

5 Organisatie in disbalans

Op grond van het deelonderzoek van Ernst & Young komt de commissie in dit hoofdstuk eerst tot een beschrijving van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep (paragraaf 5.1). Daaruit vloeit voort de vraag hoe deze problematiek zo heeft kunnen ontstaan en van waaruit de escalatie van eind 2011, begin 2012 is voortgekomen. De commissie beantwoordt deze vraag in dit hoofdstuk aan de hand van een aantal constatering. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op

- het financiële tekort dat direct na de fusie tussen ISA en ASA aan het licht komt (5.2),
- de samenstelling van het College van Bestuur (5.3),
- de organisatiestructuur en het allocatiemodel (5.4),
- de positie van de directie Huisvesting (5.5),
- de bestuurscultuur (5.6),
- de relaties met relevante stakeholders (5.7) en
- diverse spanningen tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht (5.8).

Gegeven dit geheel van feiten en omstandigheden pleegt de Raad van Toezicht een aantal interventies, die in paragraaf 5.9 worden aangestipt. Eén en ander kan niet voorkomen dat vanaf eind 2011 een versnelling van gebeurtenissen optreedt (5.10).

De commissie baseert de constatering in dit hoofdstuk voornamelijk op het verzamelde materiaal en gevoerde gesprekken met direct betrokkenen.

5.1 Amarantis: zwak vermogen, laag resultaat

De commissie constateert dat Amarantis Onderwijsgroep begon met een niet al te beste financiële positie en dat deze door de jaren heen verslechterde. De vermogenspositie was bij aanvang in 2007 zwak en verbeterde in de daarop volgende jaar niet noemenswaardig. In het jaar 2010 leek een verbetering op te treden, mede omdat de vermogenspositie in dat jaar door een samenloop van omstandigheden zodanig in de boeken terecht kwam dat daaraan een positieve indruk kon worden ontleend. De financiële resultaten die de organisatie boekte, waren in de periode 2007-2011 echter elk jaar negatiever dan het jaar daarvoor. De commissie ontleent dit aan het overzicht van voor incidentele baten genormaliseerde resultaten uit het deelonderzoek van Ernst & Young.

De cijfers waren positiever uitpakkt voor Amarantis als in de periode 2007-2011 jaarlijks de beoogde groei van het leerlingenaantal zou zijn gerealiseerd. Men ging uit van een jaarlijkse groei van 4%. Bezien over deze periode en voor Amarantis als totaal bleef het leerlingenaantal echter nagenoeg gelijk (-0,6%). De begrotingskaders werden mede daardoor jaar in, jaar uit overschreden.

Interpretatieruimte van het College van Bestuur bij opstelling cijfers

De commissie constateert op basis van de rapportage van Ernst & Young dat de manier waarop bij Amarantis Onderwijsgroep incidentele en bijzondere posten zijn verwerkt, de cijfers van balans en exploitatierekening hebben beïnvloed. Binnen de richtlijnen voor de verslaggeving heeft het College van Bestuur een dergelijke interpretatieruimte. Inzicht in het bestaan en de benutting van die ruimte is van groot belang voor de betekenis van bepaalde kengetallen, zoals het solvabiliteitscijfer.

Om dit inzichtelijk te maken heeft de commissie op grond van de cijfers van Ernst & Young een berekening gemaakt van hoe de cijfers óók zouden kunnen zijn uitgekapt. Een beschrijving van die berekeningswijze is opgenomen in Bijlage I van dit eindrapport. In de onderstaande tabel vatten we de uitkomst ervan samen. Met nadruk wordt vermeld dat de onderstaande cijfers slechts bedoeld zijn om een (onderbouwde) indicatie te geven van de interpretatieruimte van het College van Bestuur en niet bedoeld zijn als exacte waarden.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cijfers conform jaarrekening Amarantis						
Solvabiliteit I (EV/TV)	19,9%	19,6%	16,1%	15,0%	21,1%	8,2%
Solvabiliteit II (EV/lasten)	10,6%	11,1%	9,4%	9,1%	12,6%	4,6%
Berekeningswijze commissie						
Solvabiliteit I	-9,8%	-5,3%	-2,3%	0,3%	0,8%	-5,1%
Solvabiliteit II	-4,9%	-2,9%	-1,1%	0,1%	0,3%	-2,0%

De signaleringswaarde voor de solvabiliteit I is +20%. Deze signaleringswaarde wordt onder meer gebruikt door de Inspectie van het onderwijs.

De commissie constateert dat de instellingsaccountant de Raad van Toezicht had kunnen attenderen op op het effect en de risico's van de door het College van Bestuur gekozen interpretaties.

Vervolgens droeg het huisvestingsdossier in minimaal twee opzichten bij aan de financiële problematiek. Ten eerste kwam direct na de fusie ISA / ASA een tekort op de huisvesting van het voortgezet onderwijs te Amsterdam aan het

licht (zie ook hierna). Dit leidde tot de nodige afboekingen op de jaarrekening van ISA over 2006 en tot het activeren van het overige tekort op de balans; aan het laatste waren vervolgens jaarlijks afschrijvingen verbonden; in 2011 vond voorts een afwaardering plaats. Al met al betrof het een kostenpost van in totaal € 30 miljoen, waarvan de kosten over meerdere jaren verspreid zijn opgevangen. Ten tweede komt uit het deelonderzoek naar voren dat Amarantis niet beschikte over een integraal huisvestingsplan op het niveau van de organisatie als geheel, dat verbonden was met een vorm van strategisch beleid ten aanzien van onderwijsportfolio, leerlingstromen en de positionering van het onderwijsaanbod in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Een eenduidig overzicht van aantallen locaties en daaraan verbonden kosten bleek voorts niet beschikbaar. Amarantis beschikte over een overschot aan m2 onderwijshuisvesting (50%); de organisatie gaf jaarlijks € 30 miljoen uit aan huisvestingslasten terwijl daar normatief een bedrag aan € 17 miljoen per jaar aan inkomsten tegenover stond. De commissie constateert dat geen integraal huisvestingsbeleid is gevoerd op het niveau van Amarantis Onderwijsgroep als geheel, en dat in deze zin vanuit het bestuursniveau te weinig tot geen sturing heeft plaatsgevonden op de huisvestingsportefeuille.

Tegelijkertijd leidt de commissie uit het deelonderzoek af dat – hoewel beschikbaar qua instrumentarium – de planning & controlcyclus bij Amarantis Onderwijsgroep niet adequaat functioneerde. Het instrumentarium werd deels toegepast, in die zin dat signalen over bijvoorbeeld leerlingenaantallen en budgetoverschrijdingen bekend waren. De commissie constateert dat op dergelijke signalen op bestuursniveau niet adequaat is ingegrepen.

Overigens heeft de instellingsaccountant aan het begin van de periode 2007-2012 in opeenvolgende managementletters enkele malen opgemerkt dat de planning & control cyclus verbetering behoeft. Vervolgens is door de instellingsaccountant aandacht gevraagd voor het verbeteren van de bedrijfsvoering in het algemeen en de projectadministratie bij huisvesting in het bijzonder. In de managementletter 2011 wordt door de instellingsaccountant opgemerkt dat de financiële positie van de organisatie zorgelijk is. Tijdens een overleg met de Raad van Toezicht op 22 juni 2011 stelt de accountant dat Amarantis in "financieel zwaar weer verkeert" .

Een organisatie die teveel geld uitgeeft en geen positieve financiële resultaten realiseert, moet geld lenen . Het vreemd vermogen bij Amarantis neemt in de periode 2007-2012 dan ook toe. Belangrijk is voorts dat een langlopende lening van € 50 miljoen afloopt en wordt omgezet in een kortlopende lening van € 50 miljoen. Het is de onzekerheid over de respectievelijke verlengingen van dit krediet die volgens de commissie eind 2011, begin 2012 mede hebben bijgedragen aan het ontstaan van vraagtekens bij de liquiditeitspositie van Amarantis.

5.2 Direct na de fusie een financieel tekort

Eén van de factoren die bijdraagt aan het ontstaan en het verloop van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep, is volgens de commissie het feit dat de organisatie direct na de fusie ontdekt dat één van de partners, ISA, met een fors tekort op de huisvestingsportefeuille in de nieuwe organisatie is gestapt. Dit komt aan het licht in het voorjaar van 2007, als een voormalig bestuurder van ISA, die inmiddels werkzaam is als directeur Huisvesting bij de nieuwe organisatie, ziek wordt . Zijn collega-directeur Huisvesting, voormalig bestuurder van ASA, ontvangt een brief van de gemeente Amsterdam waarmee de gemeente een fors bedrag van Amarantis terug vordert in verband met huisvestingsprojecten in het voortgezet onderwijs. Mede naar aanleiding van de brief laat hij onderzoek doen naar de projecten die onder de verantwoordelijkheid van zijn collega vallen . Er is volgens de voorzitter van het College van Bestuur geen reden om fraude te veronderstellen; inzichtelijk wordt wel dat een goede projectadministratie ontbreekt en dat er aanzienlijke tekorten zijn op enkele huisvestingsprojecten voor het voortgezet

onderwijs. Na diverse inventarisaties wordt duidelijk dat het tekort bijna € 30 miljoen bedraagt. Dit bestaat uit een bedrag van € 7,6 miljoen aan uitgaven waar geen toegevoegde waarde tegenover staat. Besloten wordt dat dit bedrag in de ISA-jaarrekening over 2006 ten laste van het resultaat wordt gebracht. Het overige dekkingstekort van € 20,6 miljoen wordt in de balans van Amarantis geactiveerd en in de jaren 2007 en verder afgeschreven.

Het tekort leidt tot een vertrouwensbreuk met enkele (voormalig) bestuurders en toezichthouders die van ISA afkomstig zijn. Ten eerste wordt de directeur Huisvesting die afkomstig was uit het College van Bestuur van ISA ontslagen. Voorts ziet het CvB-lid van Amarantis dat eveneens afkomstig was van ISA, zich gedwongen zijn functie neer te leggen. Bij de Raad van Toezicht stappen twee van de vier voormalig ISA-toezichthouders op. De zes resterende toezichthouders (vier van ASA en twee van ISA) spreken in de vergadering van 9 juli 2007 naar elkaar toe het vertrouwen uit. Dat doen zij ook in de richting van de voorzitter van het College van Bestuur. Het derde lid van het College van Bestuur heeft eerder in het jaar aangegeven zijn functie wegens persoonlijke omstandigheden neer te leggen; hij aanvaardt in de zomer van 2007 een functie bij een roc in het noorden van het land.

Het onverwachte tekort op huisvesting bij één van de fusiepartners slaat kortom niet alleen een financieel gat, het leidt door geschonden vertrouwen tot een aantal forse wijzigingen in de samenstelling van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. Het totaal van de organisatie weet zich nu verantwoordelijk voor het gebrek aan administratieve organisatie bij één van de fusiepartners, en moet daarvoor nu ook een groot deel van de kosten dragen.

5.3 De samenstelling van het College van Bestuur

Het valt de commissie op dat de samenstelling van het College van Bestuur gedurende de onderzochte periode in meer dan één opzicht een aandachtspunt vormt.

Ten eerste treden in de onderzochte periode diverse mutaties op in het College van Bestuur. Zoals hiervoor geschetst start het CvB in 2007 met de heren Molenkamp, Braakhuis en Luijpen. De heer Braakhuis vertrekt na een half jaar in verband met persoonlijke omstandigheden; de heer Luijpen vertrekt in verband met de gebleken huisvestingstekorten bij ISA.

Vervolgens wordt in de zomer van 2007 besloten tot het in 2008 aangaan van een personele unie met het bestuur van SIVOA. Daarop vooruitlopend verricht de betreffende bestuurder, de heer De Boer, in de tweede helft van 2007 ook al de nodige werkzaamheden op bestuursniveau van Amarantis. Het CvB van Amarantis bestaat in 2008 vervolgens uit de heren Molenkamp en De Boer, aangevuld met een nieuw CvB-lid mevrouw Verkerk.

Eind 2008 wordt duidelijk dat de heer De Boer per 1 januari 2009 een functie elders heeft aanvaard. Begin 2009 wordt het CvB aangevuld met de heer s'Jacob. In deze samenstelling blijft het CvB intact tot juni 2011, als de heer Molenkamp vertrekt. Hij wordt vervangen door interim-bestuurder de heer Raets. In de zomer van 2011 wordt tevens duidelijk dat mevrouw Verkerk de organisatie begin 2012 zal verlaten.

Ten tweede constateert de commissie uit de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken dat in bepaalde opzichten vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de bestuurlijke competenties zoals vertegenwoordigd in het college. Zo is het zeker in de beginperiode van Amarantis lastig, mede door de diverse personele wisselingen, de financiële expertise in het CvB op het gewenste, technisch-inhoudelijke niveau te krijgen. In de periode na 2009 verbetert dit. Verder wordt opgemerkt dat het College in de samenstelling van 2009 en verder, relatief jonge, in de zin

van onervaren, bestuurders kent die in bepaalde opzichten nog niet beschikken over bestuurlijke volwassenheid die nodig is voor het besturen van een complexe organisatie in een moeilijke periode. Tevens constateert de commissie op basis van het feitenmateriaal dat het College ontbeert aan executieve kracht in de organisatie; signalen dat het niet goed gaat zijn aanwezig, er wordt gesproken over acties en maatregelen, het lukt echter niet om deze feitelijk door te voeren in de organisatie.

In de derde plaats neemt de commissie op grond van haar onderzoek waar, dat er sprake is geweest van een 'gebrek aan chemie' dan wel van spanningen tussen leden van het College van Bestuur.

Zo ontstaan in het jaar 2008 discussies tussen de voorzitter en de portefeuillehouder Middelen over in ieder geval de financiële situatie waarin de organisatie verkeert. Inzet van de discussie is de vraag op welke wijze door het College van Bestuur ingegrepen moet worden. In de vergadering van het college op 4 november 2008 staan twee benaderingswijzen tegenover elkaar: a) de tekorten op de begroting komen voort uit landelijk beleid, dus dit wordt doorvertaald naar de groepen en b) de groepen wordt gevraagd adviezen te geven aan het college over oplossen van het begrotingstekort, waarna het college beslist. Er wordt geen gezamenlijke conclusie bereikt. Kort daarop wordt bekend dat de portefeuillehouder Middelen per 1 januari 2009 een baan elders heeft aanvaard.

In 2009 treedt de heer s'Jacob als portefeuillehouder Middelen toe tot het college. Hij stelt aan de Raad van Toezicht voor een Financiële Commissie in te stellen. Het voorstel valt niet goed bij de voorzitter van het College van Bestuur; de functie van de Raad is immers gelegen in 'toezicht'; een commissie inrichten biedt gelegenheid tot het opschuiven naar de functie van 'bestuur'. In de vergadering van de Raad op 11 maart 2009 wordt ingestemd met het voorstel; in juni 2009 wordt de bemensing van de commissie vastgesteld; de commissie komt op 21 september 2009 voor het eerst bijeen. Overigens wordt in die eerste bijeenkomst door het CvB gemeld dat de Inspectie van het onderwijs Amarantis Onderwijsgroep onder verscherpt financieel toezicht heeft geplaatst.

In november en december 2009 bespreekt het CvB de begroting voor 2010. Duidelijk is dat de solvabiliteit moet verbeteren en dat daarvoor maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld de reductie van kosten door directies, het instellen van een vacaturestop en het terugdringen van kosten van huur, onderhoud, staven en diensten. Het huurcontract van het Atrium aan de Zuidas wordt opgezegd. Medio januari 2010 bespreekt het CvB dat door een samenloop van omstandigheden in december een acuut liquiditeitsprobleem ontstond en de salarissen bijna niet konden worden uitbetaald. Het tekort in de begroting 2010 zal worden gedicht door de groepen een taakstelling op te leggen. De begroting 2010 wordt op 13 januari 2010 besproken met de Financiële Commissie; de commissie dringt aan op het intern handhaven van de gestelde begrotingskaders.

Op 14 januari 2010 schrijft de portefeuillehouder Middelen – zonder daar zijn CvB-colega's in te kennen – een brief aan de voorzitter van de Raad van Toezicht, de heer Janssen. Daarin meldt hij dat de organisatie financieel niet zozeer 'scherp aan de wind vaart' maar wel op de rand balanceert. Hij stelt dat binnen Amarantis niet wordt voldaan aan de condities waaronder hij de garantie kan afgeven dat de organisatie financieel levensvatbaar wordt. De voorzitter van de RvT vraagt de portefeuillehouder Middelen of de inhoud van de brief bekend is in het CvB; volgens de voorzitter laat de portefeuillehouder hem weten dat dat niet zo is, reden waarom hij de afzender verzoekt de brief eerst aan de orde te stellen in het CvB alvorens deze te agenderen voor de Raad van Toezicht. Uit de beschikbare documenten maakt de commissie op dat de brief daarop aansluitend niet is geagendeerd voor bespreking in het College van Bestuur noch in een bijeenkomst van de Financiële Commissie dan wel de Raad. Tussen de leden van het CvB is blijkens de interviews van de commissie wel gesproken over de brief; betrokkenen geven aan dat deze actie de onderlinge relaties in het CvB niet in positieve zin heeft beïnvloed. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de commissie laten weten dat hij in de loop van 2010 heeft geïnformeerd bij de portefeuillehouder Middelen of

de brief alsnog geagendeerd moest worden voor de Raad; waarop laatstgenoemde volgens de voorzitter heeft gesteld dat dit niet meer nodig was .

Een laatste moment waarop sprake is van 'gebrek aan chemie' of 'spanningen' tussen leden van het CvB is in de zomer van 2011. Interim-bestuurder Raets en portefeuillehouder Middelen willen dan komen tot een ingreep in het mbo-aanbod, met name in de regio Amsterdam. Zij stellen mede in relatie tot de noodzaak van sanering op huisvesting voor een aantal opleidingen te schrappen, te clusteren en/of te verhuizen. Portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit is geen voorstander van de wijze waarop haar collega's dit willen realiseren. Onder andere dit verschil van mening leidt er toe dat de Raad van Toezicht op 10 september 2011 besluit de omvang van het College terug te brengen van drie naar twee leden . De portefeuille Onderwijs & Kwaliteit zal daarbij worden verdeeld over de resterende twee College-leden; portefeuillehouder Verkerk treedt per 1 januari 2012 terug als lid van het College van Bestuur.

5.4 De organisatiestructuur en het allocatiemodel

Zoals eerder in dit rapport aangestipt, kiest Amarantis voor een model van collegiaal bestuur en voor het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden. Dit, in combinatie met het gekozen model waarmee de bekostiging werd toebedeeld aan de decentrale eenheden – het allocatiemodel – heeft volgens de commissie mede bijgedragen aan het ontstaan en niet-oplossen van de financiële problematiek.

Collegiaal en decentraal

Het collegiaal model komt er op neer dat het College van Bestuur respectievelijk de groepsdirecties en onderwijsteams gezamenlijk, als team, staan voor het realiseren van de gestelde opdracht. Men legt ook als team verantwoording af naar het naast hoger gelegen orgaan. Binnen het team zijn er portefeuillehouders op deelterreinen, maar zij beschikken niet over een hiërarchische bevoegdheid ten opzichte van hun collega's op hetzelfde niveau.

Tegelijkertijd worden de beslissingen die over het onderwijs gaan, zo dicht mogelijk op en bij de werkvloer belegd, bij 'resultaatsverantwoordelijke eenheden'. Het is aan de groepsdirecties om de eenheden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij en uitvoering te laten geven aan de centraal gestelde beleidskaders.

De commissie maakt onder meer uit het deelonderzoek van Ernst & Young op dat dat deze structuur de organisatie vleugellam maakte . Het was gegeven deze keuzen niet goed mogelijk de organisatie (financieel) bij te sturen. Uit de documenten die de commissie heeft bestudeerd blijkt dit uit het gegeven dat herhaaldelijk blijkt dat de verschillende organisatieonderdelen, overigens inclusief het CvB, niet binnen de gestelde begrotingskaders blijven. Dit ondanks de herhaaldelijke stellingname vanuit het CvB dat dit wel de bedoeling is . De commissie merkt op dat deze feitelijke gang van zaken in de periode 2007-2012 niet heeft geleid tot een besluit van het CvB tot de nodige herziening van de organisatiestructuur.

Het allocatiemodel

Het model dat wordt gekozen om de ontvangen middelen over de verschillende organisatorische eenheden te verdelen – het allocatiemodel – is een 'beleidsarm' model. Elk najaar wordt van de groepsdirecties een prognose van leerlingenaantallen van het volgend schooljaar gevraagd. Op grond daarvan wordt ingeschat wat de organisatie in totaal aan rijksbaten kan verwachten. Op dit totaal brengt men vervolgens eerst de kosten in mindering die op

centraal niveau mede ten dienste van de groepsdirecties worden gemaakt, zoals ICT en Huisvesting. Het 'resterende' budget wordt vervolgens beschikbaar gesteld aan de groepsdirecties.

De commissie maakt op grond van haar onderzoek op dat dit model in minimaal twee opzichten bijdraagt aan het ontstaan en niet-verhelpen van de financiële problematiek.

Ten eerste is voor de decentrale eenheden niet (voldoende) inzichtelijk op welke wijze het 'resterende budget' voor onderwijs tot stand komt. Dat de kosten van voorzieningen als onderwijshuisvesting en ICT in mindering worden gebracht lijkt aannemelijk, maar als niet inzichtelijk is wat men er voor betaalt in relatie tot wat men er voor terug krijgt, dan kunnen vragen ontstaan over de legitimiteit van de toegepaste uitgangspunten. Kans bestaat dat het model in een dergelijke constellatie het beeld oproept dat 'zij van het centraal niveau zich gelden toe-eigenen die in feite ten gunste moeten komen van leerlingen'. Anders gezegd: het model zoals het functioneerde bij Amarantis draagt niet bij aan de binding van de eenheden op het totaal van de organisatie. Dit dan nog los van de vraag of en in hoeverre via het allocatiemodel daadwerkelijk voldoende middelen ten gunste zijn gekomen aan het primaire proces.

Ten tweede krijgen groepsdirecties bij Amarantis in de periode 2007-2012 óók kortingen op 'hun' budget voor jaar X als andere organisatieonderdelen in het jaar X-1 overschrijdingen hebben gerealiseerd. Dit leidt op decentraal niveau tot het - strikt genomen rationele - gedrag dat men zelf ook gaat toewerken naar overschrijding op het budget, hetgeen logischerwijze op collectief niveau leidt tot verdere overschrijdingen.

De commissie constateert dat gedurende de door haar onderzochte periode de mogelijke oorzaak van budgettaire overschrijdingen, en daarmee ook de mogelijke oplossingen, door het CvB en RvT niet worden gezocht in de opzet van het allocatiemodel.

Afstand tot het onderwijsproces

De commissie maakt uit haar onderzoek op dat de combinatie van de omvang en complexiteit van de organisatie, onder het gelijktijdig hanteren van het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden, het beginsel van collegialiteit van besluitvorming en een beleidsarm allocatiemodel, de afstand tussen het College van Bestuur en de onderwijsprocessen op de werkvloer erg groot heeft gemaakt. De consequentie van deze keuzen is bijvoorbeeld geweest dat zaken als formatiebeleid en onderwijskwaliteit géén onderwerp van bespreking waren tussen het College van Bestuur en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), aangezien deze onderwerpen waren belegd in de groepsdirecties. De portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit was dientengevolge zelden bij de besprekingen van het College met de GMR aanwezig. Het College voerde in het kader van de planning&control cyclus eens per kwartaal een gesprek met de groepsdirecties; eerder in deze rapportage is aangegeven dat deze gesprekken een enigszins plichtmatig karakter droegen. In de gesprekken vond informatie-uitwisseling plaats; ze stonden te weinig in het teken van sturing van en daarmee het dragen van (eind)verantwoordelijkheid voor de onderwijsinhoudelijke gang van zaken in de organisatie.

5.5 De portefeuille huisvesting

De commissie is nagegaan wat mogelijke oorzaken kunnen zijn geweest voor het oplopen van de huisvestingslasten bij Amarantis Onderwijsgroep. Het zou zo kunnen zijn dat dit is veroorzaakt door bijvoorbeeld een teveel aan nieuwbouwprojecten, door de het positioneren van de centrale diensten in een kantoor aan de ZuidAs te Amsterdam en/of door het optreden van de gemeente Amsterdam daar waar het de financiering van vo-huisvesting betreft. De

commissie is tevens nagegaan of de omvang van de huisvestingslasten kan samenhangen met het opereren van de directie Huisvesting binnen Amarantis Onderwijsgroep.

Nieuwbouw, ZuidAs, gemeente Amsterdam

Heeft Amarantis zich 'vertild' aan grote nieuwbouwprojecten? De commissie constateert op basis van het deelonderzoek van Ernst & Young dat de oplopende huisvestingslasten in de periode 2007-2012 met name samenhangen met een stijging van de huurkosten, hetgeen wordt veroorzaakt dat de organisatie nieuwe, gehuurde panden heeft betrokken. Aan de toename van 'huur' zijn tevens oplopende kosten voor energie, heffingen en schoonmaak verbonden. Amarantis zet inderdaad enkele nieuwbouwprojecten in gang; deze projecten veroorzaken vooral oplopende kosten in verband met de inhuur van extern adviseurs. In de periode ná 2007 heeft Amarantis niet veel geïnvesteerd in nieuwbouw voor het mbo-deel van de organisatie. De investeringen in het vo-deel van de organisatie zijn steeds overeengekomen met de betreffende gemeenten. Voor het vo-deel is na de fusie voor één school (te Zaandam) nieuwbouw gerealiseerd.

De vraag is voorts welke bijdrage het pand aan de ZuidAs te Amsterdam waarin het College van Bestuur en enkele centrale diensten waren gehuisvest, aan de oplopende huisvestingslasten heeft geleverd. De commissie heeft vastgesteld dat de huurovereenkomst voor dit pand, groot 1.420 m², door het College van Bestuur is getekend op 15 april 2006. Het contract heeft een looptijd van zes jaar. De huurkosten bedragen inclusief parkeerplaatsen circa € 450.000 per jaar, waarbij overigens een huurvrije periode is afgesproken van 12 maanden. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de commissie gemeld dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen het betrekken van dit pand; de Raad werd volgens hem na ondertekening van de overeenkomst door het College geïnformeerd. Feit is dat de Raad vanaf begin 2007 niet aan de ZuidAs maar op andere locaties vergadert, waaronder Leerhotel Het Klooster te Amersfoort. Het College van Bestuur besluit op 1 december 2009 dat het huurcontract per 16 april 2012 niet zal worden verlengd.

De gemeente Amsterdam is aan zet geweest daar waar het de financiering van eventuele nieuwbouw voor voortgezet onderwijs en het onderhoud van de buitenkant van de vo-panden betref. De commissie maakt uit de door haar gevoerde gesprekken en het verrichte contextonderzoek op, dat de gemeente Amsterdam voor deze componenten in de periode 2007-2012 aan Amarantis Onderwijsgroep naar alle waarschijnlijkheid een 'fair share' beschikbaar heeft gesteld. Laat onverlet dat er in de onderzochte periode discussies zijn gevoerd tussen de vo-schoolbesturen in het algemeen en Amarantis in het bijzonder mét de gemeente Amsterdam over de financiering van huisvesting en onderhoud. Dit heeft op initiatief van Amarantis Onderwijsgroep onder meer geleid tot een inventarisatie van de verdeling van door de gemeente verstrekte middelen, uitgevoerd door Berenschot. De gemeente Amsterdam heeft voorts in 2010 enige tijd de financiering van deze componenten voor alle vo-schoolbesturen stilgezet, totdat partijen het eens waren over de koppeling van huisvestingsmiddelen van de gemeente aan het portfoliebeleid van de schoolbesturen; dit in het kader van het zogeheten regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo). Na het bereiken van overeenstemming is de financiering hervat.

Het opereren van de directie Huisvesting

De directie Huisvesting heeft in de organisatiestructuur van Amarantis Onderwijsgroep een ondersteunende functie ten opzichte van de groepsdirecties. De directie Huisvesting staat daarmee op gelijke voet met de stafdienst ICT en de directie Financiën, die eveneens de groepsdirecties in hun functioneren dienen te faciliteren.

Zoals hiervoor beschreven vervult het dossier huisvesting in minimaal twee opzichten een rol in het ontstaan en de ontwikkeling van de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep. Ten eerste komt binnen deze directie kort na de fusie tussen ISA en ASA het tekort op de vo-huisvesting aan het licht. De problematiek wordt

geïncventariseerd en op een bepaalde wijze verwerkt in de boeken. Ten tweede blijkt uit de analyses van Ernst & Young dat de huisvestingskosten die Amarantis jaarlijks maakt, aanmerkelijk hoger liggen dan datgene wat bij de organisatie – mede gelet op leerlingenaantallen – normatief zou passen. De vraag ontstaat daarmee hoe een directie enerzijds in 2007 in staat is een – tot dan toe verholen - financieel tekort ogenschijnlijk kordaat te inventariseren en bij te dragen aan een oplossing, terwijl diezelfde directie in de daarop volgende jaren eveneens mede-verantwoordelijk lijkt te zijn voor het alsnog toenemen van de huisvestingslasten. De commissie verklaart deze tegenstelling uit de omstandigheid dat de directeur Huisvesting mede door zijn deskundigheid in staat was binnen Amarantis in grote mate zelfstandig te kunnen opereren, in combinatie met het uitblijven van enige vorm van aansturing van de directie door het CvB.

Met betrekking tot het zelfstandig opereren merkt de commissie op dat uit interviews naar voren komt dat sommigen de directie kenschetsen als een 'closed shop', een 'eigen koninkrijk', in feite als een organisatie-binnen-een-organisatie. De directie omvatte circa 10 formatieplaatsen en verrichtte veel administratief werk in eigen beheer. Dit hing volgens sommigen mede samen met de persoon van de directeur, die zeker deskundig was maar ook 'gemoedelijk en informeel' te werk ging en waarbij kosten en begrotingen soms 'op de achterkant van een bierviltje' werden ingeschat. Al in het begin van de organisatie, bij de eerste portefeuillehouder Middelen in het CvB in 2007 leidde dat tot discussie met de directeur Huisvesting: het CvB wilde inzage in kosten en investeringen en dat inzicht was niet altijd per direct te leveren. Het leidde in juli 2007 tot een brief van het CvB aan de directeur waarin laatstgenoemde werd opgedragen wekelijks met het CvB te overleggen over huisvestingszaken op basis van schriftelijke rapportages over de voortgang van projecten. Ook de portefeuillehouder Middelen die begin 2009 aantreedt, heeft met de directeur Huisvesting discussie over het beschikbaar stellen van informatie en het bieden van inzage. Het leidt in 2010 tot een gesprek tussen de CvB-voorzitter, de portefeuillehouder Middelen en de directeur Huisvesting. De directeur krijgt daarin te horen dat het CvB eigenlijk liever ziet dat hij met pensioen gaat, maar daar legt hij zich niet bij neer. In een brief geeft het CvB aan dat zij wel vinden dat de directeur meer informatie moet verstrekken aan het CvB, aangezien deze nu te gefragmenteerd en te weinig kwantitatief is; op het niveau van grote projecten ontbreekt het volgens het CvB aan adequate informatie. Ondanks de kritiek van het CvB wordt de arbeidsovereenkomst met de directeur Huisvesting voortgezet tot aan het pensioen van de directeur in februari 2012. Als reden voor het continueren van deze situatie geeft de portefeuillehouder Middelen in het interview met de commissie aan, dat hij 'klem zat' tussen de CvB-voorzitter en de directeur Huisvesting. Dit aangezien de twee heren elkaar al langer kenden, uit de tijd dat zij beiden CvB-lid waren van ROC ASA. Desgevraagd aan de directeur Huisvesting heeft deze aan de commissie laten weten dat hij – zeker de laatste jaren – nog nauwelijks contact had met de voorzitter van het College van Bestuur. De voormalig voorzitter van het CvB geeft desgevraagd aan de commissie aan dat met de directeur Huisvesting harde afspraken te maken waren die hij ook altijd nakwam; hij geeft aan dat bij sommigen het beeld bestond dat geen grip op de directeur Huisvesting mogelijk was omdat zij lange tijd gezamenlijk hadden opgetrokken.

Met betrekking tot het ontbreken van aansturing van de directie Huisvesting vanuit het CvB wijst de commissie er op dat in verschillende gesprekken en interviews door betrokkenen is aangegeven dat een adequaat huisvestingsbeleid op het niveau van de organisatie als geheel, vereist dat op bestuurlijk niveau lijnen worden uitgezet met betrekking tot het gewenste onderwijsaanbod op (middel)lange termijn. Anders gezegd: een huisvestingsbeleid vereist onder meer een portfolio-beleid dat niet alleen ziet op de korte termijn maar ook een meerjarenperspectief omvat. Het laatstgenoemde ontbrak bij Amarantis Onderwijsgroep. In deze zin vond geen aansturing van de directie Huisvesting plaats.

De commissie constateert dat door het zelfstandig opereren van de directie Huisvesting enerzijds en het gebrek aan aansturing vanuit het College anderzijds in de periode 2007-2012 feitelijk weinig tot geen intern toezicht op dit organisatieonderdeel heeft plaatsgevonden. De organisatie heeft zichzelf hiermee kwetsbaar gemaakt, ten eerste aangezien met de processen binnen deze directie grote bedragen zijn gemoeid die de financiële positie voor langere tijd sterk kunnen beïnvloeden (zorg voor continuïteit). Ten tweede ligt in de constellatie zoals de commissie die heeft aangetroffen besloten, eruit bestaande dat informatieverstrekking vanuit de directie aan het CvB een structureel punt van aandacht is geweest en concentratie van relevante expertise bij één of slechts enkele personen binnen deze directie, dat sprake kan zijn geweest van doelmatig- en rechtmatigheidsrisico's in de besteding van huisvestingsgelden.

5.6 De bestuurscultuur

De commissie neemt op grond van haar onderzoek waar dat de bestuurscultuur van Amarantis Onderwijsgroep twee gezichten heeft gekend.

Het eerste gezicht die van een organisatie gebaseerd op een christelijke identiteit en die er vanuit die waarden en normen naar streeft goed onderwijs aan leerlingen en studenten te bieden. Daaraan gekoppeld is ook het streven om goed voor 'de eigen mensen' te zorgen. Het bestuur huldigt het uitgangspunt dat bij Amarantis geen gedwongen ontslagen vallen. Als het nodig is bij fusies een deel van het personeel hoger in te schalen dan bij de rechtsvoorganger het geval was, dan gebeurt dat. Dit is het gezicht van een warme, zorgzame cultuur waarin het primair gaat om idealen en geld een minder belangrijke rol speelt.

Het tweede gezicht toont een cultuur die uitgaat van een autocratische vorm van bestuur vanuit het College van Bestuur, waarin reële inspraak en zeggenschap in feite niet wordt geduld, en waarin mensen de neiging hebben om gesloten en waakzaam te zijn. De commissie constateert dat deze cultuur in enkele meldingen aan haar is omschreven als een 'angstcultuur'. In een cultuur van geslotenheid en waakzaamheid kan het naar boven brengen van signalen, het inbrengen van standpunten, bijvoorbeeld als het gaat over de financiële situatie, voor medewerkers een hachelijke onderneming zijn. Met als gevolg dat een organisatie en/of een bestuursorgaan zich kan afsluiten van dergelijke signalen waardoor tijdige actie uitblijft.

In dit verband wil de commissie voorts het volgende opmerken. Tijdens het onderzoek hebben haar diverse signalen bereikt als zou er bij Amarantis Onderwijsgroep sprake zijn geweest van diverse (financiële) onregelmatigheden. Het systematisch, grondig onderzoeken van elk van deze signalen heeft geen onderdeel uitgemaakt van het onderzoek van de commissie, aangezien dit geen onderdeel vormt van haar opdracht. Tegelijkertijd merkt zij op dat enkele van deze signalen van dien aard zijn dat deze niet onopgemerkt kunnen passeren. Om die reden noemt de commissie hieronder enkele van deze signalen, waarbij zij er aan hecht te benadrukken dat het louter signalen betreft:

- leden van het College van Bestuur, één of meerdere directieleden en een bestuursadviseur zouden zichzelf dure, in enkele gevallen ook meerdere lease-voertuigen per persoon hebben toegekend, in combinatie met de beschikbaarheid van andere secundaire arbeidsvoorwaarden als OV-kaart en/of taxi-vergoedingen;
- de woning van de directeur Huisvesting in het oosten van het land zou zijn opgeknapt door aannemers/bedrijven die hij inschakelde bij het realiseren van huisvestingsprojecten voor Amarantis; de directeur huisvesting zou tevens de partner van een opdrachtnemer onder gunstige voorwaarden opdracht hebben verstrekt tot het leveren van kunstvoorwerpen voor diverse locaties en het Atrium;

- de voorzitter van het College van Bestuur heeft ten tijde van zijn aanstelling bij rechtsvoorganger ROC ASA een pand gekocht van zijn aanstaande werkgever; het pand is verkocht nadat hij bij Amarantis is vertrokken;
- de voormalig voorzitter van het College van Bestuur van ROC ASA die in 2004 terugtrad bleef lange tijd - tot in 2010 - met behoud van volledige bezoldiging en secundaire voorwaarden aan als adviseur van het CvB; dat terwijl door hem vanaf de fusie met ISA begin 2007 weinig tot geen werkzaamheden meer voor Amarantis zijn verricht ;
- er zouden nauwe banden zijn tussen de voorzitter van het CvB, een directeur en een bestuursadviseur enerzijds en een adviesbureau te Amsterdam anderzijds; met de inhuur van het bureau zouden jaarlijks aanzienlijke bedragen zijn gemoeid ; de bestuursadviseur is inmiddels werkzaam als partner bij het betreffende bureau; in de relatie tussen Amarantis en het betreffende adviesbureau zou eveneens woningbouwcoöperatie De Key betrokken zijn ; de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht is tevens lid van de Raad van Toezicht van De Key.

De commissie voegt daar aan toe dat zij tijdens haar onderzoek is gestuit op het feit dat (1) in 2008-2009 de heer s'Jacobs wordt aangetrokken, eerst als extern adviseur en aansluitend als lid van het CvB, vanuit het adviesbureau waarvan de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht directeur is, en (2) dat de interim-bestuurder die in de zomer van 2011 aantreedt, eveneens afkomstig is van dit adviesbureau.

5.7 Contacten met relevante stakeholders in de regio's

Uit het contextonderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd, alsook uit overige bestudeerde documenten en afgenomen interviews, leidt de commissie af dat Amarantis Onderwijsgroep over weinig tot geen effectieve contacten in de regio's beschikte . Relevante stakeholders zoals gemeenten en collega-besturen in het voortgezet onderwijs en mbo stonden op afstand van de organisatie. De ontwikkeling van Amarantis Onderwijsgroep door de tijd heen en de scope van de organisatie dragen hier toe bij. Het leidt er toe dat signalen uit de omgeving over de gewenste ontwikkeling van de organisatie op termijn niet of nauwelijks bij Amarantis doordringen en dat uiteindelijk ook maar weinig stakeholders in de regio geneigd zijn de organisatie in de eindfase (zie hierna) een helpende hand te bieden.

Van concurrentie naar samenwerking?

In de ontwikkeling van Amarantis Onderwijsgroep ligt besloten dat de organisatie zichzelf bestaansrecht bevecht op andere onderwijsaanbieders in de verschillende regio's . In de jaren negentig, als rechtsvoorganger ROC ASA ontstaat, wordt toegewerkt naar roc's van algemeen bijzondere huize. Dat ROC ASA 'opeens' opdrukt als christelijke concurrent, doet hier en daar wenkbrauwen fronsen. Temeer daar het roc wel volgens de letter van de wet educatie aanbiedt, en daarmee voldoet aan de breedte-eis, maar volgens collega-onderwijsaanbieders in de regio in dit opzicht niet handelt volgens de geest van de wet. Vervolgens gaat ROC ASA de concurrentie met diezelfde collega-aanbieders aan. Dat is rond de eeuwwisseling overigens niet opmerkelijk. Ook de fusie met ISA enkele jaren daarna wordt niet als vervelend of curieus gezien. Dat de organisatie ook vanaf 2008 blijft inzetten op een groei-doelstelling en dat in dat verband steeds maar weer wordt geïnvesteerd in nieuwbouw, vinden stakeholders in de regio wel opvallend.

Amarantis beschikt niet over een substantieel aanbod educatie, in de vorm van inburgeringscursussen. Als in de periode 2006-2008 de collega-roc's moeten bezuinigen vanwege de invoering van marktwerking bij deze cursussen, zet het kwaad bloed als Amarantis ook in die periode doorgaat met investeren in nieuwbouw. De perceptie is dat de

organisatie dit kan doen, en dus kan blijven concurreren, omdat het haar maatschappelijke verantwoordelijkheid bij aanvang van ROC ASA niet heeft opgepakt.

In diezelfde periode, vanaf 2008 en verder, is het maatschappelijk tij gekeerd. Niet alleen doet de financiële crisis haar intrede, ook is 'samenwerken' in het onderwijs meer en meer het devies dan 'concurrentie'. Actoren in de regio's proberen in toenemende mate contact te leggen met de organisatie om te komen tot samenwerking. Maar dit blijkt niet of slechts zeer moeizaam tot stand te komen. Dit leidt in de periode 2010-2012 in de regio's tot steeds grotere irritaties bij collega-schoolbesturen en gemeenten. Breed is het beeld dat de organisatie niet wil samenwerken en in plaats daarvan een volledig eigen koers vaart, die door sommigen als wispelturig of eigengereid wordt gekenschetst. Er is daardoor weinig tot geen steun of draagvlak voor de organisatie in de regio's.

Het tij lijkt te keren als in de zomer van 2011 een interim-bestuurder aantreedt die wél inzet op samenwerking met partners. In overleg komt het tot een plan tot herschikking van opleidingen en reorganisatie van Amarantis (zie ook hierna), dat door diverse betrokkenen wordt gesteund. Het plan verdwijnt echter eind 2011, begin 2012 plotseling van tafel. Deze gang van zaken roept vraagtekens op bij betrokkenen.

Te brede scope voor adequate inbedding in regio's

De organisatie van Amarantis Onderwijsgroep kent een brede scope: het onderwijs strekt zich uit over een groot geografisch gebied en kent diverse onderwijssoorten. Op niveau van het College van Bestuur is het – ondanks een portefeuilleverdeling - lastig om met al deze regio's en diversiteiten een vorm van contact op te bouwen en te onderhouden, op een wijze die een binding geeft tussen bestuur en lokaal netwerk. Stakeholders kenschetsen de situatie als 'in- en uitvliegen' van bestuurders: soms wel bij een vergadering aanwezig, soms niet; soms wel verantwoordelijk voor een thema, soms niet. Het roept in de regio's vragen op over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen groepsdirecties en College van Bestuur. De frequente personele wisselingen in zowel het college als bij de groepsdirecties dragen eveneens niet bij aan het groeien en bestendigen van een goede relatie tussen bestuur en lokale netwerken.

5.8 Spanningen met de Raad van Toezicht

In de periode 2007-2012 ontstaan in toenemende mate spanningen tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van Amarantis Onderwijsgroep. De commissie constateert dit op grond van bestudeerde documenten, gevoerde gesprekken en interviews. De belangrijkste oorzaken van de toenemende spanning zijn gelegen in het vraagstuk of het CvB 'in control' is, in de Zembla-documentaire van maart 2010 en in het in gang zetten van een traject tot herijking van de besturingsfilosofie onder begeleiding van Berenschot.

Is het CvB 'in control'?

Na de fusie ISA/ASA en direct daarop volgend het afwikkelen van de fusie met SIVOA wil de Raad van Toezicht dat de organisatie in 2009 'in control' komt. De personele bezetting van het College van Bestuur is rond. Er ligt een plan voor de aanpak van de bedrijfsvoering, opgesteld door s'Jacob, dat in 2009 en verder kan worden uitgerold. Het college is met Verkerk ook voor wat betreft Onderwijs en Kwaliteit op sterkte. Het is zaak dat de organisatie vanaf dat moment resultaten gaat boeken.

Vanaf begin 2009 wordt de Raad echter duidelijk dat daarvoor meer sturing door en vanuit het CvB gewenst is. In de vergadering van 4 februari 2009 dringt de Raad aan op het formuleren van een strategie, meerjarenperspectief,

waarin de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs worden verbonden aan huisvesting(-sbeheer). Dit verzoek wordt in de vergadering van 11 maart 2009 door de Raad herhaald. De Raad besluit in diezelfde vergadering tot het instellen van een Financiële Commissie (zie ook hiervoor), omdat de Raad meer greep wil krijgen op het financieel beleid van het CvB. In de vergadering van 20 mei 2009 verzoekt de Raad wederom om strategische notities met betrekking tot onderwijsontwikkelingen, mede in het licht van de financiële crisis. Daarop, in de vergadering van 24 juni 2009, merkt de Raad bij de jaarrekening 2008 onder meer op dat hij een meerjarenperspectief mist.

In de tweede helft van 2009 verricht de Raad van Toezicht een evaluatie op het eigen functioneren. Daaruit vloeit voort dat de Raad met het college duidelijker afspraken wenst te maken over te realiseren resultaten. Daarvoor worden drie domeinen benoemd: a) zichtbaar in control, b) beter onderwijs en c) RvT in positie. Met ingang van 2010 worden de functioneringsgesprekken met de leden van het College van Bestuur over deze drie domeinen gevoerd.

Overigens ontstaan na 2008-2009 bij de Raad niet alleen zorgen over de financiële sturing in de organisatie. Ook ten aanzien van de sturing op onderwijskwaliteit nemen de zorgen toe. Eén lid van de Raad van Toezicht dringt bij herhaling aan op onder meer transparantie in de kwalitatieve sturing van het CvB, op het werken met prestatie-indicatoren, op meer aandacht voor het hoge ziekteverzuim in de organisatie. Mede naar aanleiding van zijn aandachtspunten groeit de wens bij de Raad om ook op het terrein van Onderwijs en Kwaliteit een commissie in te stellen. De portefeuillehouder in het CvB is daar echter niet voor. Aangezien er inmiddels een Financiële Commissie is, is er immers ruimte in de reguliere vergaderingen met de Raad om het over onderwijs en kwaliteit te hebben.

De GMR doet navraag bij de Raad van Toezicht

In juli 2009 ontvangt de Raad van Toezicht overigens een brief van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Daarin uit de GMR zijn zorgen over het financieel en huisvestingsbeleid bij Amarantis. In drie achtereenvolgende jaren, 2007, 2008 en 2009 heeft de GMR niet kunnen instemmen met de nota's Financieel Beleid en Huisvesting. "In deze nota's ontbrak telkenmale de voor de medezeggenschap noodzakelijke transparantie." De GMR vraagt aan de RvT in de brief waarom hij in tegenstelling tot de GMR wel heeft ingestemd met het door het CvB gevoerde financieel en huisvestingsbeleid.

De brief is aanleiding voor het arrangeren van een gesprek tussen RvT en GMR, dat uiteindelijk plaatsvindt op 3 februari 2010. In het gesprek wordt aangegeven dat de Raad steeds 'tandenknarsend' akkoord zou zijn gegaan met de documenten omdat de idee was dat anders geen bekostigingsgrondslag voor OCW aanwezig zou zijn. De voorzitter en vice-voorzitter van de Raad van Toezicht kunnen zich dit gesprek - desgevraagd door de commissie in het interview dat in oktober 2012 plaatsvindt - niet herinneren.

Het verslag van de bijeenkomst van de Raad van Toezicht op 3 februari 2010 maakt melding van de ontmoeting met de GMR, die direct voorafgaand aan de RvT-vergadering heeft plaatsgevonden. De vice-voorzitter refereert aan de vraag waarom de Raad van Toezicht de begroting wel goedkeurt, terwijl de GMR dit niet doet. In haar antwoord wijst zij volgens dit verslag op "het dan niet kunnen uitbetalen van de salarissen. Hiermee is de GMR ook gewezen op haar verantwoordelijkheden. Medezeggenschaps-rechten brengen ook verplichtingen met zich mee, waarvoor de

leden van de GMR gefaciliteerd worden." Aansluitend geeft de voorzitter van het CvB conform hetzelfde verslag aan "dat met de GMR geen onderhandelingen over de begroting plaatsvinden".

In de loop van 2010 constateert de Raad echter dat de kwaliteit van opleidingen over het geheel genomen niet (genoeg) verbetert, dat de organisatie niet goed scoort als het gaat om de reductie van voortijdig schoolverlaten (vsv) en dat er overigens diverse incidenten zijn – bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van examinering in het mbo – op grond waarvan niet het beeld ontstaat dat het CvB 'in control' is op het terrein van kwaliteit. Mede om die reden besluit de Raad op 9 februari 2011 tot het instellen van een Commissie Onderwijs en Kwaliteit. Het duurt echter enige tijd totdat deze commissie ook feitelijk gaat functioneren; tussen de portefeuillehouder in het CvB en een RvT-lid vindt nog het nodige overleg plaats over taken en bevoegdheden van de commissie. De eerste vergadering vindt uiteindelijk plaats op 25 augustus 2011.

Hoofddlijn is kortom dat bij de Raad vanaf begin 2009 in toenemende mate het beeld ontstaat dat het CvB op verschillende terreinen niet 'in control' is. De raad pleegt vervolgens de nodige interventies, zoals de verzoeken, aandachtspunten en zorgpunten geuit tijdens diverse vergaderingen; ook stelt de Raad in 2010 een drietal domeinen op waarop van de CvB-leden prestaties worden verlangd.

Een ongelukkig optreden

Vervolgens wordt op 21 maart 2010 op televisie de Zembla-documentaire 'Wij willen les!' uitgezonden. De documentaire toont de klachten van leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs dat zij op mbo-instellingen doorgaans ontvangen. Dit naar aanleiding van de protestactie van voornamelijk Amsterdamse mbo-studenten op 10 februari 2010 op Het Plein te Den Haag. In de documentaire wordt uiteengezet waar het protest vandaan komt. Volgens de studenten krijgen ze te weinig les, mede onder het mom van 'zelfstandig leren' of 'zelfwerkzaamheid'. Als zij daarover klagen bij hun opleidingen, vangen ze echter bot. Daarom zoeken ze het hoger op, in Den Haag en door middel van medewerking aan de documentaire. De documentaire is onder meer gemaakt op mbo-locaties van Amarantis Onderwijsgroep te Amsterdam.

De CvB-voorzitter van Amarantis wordt in de documentaire gevraagd of hij de klachten heeft onderzocht. Hij geeft daarop aan dat de klachten bekend waren en er al aan oplossingen werd gewerkt. Maar het komt soms voor dat een docent ziek is of een vacature nog niet is ingevuld. "De directeur van de school moet dat uitleggen en moet ook met een oplossing komen," zo geeft hij aan. "Ik ga daar niet over". De journalist vraagt verderop in de documentaire of de CvB-voorzitter weet hoe de roosters van de studenten er uit zien. Hij antwoordt: "Ik ben uiteindelijk verantwoordelijk voor ongeveer duizend roosters. Die heb ik niet allemaal op mijn netvlies."

De opstelling van de voorzitter in de documentaire valt niet goed bij de Raad van Toezicht. Er vindt een gesprek over plaats tussen de voorzitter en vice-voorzitter van de Raad enerzijds en de voorzitter van het CvB en de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit anderzijds.

Herijking van de besturingsfilosofie

In de vergadering met de Raad van Toezicht op 13 oktober 2010 deelt de voorzitter van het College van Bestuur mede dat een traject gericht op het herijken van de besturingsfilosofie in gang is gezet. Dit wordt begeleid door Berenschot. Doel van het traject is blijkens de opdrachtbrief het formuleren van een gemeenschappelijk

ambitieniveau van de organisatie; deze heeft betrekking op de inhoud, organisatorische vormgeving, de organisatie van de ondersteuning, de cultuur en samenwerkingsaspecten . Het Plan van Aanpak zal de Raad nog worden nagezonden. De voorzitter meldt dat in het kader van het traject ronde tafel gesprekken plaatsvinden; dit op basis van een piketpalennotitie waarin aangegeven wordt welke zaken wel en niet bespreekbaar zijn en waarom. "Bijvoorbeeld het HRM en huisvestingsbeleid blijven centraal georganiseerd. Wel wordt ingegaan op wat binnen het beleid, centraal en decentraal georganiseerd kan worden." De Raad merkt naar aanleiding van de mededeling op dat verzelfstandiging van de groepen geen reëel scenario is; de raad denkt wel dat dit de start zal zijn van een discussie over schaalgrootte. De voorzitter stelt vast dat de volgende bijeenkomst het onderwerp uitgebreider zal worden besproken.

Bij de volgende vergadering van de Raad op 10 november 2010 staat het onderwerp wederom op de agenda; kort voor de bijeenkomst zijn de opdrachtbrief van Berenschot en de piketpalennotitie toegezonden aan de leden. Twee leden van de Raad zijn direct voorafgaand aan de vergadering geïnterviewd door Berenschot. Tijdens de vergadering blijkt de Raad ontstemd te zijn over het feit dat het traject reeds vergaand in gang is gezet. De Raad had eerder in het traject betrokken moeten worden aangezien het een belangrijk strategisch onderwerp is en alle facetten van de organisatie raakt .

De irritatie bij de Raad van Toezicht over het traject is tweeledig . Ten eerste is het volgens de voorzitter van de Raad zaak dat het CvB aandacht besteedt aan het leveren van prestaties op de afgesproken domeinen, en niet 'tijdens het spel de regels verandert'. Ten tweede, als al wordt ingezet op het voeren van gesprekken over de gezamenlijke ambitie, dan is het volgens hem niet gepast in 'piketpalen' aan te geven waarover het gesprek niet kan worden gevoerd.

De gang van zaken bij het traject is voor de voorzitter van de Raad van Toezicht 'de laatste druppel'.

Opzeggen van vertrouwen

Op 17 december 2010 vinden functioneringsgesprekken plaats met de leden van het CvB. De voorzitter krijgt in het gesprek te horen dat de relatie zal worden verbroken. Volgens hem heeft het beëindigen van de betrekking betrekking op onder meer de geleden imagoschade door de uitzending van Zembla in maart 2010 en op het weinig effectief functioneren van de collega portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit . De Raad van Toezicht meldt in een verslag van een informeel overleg op 9 februari 2011 dat er onvoldoende teamgeest was in het CvB en dat de organisatie en het bedrijf niet op orde waren .

Volgens de voorzitter van het CvB voelt hij zich na 17 december 2010 niet meer 'in control' van de organisatie . Er starten besprekingen tussen juristen van enerzijds Amarantis en anderzijds de voorzitter over het opstellen van een vaststellingsovereenkomst. Uiteindelijk wordt op 20 juni 2011 overeenstemming bereikt; de voorzitter legt met terugwerkende kracht tot 8 juni 2011 zijn functie neer . De Raad van Toezicht stelt een interim-bestuurder aan, de heer Raets.

5.9 Interventies van de Raad van Toezicht

De relatie tussen de Raad van Toezicht en het College van Bestuur is vanaf 2007 omgeven met discussie. De Raad van Toezicht geeft blijkens de notulen van een groot aantal vergaderingen vanaf het begin verzoeken af aan het College om meer inzage te geven in onder meer het huisvestingsbeleid, het financieel beleid, het

meerjarenperspectief, strategische noties en dergelijke. Blijkens de inhoud van de vergaderingen geeft het College hier vaker niet dan wel gehoor aan, en gebeurt dat in het laatste geval meestal pas na enige tijd. De gang van zaken roept discussie op over de vraag wie verantwoordelijk is voor het bestuur van de organisatie. En daar waar het het College betreft, wie aanspreekbaar is op de voortgang: of dat het collectief van het College is en/of de portefeuillehouder in kwestie ('het collegiaal model'). De commissie neemt waar dat de Raad van Toezicht in de periode 2007-2012 in feite blijvend zoekt naar positie en mogelijkheden om te interveniëren. De commissie heeft de volgende interventies van de Raad aangetroffen:

- In 2008 moet de financiële expertise in het CvB op niveau worden gebracht. Dat gebeurt in eerste instantie door het 'invliegen' van een extern adviseur in de persoon van de heer s'Jacob. Hij wordt aansluitend begin 2009 door de RvT benoemd tot lid van het College van Bestuur.
- Om meer inzicht in het financieel en huisvestingsbeleid te krijgen, stelt de Raad in 2009 een Financiële Commissie in. Deze overlegt direct met de portefeuillehouder Middelen.
- In 2009-2010 besluit de Raad tot het benoemen van drie kernthema's als het om het functioneren van het CvB gaat: a) zichtbaar in control, b) beter onderwijs en c) de RvT in positie. De functioneringsgesprekken met de leden van het CvB worden sindsdien gehouden aan de hand van deze drie thema's.
- Na herhaaldelijke discussie met de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit wordt uiteindelijk in het voorjaar van 2011 door de Raad een Commissie Onderwijs & Kwaliteit ingesteld. Door de ontwikkelingen die daarna optreden, komt deze commissie slechts tweemaal bijeen.
- De Raad dringt bij het College van Bestuur sinds 2009 aan op het ontslag van een bestuursadviseur (voormalig voorzitter CvB ROC ASA) en de directeur Huisvesting (voormalig lid CvB ROC ASA). Dit wordt in 2010 respectievelijk 2012 gerealiseerd.
- In het najaar van 2010 dringt de Raad aan op het stopzetten van het traject tot herijking van de besturingsfilosofie dat met begeleiding van Berenschot in gang is gezet.
- Eind 2010 zegt de Raad het vertrouwen in de voorzitter van het CvB op; het duurt tot 8 juni 2011 totdat de voorzitter zijn functie neerlegt. De Raad stelt een interim-voorzitter aan.
- In het najaar van 2011 besluit de Raad het College van Bestuur te reduceren tot twee zetels, waarmee de functie van de portefeuillehouder Onderwijs & Kwaliteit komt te vervallen.

5.10 De eindfase

In de periode na het vertrek van de voorzitter van het College van Bestuur in juni 2011 ontrolt zich een reeks van gebeurtenissen die – met de kennis van nu – kunnen worden aangeduid als 'eindfase'. In deze reeks zijn drie fasen te onderscheiden: a) de opmaat tot een plan van aanpak, b) pogingen tot het uitvoeren van een strategie en c) de interventie van de minister.

De opmaat tot een aanpak

Kort na het vertrek van de bestuursvoorzitter wordt op 22 juni 2011 in de Raad van Toezicht de jaarrekening over 2010 besproken. Deze wordt toegelicht door de accountant van Deloitte. Hij geeft aan dat op het oog sprake is van een positieve ontwikkeling: de solvabiliteit ligt boven de 20% en het resultaat over 2010 is hoger dan verwacht. Maar "dieper gezien is sprake van een mindere kwaliteit. De solvabiliteit is o.a. gestegen door het wegvallen van de getroffen BAPO voorziening en door Onderwijs in Bedrijf, waarvan de cijfers niet in de jaarrekening zijn geconsolideerd." De accountant geeft aan dat de organisatie gelet op de exploitatie, ontwikkelingen in het onderwijs en de nodige huisvestingsplannen in financieel zwaar weer verkeert.

Tegen deze achtergrond gaat interim-bestuurder Raets aan de slag. Ook hij komt tot de constatering dat de organisatie niet 'fit' is voor de komende jaren. Zijn analyse is dat dit wordt veroorzaakt door de volgende punten:

- de fusies zijn nooit echt gerealiseerd; onderlinge binding en gemeenschappelijk beleid zijn zwak ontwikkeld;
- het voortgezet onderwijs en mbo verschillen sterk van karakter; in het jarenlange streven naar doorlopende leerlijnen is dit ontkend, waardoor veel energie verkeerd gericht is geweest;
- het collegiale model van bestuur en management belemmert besluitvorming op cruciale punten;
- het bedrijfsmatig werken is niet tot ontwikkeling gekomen.

Volgens Raets moet de organisatie financieel gezond worden, kwaliteit en rendement leveren, concurrentie aangaan én externe verantwoording afleggen. Zijn beeld is dat dit wordt gerealiseerd door vijf werkorganisaties in te richten, die onder aansturing staan van het CvB: MBO Utrecht, MBO Amersfoort, Almere, VO Amsterdam en MBO Amsterdam. Deze organisaties moeten samenwerking zoeken en behouden met regionale partners. De Raad van Toezicht geeft op 10 september 2011 groen licht voor zijn benaderingswijze.

Overigens zijn in mei van 2011 besprekingen gestart met de Rabobank over de consolidatie van het krediet van € 50 miljoen. In augustus blijkt dat de bank met een hoge offerte komt. ING en de Deutsche Bank willen geen offerte uitbrengen. Het College van Bestuur zal nu de BNG gaan benaderen. In dezelfde vergadering met de Raad van Toezicht van begin september als die waarin Raets zijn plannen ontvouwd, brengt de portefeuillehouder Middelen in dat de Rabobank om verlenging van het krediet van € 50 miljoen zal worden gevraagd. Lukt dat niet, of in het geval de BNG-offerte niet doorgaat, dan zal een acuut cash probleem ontstaan. Bij het departement wordt in dat geval gevraagd om een kasschuif; de voorzitter van de Raad geeft aan dat hij bereid is hiervoor mee te gaan naar het departement.

Op 21 september bespreekt de Financiële Commissie de halfjaarcijfers 2011. Deze tonen een negatief resultaat door onder meer het uitblijven van reductie op de personeelslasten en hoge externe inhuur. Ten aanzien van de liquiditeit meldt het CvB dat geen sprake is van een acuut knelpunt; het overleg met de Rabobank en BNG over herfinanciering is gaande; het krediet bij de Rabobank is tijdelijk verlengd.

Op 5 oktober bespreekt het CvB met de Raad van Toezicht de stand van zaken op het 'Plan Raets'. Het CvB geeft daarbij aan dat het totale transitieplan, inclusief de kostenkant ervan, in januari 2012 klaar zal zijn.

Pogingen tot strategie

Omdat Amarantis nog steeds onder verscherpt financieel toezicht staat, ontvangt de Inspectie medio oktober 2011 het halfjaarverslag van de organisatie. In diezelfde periode wordt door de Inspectie, op grond van de jaarstukken over 2010, in een memo beschreven dat bij Amarantis geen sprake meer is van een verhoogd risico voor de financiële

positie omdat de indicatoren boven de signaleringsgrenzen liggen. Het voornemen van de Inspectie is volgens dit memo dan ook het financieel toezicht bij te stellen naar regulier toezicht .

In de tussentijd is men bij Amarantis bezig met het 'plan Raets'. Begin november wordt de stand van zaken besproken met de Raad van Toezicht . De Raad dringt aan op de nodige voortgang; gesprekken over steun van bijvoorbeeld OCW en de gemeente Amsterdam moeten vóór de jaarwisseling in gang zijn gezet. Ten aanzien van de financiën wordt gemeld dat de begroting voor 2012 vooralsnog uitkomt op een resultaat van - € 15 miljoen, exclusief transitiekosten. Gesproken wordt over de te volgen strategie in de richting van de banken en OCW. Een mogelijkheid is om de levensvatbaarheid van Amarantis Onderwijsgroep 'extern bespreekbaar' te maken, net zoals dat destijds met het Albeda College is gebeurd. Dan moeten echter de oplossingen wel klaar liggen. Betrokkenheid van een bureau als Berenschot én de inzet van de voorzitter van de Raad van Toezicht kunnen helpen. Bij dit alles geeft het CvB overigens aan dat geen sprake is van een acuut financieel probleem; het krediet bij de Rabobank is verlengd tot 1 januari en ook daarna is volgens het CvB verlenging mogelijk. Op 30 november 2011 vraagt interim-bestuurder Raets per email een gesprek aan met de minister .

De Raad van Toezicht en het College van Bestuur overleggen vervolgens weer op 7 december 2011 . Het CvB zet uiteen dat andere besturen – het ROC van Amsterdam en het ROC Midden Nederland – inmiddels ook betrokken zijn bij de plannen. Ook de directeur-generaal DGHWE is door de heer Raets geïnformeerd. Er zal een gesprek met de minister plaatsvinden. In dezelfde bijeenkomst komt ook de begroting voor 2012 langs. Deze toont een tekort van € 12 miljoen; dat betekent volgens de Raad dat het vermogen en daarmee de solvabiliteit van Amarantis Onderwijsgroep richting nul gaan.

Op het ministerie van OCW worden inmiddels voorbereidingen getroffen voor het gesprek tussen Amarantis en de minister, dat op 19 december 2011 zal plaatsvinden. Er is twijfel over de ernst van de signalen die de Inspectie hebben bereikt . Op 16 december 2011 vindt eerst nog een gesprek plaats tussen het CvB van Amarantis en de directie Rekenschap van de Inspectie. Gemeld wordt dat de begroting voor 2012 een tekort toont en dat wordt gewerkt aan algehele herfinanciering . Vervolgens spreken interim-bestuurder Raets en de voorzitter van de Raad van Toezicht op 19 december 2011 met de minister. In het gesprek wordt de minister geïnformeerd over het transitieplan.

Enkele dagen daarna, op 22 december 2011, wordt een extra vergadering van de Raad van Toezicht met het CvB ingelast . Daarin wordt gemeld dat een liquiditeitsprobleem dreigt omdat de BNG zich terug trekt uit het offertetraject. Geconstateerd wordt dat het nu noodzakelijk wordt dat OCW zich garant gaat stellen.

De interventie van de minister

Zoals gedetailleerd en nauwgezet beschreven in de deelrapportage van de NSOB (zie ook hoofdstuk 6) ontstaat na de jaarwisseling in toenemende mate contact tussen Amarantis, Inspectie en ministerie over de financiële situatie. Belangrijke feiten in deze periode zijn de volgende .

Op 5 januari 2012 verhoogt de Inspectie het toezichtsregime naar intensief toezicht. Dit betekent dat van de instelling een verbeterplan wordt geëist. Kort daarop, op 9 januari 2012 laat de portefeuillehouder Middelen per email aan de directie Rekenschap van de Inspectie weten dat een liquiditeitsprobleem in februari dreigt. Daarop schrijft deze directie nog diezelfde dag een ambtsbericht aan de minister met de melding dat de zorgen over Amarantis Onderwijsgroep groot zijn.

Op 10 januari 2012 overlegt Amarantis met de directeur-generaal DGHBWE over het plan Raets. Aan de orde is een mogelijke uitruil van het onderwijsaanbod tussen instellingen, onder meer inhoudende dat het mbo van Amarantis te Amsterdam wordt overgedragen aan ROC van Amsterdam en het voortgezet onderwijs van het ROC van Amsterdam naar Amarantis. Dit onderdeel van het plan wordt afgewezen, mede omdat het ROC van Amsterdam dan 'too big to fail' zou worden.

Op 12 januari 2012 stuurt de Rabobank een brief aan Amarantis Onderwijsgroep waarin wordt gemeld dat het krediet van € 50 miljoen wordt verlengd tot 30 april 2012.

De Raad van Toezicht van Amarantis komt op 18 januari 2012 bijeen en bespreekt daarbij met het CvB de stand van zaken. Het CvB bestaat op dat moment enkel uit de portefeuillehouder Middelen, aangezien interim-bestuurder Raets onverwacht is opgenomen in het ziekenhuis. Tijdens de vergadering worden de gesprekken die zijn gevoerd met OCW en de Inspectie besproken. De Raad dringt aan op het doorzetten van de benodigde sanering intern. Het CvB meldt dat inmiddels Berenschot en UNO zijn ingehuurd voor het opstellen van een herstelplan.

Ook in de weken na 18 januari 2011 vinden diverse contacten en gesprekken plaats tussen Amarantis en de directie Rekenschap van de Inspectie. Mede op grond van die gesprekken stellen Berenschot en UNO een herstelplan samen, dat op 3 februari 2012 voorligt ter bespreking in de Raad van Toezicht.

In het plan wordt aangegeven dat voor het totaal een bedrag van € 132 miljoen nodig is, bestaande uit:

- een eenmalige voorziening reorganisatiekosten à € 52 miljoen;
- een bedrag van € 50 miljoen voor herfinanciering van het Rabo-krediet na 1 mei 2012;
- een investeringsbudget voor huisvesting van € 30 miljoen.

Dit budget zal bij OCW worden aangevraagd. De Raad en het College van Bestuur geven aan positief te staan tegenover het herstelplan. De Raad kan het plan echter nog niet goedkeuren, dat zal op 10 februari 2012 kunnen gebeuren. Omdat op 6 februari 2012 een gesprek plaatsvindt met de directie Rekenschap van de Inspectie, zal het CvB het plan - met inachtneming van de gemaakte opmerkingen - nog op 3 februari 2012 namens Amarantis aanbieden aan de Inspectie. Hetgeen vervolgens ook gebeurt.

Op 4 februari 2012, dat is op een zaterdag, verschijnt in Het Parool het artikel Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort. In het stuk wordt onder andere de heer s'Jacobs geciteerd. Hij geeft aan dat de situatie nijpend is en dat zeker 100 tot 200 arbeidsplaatsen zullen moeten verdwijnen.

Over het weekend heen op 6 februari 2012 vindt zoals gepland het gesprek plaats tussen Rekenschap, het CvB en de voorzitter van de Raad van Toezicht. De strekking van het gesprek is dat het herstelplan nader moet worden aangepast. Een dag later overlegt de minister met de heer Wintels over de mogelijkheid dat hij interim-bestuurder wordt van Amarantis. Deze optie wordt op 8 februari 2012 door enkele topambtenaren in een overleg voorgelegd aan de voorzitter en de vice voorzitter van de Raad van Toezicht.

Op 9 februari 2012 maken de voorzitter en vice voorzitter van de Raad van Toezicht kennis met de heer Wintels. Daarbij wordt gesproken over de relatie tussen de aankomend interim-bestuurder en de raad. De heer Wintels geeft

aan voorkeur te hebben voor een overstap naar het zogeheten one-tier model, waarbij hij uitvoerend voorzitter van de Raad van Toezicht zou worden. De 'next-best' optie is dat het two-tier model zoals dat nu functioneert, in stand blijft maar dat er een nieuwe voorzitter respectievelijk nieuwe Raad van Toezicht komt. In een email zet hij dit uiteen en geeft aan er nog een nachtje over te zullen slapen .

De volgende dag 10 februari 2012 komt de Raad bijeen. Aan het begin van de vergadering geeft de heer Janssen aan dat hij zijn functie als voorzitter van de Raad van Toezicht zal neerleggen . Ook mevrouw Groenewegen, vice-voorzitter van de Raad, geeft aan dit te doen. Er volgt een debat, dat er uiteindelijk in uitmondt dat alle leden opstappen. Eén lid, mevrouw Tümer, blijft aan in verband met de nodige continuïteit.

Op 14 februari 2012 wordt de heer Wintels door de Raad van Toezicht benoemd als interim-bestuurder van Amarantis Onderwijsgroep . Hij komt met het plan om de organisatie op te splitsen, of te de-fuseren in aparte rechtspersonen. Er komen vijf nieuwe besturen: drie mbo-besturen voor respectievelijk het mbo in Amsterdam, Utrecht en Amersfoort en twee nieuwe vo-besturen voor het vo in respectievelijk Amsterdam/Zaanstad en Almere.

Op 1 maart 2012 stuurt de Inspecteur-Generaal van de Inspectie een ambtsbericht aan de minister waarin zij haar twijfels uit over de onderbouwing van deze de-fusie . Op het ambtsbericht ontvangt zij geen reactie van het ministerie