



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**ONDERZOEK NAAR DE
SAMENWERKING TUSSEN ROC VAN
AMSTERDAM EN ROC FLEVOLAND**

RAPPORT

Utrecht, 7 augustus 2012
H3312837

Voorwoord

Dit rapport met kenmerk H3312837 bevat de resultaten van een incidenteel onderzoek naar de samenwerking tussen het ROC van Amsterdam en het ROC Flevoland.

Het conceptrapport met nummer H3289033 is op 19 juni 2012 voor wederhoor verzonden naar het College van Bestuur van het ROC van Amsterdam en naar het College van Bestuur van het ROC Flevoland. De reacties van beide Colleges van Bestuur zijn in dit definitieve rapport verwerkt.

Het rapport is vastgesteld door drs. R. Loep RA, directeur directie Rekenschap, te Utrecht op 7 augustus 2012 en zal 5 weken na de vaststelling openbaar worden gemaakt. Het rapport wordt aan de Minister van OCW aangeboden, die het rapport mogelijk al eerder aan de Tweede Kamer verstrekt.

INHOUD

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1	OPDRACHT EN WERKWIJZE 9
1.1	Aanleiding voor het onderzoek 9
1.2	Object van onderzoek 9
1.3	Onderzoeksvragen en werkwijze 9
1.4	Afbakening van het onderzoek 9
1.5	Wet- en regelgeving 10
1.6	Kader voor een bestuurlijke fusie in de praktijk 10
2	BEVINDINGEN 12
2.1	Rechtmatigheid samenwerkingsvorm 12
2.2	Samenwerkingsvorm in praktijk 14
2.2.1	Bevindingen bestuurlijke, organisatorische en financiële verwevenheid 14
2.2.2	Conclusies samenwerkingsvorm in de praktijk 16
2.2.3	Toekomst samenwerking 17
2.3	Bestuurdersbeloningen 18
2.4	Verslaggevingseisen 19
3	BESTUURSREACTIE OP CONCEPT RAPPORT 20
4	Bijlage 1 organogram ROCvA 22
5	Bijlage 2 organogram ROCF 23

Samenvatting

Uit de jaarstukken 2010 van het ROC van Amsterdam en van het ROC Flevoland bleek dat er door de samenwerking tussen beide ROC's sprake was van een gezamenlijk bestuur. Eind 2011 zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld over een mogelijk verband tussen deze samenwerking en hogere bezoldigingen van de bestuurders van het ROC Flevoland. Dit was de aanleiding voor dit onderzoek naar de samenwerking tussen het ROC van Amsterdam en het ROC Flevoland. Het onderzoek is gericht op de rechtmatigheid van de samenwerking tussen ROC van Amsterdam en ROC Flevoland, de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen en het voldoen aan de verantwoordingseisen voor deze beide onderwerpen.

Op grond van de bevindingen in het onderzoek zijn wij tot de volgende conclusies gekomen:

- De juridische vorm van de samenwerking is rechtmatig.
- De bestuurdersbeloningen zijn rechtmatig.
- Wij kunnen geen uitspraak doen over de doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen.
- Aan de betreffende verslaggevingseisen is voldaan.

In het onderzoek is ook gekeken naar de vorm van de samenwerking in de praktijk. Uit de *Memorie van toelichting bij de wijziging van de WEB als gevolg van het invoeren van de fusietoets in het onderwijs* is een kader afgeleid dat aangeeft wanneer in praktijk sprake is van een (bestuurlijke) fusie. Beide ROC's hebben in de reactie op het concept rapport aangegeven dat zij het niet eens zijn met het hanteren van dit kader, omdat de fusietoets alleen van toepassing is op vormen van samenwerken, die tot stand zijn gekomen na invoering van de fusietoets.

Op grond van de bevindingen in het onderzoek komen wij tot de volgende conclusies:

1. Er is in de praktijk sprake van een volledige bestuurlijke samensmelting. Beide ROC's worden aangestuurd vanuit één RvB en er wordt toezicht gehouden door één RvT.
2. Hoewel de uitvoering van het onderwijskundig beleid plaatsvindt in de MBO Colleges, wordt het onderwijskundige beleid gemaakt in de RvB, onder verantwoordelijkheid van de domeinregisseurs. Hierdoor ligt de kern van de instellingsbestuurlijke taken niet meer volledig bij de individuele besturen. Daarnaast is in praktijk geen sprake meer van een individueel functionerend bestuur per ROC.
3. Op het niveau van bestuur en management is sprake van organisatorische vervlechting, die niet meer eenvoudig ontvlechtbaar is. Op het niveau van de centrale diensten is sprake van organisatorische vervlechting, die op dit moment nog wel eenvoudig ontvlechtbaar is.
4. Er is geen sprake van financiële vervlechting, die niet meer eenvoudig ontvlechtbaar is.

Beide ROC's hebben in de reactie op het concept aangegeven dat zij het niet eens zijn met de hierboven opgenomen conclusies onder punt 1 en 2 en punt 3 ten aanzien van de organisatorische vervlechting op het niveau van bestuur en management.

Beide ROC's hebben aangegeven in de toekomst juridisch zelfstandig te willen blijven. De belangrijkste reden hiervoor is de financiële zelfstandigheid. Het ene ROC loopt dan geen risico bij een eventuele verslechtering van de financiële positie van het andere ROC.

Tot slot hebben de beide ROC's aangegeven dat in 2012 een evaluatie van de krachtenbundeling plaatsvindt door een extern bureau, in opdracht van de RvT. De resultaten hiervan worden ultimo 2012 verwacht en kunnen tot aanpassingen in de huidige wijze van samenwerking leiden.

1 OPDRACHT EN WERKWIJZE

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De inspectie besteedt sinds 2010 aandacht aan de rechtmatigheid van samenwerkingsverbanden van onderwijsinstellingen. Uit de jaarstukken over 2010 van het ROC van Amsterdam (verder ROCvA) en het ROC Flevoland (verder ROCF) bleek dat er sinds 2009 sprake is van een gezamenlijk bestuur. Dit was het signaal voor de Inspectie van het Onderwijs om de samenwerkingsvorm te onderzoeken. Op 7 oktober 2011 heeft het Kamerlid Çelik (PvdA) schriftelijk vragen gesteld over de samenwerking van ROCvA en ROCF en over het mogelijke verband tussen deze samenwerking en hogere bezoldigingen van de bestuurders van ROCF (nr. 2011Z19707). De antwoorden op deze Kamervragen zijn op 24 januari 2012 naar de Tweede Kamer gegaan. In één van de antwoorden kondigt de minister aan dat de inspectie aanvullend onderzoek doet naar de samenwerking tussen de ROC's.

1.2 Object van onderzoek

Het onderzoek is gericht op de rechtmatigheid van de samenwerking tussen ROCvA en ROCF, de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen van beide ROC's en het voldoen aan de verslaggevingseisen (verantwoordingseisen) ten aanzien van voorgaande onderwerpen.

1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze

De onderzoeksvragen luiden:

1. Is de toegepaste samenwerkingsvorm rechtmatig?
2. Is er in de praktijk sprake van een bestuurlijke fusie?
3. Is er, gezien de hoogte van de bestuurdersbeloningen, sprake van onrechtmatige en/of ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen?
4. Hebben ROCvA en ROCF voldaan aan de verslaggevingseisen voor de voorgaande onderwerpen?

De toegepaste werkwijze in het onderzoek is:

- het raadplegen van documenten, zoals notulen, reglementen, statuten, jaarverslagen en jaarrekeningen van beide ROC's (2008, 2009, 2010), jaarverslagen en jaarrekeningen van de Koepelstichting ROC van Amsterdam - ROC Flevoland (2009 en 2010) en de concept jaarverslagen en jaarrekeningen van beide ROC's over 2011;
- inzage in het deel van de financiële administratie dat betrekking heeft op de verrekeningen tussen de beide ROC's en op de bestuurdersbeloningen voor de jaren 2008 tot en met 2011;
- gesprekken voeren met medewerkers en het College van Bestuur (verder CvB) van beide ROC's.

In het onderzoek is de periode vanaf begin 2008 betrokken tot en met eind 2011.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door de directie Rekenschap van de inspectie. Rekenschap is een accountantsafdeling die in haar handelen gehouden is aan de

voorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants, het NBA. De uitgevoerde werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met Standaard 3000, "Assuranceopdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie".

Het onderzoek is uitsluitend gericht op het verstrekken van een redelijke mate van zekerheid over de rechtmatigheid van de samenwerkingsvorm, de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen en het voldoen aan de verslaggevingseisen in dit kader. Het onderzoek is uitdrukkelijk niet gericht op de getrouwheid en/of rechtmatigheid van de gehele jaarrekeningen van het ROCvA, het ROCF en/of de Koepelstichting ROC van Amsterdam – ROC Flevoland (verder Koepelstichting). Ook de samenwerking van het ROCvA met de Stichting Voortgezet Onderwijs valt buiten de kaders van dit onderzoek.

Het verstrekken van de juiste en volledige informatie in het kader van het onderzoek is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van het ROCvA en het ROCF. Het is onze verantwoordelijkheid een assurancerapport te verstrekken over de in paragraaf 1.3 geformuleerde onderzoeksvragen.

1.5 Wet- en regelgeving

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de inspectie gebruik gemaakt van de relevante wet- en regelgeving:

- Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB);
- Regeling en beleidsregels fusietoets van het Ministerie van OCW;
- Governance code BVE;
- Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO);
- Wet openbaarmaking publieke topinkomens (WOPT);
- Brief van de minister d.d. 14 januari 2011 met kenmerk 257165;
- Brief van de minister d.d. 25 januari 2011 met kenmerk 259228;
- Brief van de minister d.d. 9 februari 2012 met kenmerk 373939.

1.6 Kader voor een bestuurlijke fusie in de praktijk

Uit de *Memorie van toelichting bij de wijziging van de WEB als gevolg van het invoeren van een fusietoets in het onderwijs* is een kader afgeleid dat aangeeft wanneer in praktijk sprake is van een (bestuurlijke) fusie. Hierbij is in het bijzonder gebruik gemaakt van de volgende passages, die wij letterlijk citeren (de markeringen zijn van ons):

"De fusietoets gaat niet over uiteenlopende samenwerkingsvormen die de trekken van een fusie kunnen aannemen. Een belangrijke reden daarvoor is dat deze vormen van samenwerking, zoals een persoonlijke unie van bestuurders in verschillende besturen, **makkelijker omkeerbaar zijn dan een fusie**. Bovendien kunnen bestuurlijke vormen van samenwerking, zonder overdracht van alle bestuurlijke bevoegdheden (inclusief alle rechten en plichten) aan een nieuwe rechtspersoon, een goed alternatief zijn voor de bestuurlijke fusie. Dit kan een goed alternatief zijn voor een **volledige bestuurlijke samensmelting**, omdat het schoolbestuur de voordelen van schoolvergroting kan combineren met het principe van een schoolnabij bestuur. Alternatieve bestuursvormen als besturenfederatie of coöperatie zijn daarvan voorbeelden. Op een aantal onderdelen werken de besturen onder de vlag van een besturenfederatie of coöperatie samen (bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop, gezamenlijke vervangings- of mobiliteitspool voor het

personeel) **terwijl de kern van de schoolbestuurlijke taken bij de individuele besturen blijft.** In de beleidsbrief over de menselijke maat in het onderwijs worden dergelijke samenwerkingsvormen daarom positief gewaardeerd. (*Kamerstukken II 2008/2009*, 32040, nr. 3 pagina 9)“

In de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2009/2010*, 32040, nr. 6, pagina 7) bij de wijziging van ondermeer de WEB als gevolg van het invoeren van de fusietoets wordt het volgende opgemerkt. “Aansluitend vragen deze leden (dit verwijst naar de schriftelijke vragen die de leden van de SP-fractie hebben gesteld – IvhO) **hoe de regering voorkomt dat besturen de fusietoets ontlopen, door niet op papier te fuseren, maar in de praktijk wel degelijk (bestuurlijk) fuseren. Dit kan immers in de praktijk op hetzelfde neerkomen.** Die laatste stelling is in onze ogen maar in beperkte mate juist. Voor het geval deze leden (ook) bedoelen dat er personele unies of federatieve verbanden kunnen worden gevormd tussen besturen (en eventuele directies) van verschillende scholen, wijzen wij graag naar het daarover gestelde in de memorie van toelichting. **Omdat dergelijke vormen van vervlechting ook weer zijn te ontvlechten,** vinden we een middel als een fusietoets daarvoor niet nodig. Wij merken overigens op dat lichtere vormen van samenwerking onder omstandigheden een gevoelde noodzaak tot fuseren kunnen mitigeren.”

“De leden van de SP-fractie vragen de regering naar de mogelijkheid om zogenaamde sluiproutes, bedoeld om de fusietoets en de mogelijkheid een bekostigingssanctie opgelegd te krijgen te omzeilen, af te snijden. Zoals eerder uiteengezet achten wij **andere vormen van samenwerking van scholen dan door middel van fusies in het algemeen geenszins laakbaar** en soms zelf een goed alternatief voor een fusie. Het maakt het bijvoorbeeld mogelijk om zelfstandigheid te combineren met de voordelen van samenwerking, zoals in de facilitaire sfeer. Wij geven er daarom de voorkeur aan om in dit verband geen algemene uitspraken te doen, maar zaken van geval tot geval te beoordelen.” (*Kamerstukken II 2009/2010*, 32040, nr. 6, pagina 24)

Op grond van beantwoording van de volgende vragen zullen wij vaststellen in welke mate de samenwerking in de praktijk voldoet aan de kenmerken van een bestuurlijke fusie:

1. Is in praktische zin sprake van **volledige bestuurlijke samensmelting?**
2. Ligt **de kern van de instelling bestuurlijke taken nog bij de individuele besturen?** Onder instellingsbestuurlijke taken verstaan wij het maken van onderwijsbeleid en uitvoering hieraan geven.
3. Is sprake van een dusdanige organisatorische vervlechting van de individuele instellingen, dat deze **niet meer eenvoudig ontvlechtbaar** is?
4. Is sprake van een dusdanige financiële vervlechting, dat deze **niet meer eenvoudig ontvlechtbaar** is?

Beide ROC's hebben in de reactie op het concept rapport aangegeven dat zij het niet eens zijn met het hanteren van het in deze paragraaf opgenomen kader. Zij menen dat het gehanteerde toetsingskader niet aansluit bij de herhaaldelijke oproepen van de minister van OCW en de wetgever aan onderwijsinstellingen om meer en beter samen te werken teneinde de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, kosten te besparen in de facilitaire sfeer en te komen tot een macro-doelmatig onderwijsaanbod. Daarnaast zijn beide ROC's van mening dat de fusietoets alleen van toepassing is op vormen van samenwerken, die tot stand zijn gekomen na invoering van de fusietoets.

2 BEVINDINGEN

2.1 Rechtmatigheid samenwerkingsvorm

Deze paragraaf bevat de bevindingen van de uitkomsten van het onderzoek naar de rechtmatigheid van de samenwerking.

Beschrijving aangetroffen juridische vorm van de samenwerking

De Stichting ROCvA en de Stichting ROCF houden respectievelijk de instelling ROCvA en de instelling ROCF in stand. Beide instellingen kennen een eigen CvB (is het bevoegd gezag) dat in beide gevallen uit één persoon bestaat, namelijk de heer De Jaeger voor het ROCvA en de heer Wilcke voor het ROCF.

In de statuten wordt een onderscheid gemaakt tussen Bestuur, Bestuurder, Raad van Bestuur (verder RvB) en CvB. De Bestuurder van de Stichting ROCvA en van de Stichting ROCF is de Koepelstichting. In de statuten van zowel de Stichting ROCvA als de Stichting ROCF is opgenomen dat aan het Bestuur alle taken en bevoegdheden toekomen die niet door de wet of de statuten zijn toegekend aan het College van Bestuur of aan de Raad van Toezicht. Ook is opgenomen dat het CvB belast is met alle wettelijke taken en bevoegdheden opgenomen in de WEB. In het bestuursreglement zijn de bevoegdheden van het CvB nader vastgelegd.

De Koepelstichting kent een Algemeen Bestuur, dat in de stukken verder wordt aangeduid als de RvB. De RvB bestaat uit vier leden. De personen die het CvB van de beide instellingen vormen hebben ook zitting in de RvB, respectievelijk als voorzitter (verder vz) en vicevoorzitter (verder vice-vz).

Geen van de bestuursleden is in dienst van de Koepelstichting. Twee bestuursleden zijn in dienst van de Stichting ROCvA en twee bestuursleden zijn in dienst van de Stichting ROCF.

In de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de vier portefeuillehouders bevoegdheden krijgen, die verband houden met de aansturing van de werkmaatschappijen:

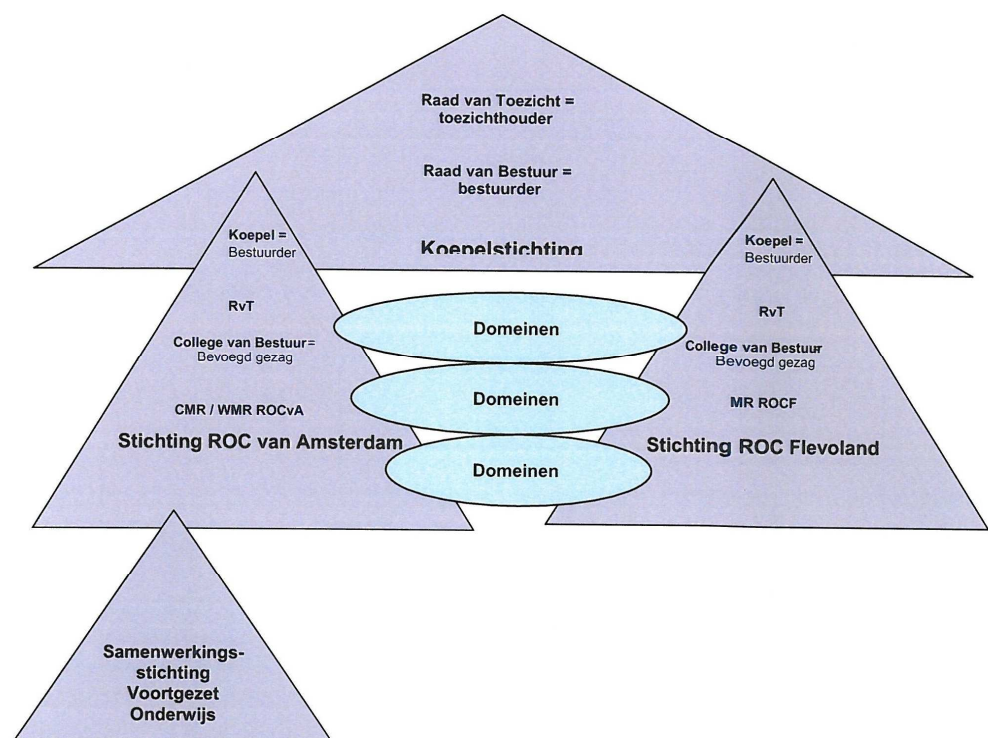
- De heer Winter (in dienst bij het ROCvA, lid van de RvB) is portefeuillehouder Onderwijs bij zowel het ROCvA als het ROCF.
- De heer Wilcke (in dienst bij het ROCF, CvB van het ROCF, vice-vz van het RvB) is portefeuillehouder integraal strategisch Onderwijs- en HRM beleid bij het ROCvA.
- De heer Vreugdenhil (in dienst bij het ROCF, lid van de RvB) is portefeuillehouder Integrale Bedrijfsvoering, Financiën, ICT, Huisvesting en Facilitair bij het ROCvA en het ROCF.
- De heer De Jaeger (in dienst bij ROCvA, CvB van het ROCvA, vz van het RvB) is portefeuillehouder integrale strategische positionering- en beleid bij het ROCF.

Per onderwijsdomein zijn domeinregisseurs benoemd. Een domeinregisseur is in dienst bij het ROCvA of het ROCF maar heeft bevoegdheden voor het gehele betreffende opleidingsdomein dat in de meeste gevallen in beide instellingen aanwezig is. Een domein is gericht op het innoveren van het onderwijsaanbod en het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. De domeinregisseur is verantwoordelijk voor afstemming en bevordert dat ontwikkelde uitgangspunten en standaarden voor onderwijsprogramma's door de werkmaatschappijen worden

geïmplementeerd en uitgevoerd. Begin 2012 zijn er 8 domeinregisseurs, waarvan 7 in dienst van het ROCvA en één in dienst van het ROCF. Er zijn 12 MBO Colleges (juridisch werkmaatschappij genoemd), waarvan er 9 behoren tot het ROCvA en 3 tot het ROCF. Een MBO College staat onder leiding van een voorzitter van de werkmaatschappij; deze is in dienst bij het betreffende ROC. Een werkmaatschappij is een cruciale organisatorische eenheid in de lokale context, die bestaat uit verschillende onderwijsteams. De uitvoering van het onderwijs vindt plaats binnen de MBO Colleges.

De beschreven situatie komt tot uitdrukking in de volgende afbeelding:

Organisatiestructuur van de Krachtenbundeling



Bevindingen juridische vorm samenwerking

Ten aanzien van de juridische vorm van de samenwerking hebben wij de volgende bevindingen:

- In de statuten en andere documenten wordt gebruik gemaakt van de termen 'RvB' en 'portefeuillehouder'. Dit zijn termen die niet in de WEB voorkomen en daardoor hier formeel ook niet mee in strijd zijn.
- Juridisch hebben de Koepelstichting, de Stichting ROCvA en de Stichting ROCF ieder een eigen Raad van Toezicht (verder RvT).
- Juridisch wordt voldaan aan de eis uit de WEB artikel 9.1.4. lid 2 dat een lid van het CvB niet tevens lid kan zijn van het CvB van een andere instelling.
- Juridisch is de samenwerking niet aan te duiden als een bestuurlijke fusie of een instellingsfusie.

Conclusie juridische vorm samenwerking

Op grond van bovenstaande bevindingen komen wij tot de conclusie dat de juridische vorm van de samenwerking rechtmatig is.

2.2 Samenwerkingsvorm in praktijk

Deze paragraaf bevat de bevindingen en conclusies ten aanzien van de in de praktijk aangetroffen samenwerkingsvorm.

2.2.1 *Bevindingen bestuurlijke, organisatorische en financiële verwevenheid*

Ten aanzien van de in de praktijk aangetroffen samenwerking hebben wij de volgende bevindingen:

Bevindingen ten aanzien van bestuurders en toezichthouders

- De RvT van de Koepelstichting, de Stichting ROCvA en de Stichting ROCF bestaat uit dezelfde personen.
- Leden van de RvB vervullen als portefeuillehouders bij beide ROC's dezelfde rol.
- De arbeidsvoorwaarden van de vier leden van de RvB zijn geharmoniseerd, waarbij voor elke bestuurder uitgegaan is van verantwoordelijkheid voor beide Stichtingen cq. onderwijsinstellingen.
- Met ingang van 2008 zijn de bestuursverslagen in de jaarverslagen van beide ROC's opgenomen namens alle leden van de RvB. Er is alleen een voorwoord namens de vz van het CvB.
- De centrale diensten hebben in persoon dezelfde directeur. Deze komt voor een deel voor rekening van het ROCvA en voor een deel voor het ROCF.

Bevindingen verslaglegging

- In het eerste jaar van de samenwerking (2009) zijn er alleen notulen van de RvT van de Koepelstichting. Vanaf 2010 worden de notulen opgesteld per RvT, dus drie maal. Deze notulen zijn identiek.
- Het verslag van de RvT in de jaarverslagen van de Koepelstichting 2009 en 2010 is exact gelijk aan het opgenomen verslag van de RvT in de jaarverslagen van de Stichting ROCvA en aan het opgenomen verslag van de RvT in de jaarverslagen van de Stichting ROCF.
- Het verslag van de RvT in het concept jaarverslag van de Stichting ROCvA over 2011 is identiek aan het verslag van de RvT dat is opgenomen in het concept-jaarverslag van de Stichting ROCF over 2011.
- Met ingang van 1 januari 2009 zijn de notulen van de RvB, het CvB van het ROCvA en het CvB van het ROCF identiek. De vastgelegde besluitvorming van de beide CvB's is dus identiek aan de vastgelegde besluitvorming van de RvB.

Bevindingen besluitvorming en sturing

- In de 'Evaluatiekrachtenbundeling ROCvA – ROCF' is opgenomen: "Alle bestuursbesluiten zijn vanaf januari 2009 ook in de nieuwe RvB in unanimitieit genomen en direct geldig verklaard voor het CvB van de te onderscheiden stichtingen." Ook is opgenomen: "Het overleg met de voorzitters directies werkmaatschappijen en directeuren/concernhoofden van diensten hebben vanaf het begin plaatsgevonden in gezamenlijke vergaderingen of meetings zonder onderscheid naar de te onderscheiden stichtingen."
- De domeinregisseurs zijn verantwoordelijk voor afstemming en bevorderen dat ontwikkelde uitgangspunten en standaarden voor onderwijsprogramma's door de werkmaatschappijen van beide onderwijsstichtingen worden geïmplementeerd en uitgevoerd.
- In de aanvraag van de fiscale eenheid voor de BTW is hierover ook opgenomen: "De onderwijskundige sturing loopt via de lijnen van de domeinen. De aansturing van de domeinen is over ROCvA en ROCF verdeeld."

Bevindingen ten aanzien van de organisatievorm

- In de toekenning van de fiscale eenheid voor de BTW is opgenomen: "Tijdens de bespreking heeft u aangegeven dat er sinds het oprichten van de Koepelstichting feitelijk sprake is van één onderwijsconcern dat functioneert onder één gemeenschappelijke leiding welke het onderwijskundig beleid voor de groep vaststelt en als zodanig is voor alle werknemers van de diverse rechtspersonen duidelijk dat zij feitelijk behoren tot dit ene onderwijsconcern."
- In de concept jaarverslagen 2011 van beide ROC's is opgenomen: "Het Bestuur en het CvB worden ondersteund door zeven centrale diensten, te weten de Bestuursdienst, de dienst Facilitair Bedrijf, de dienst Financiën, de dienst HRM, de dienst ICT, de dienst PR, Communicatie & Marketing en sinds 2011 de dienst Onderwijsinformatie. Alle centrale diensten zijn gevestigd aan de Fraijlemaborg 141 te Amsterdam en worden door beide onderwijsstichtingen gebruikt. De ondersteunende centrale diensten werken voor alle MBO Colleges in beide ROC's volgens uniforme processen en met een eenduidige, overkoepelende aansturing. Onderwijskundig overleg tussen de MBO Colleges vindt plaats binnen de domeinen. Binnen deze uitwerking van de samenwerking handelt ieder College en ieder team zelfstandig ten aanzien van haar opdracht voor het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs en tevreden stakeholders. Alle personeelsleden zijn in dienst bij de Stichting ROCvA en (opmerking IvHO: hier wordt bedoeld of) de Stichting ROCF, waarbij er wel afspraken bestaan voor interne mobiliteitsmogelijkheden binnen de twee organisaties. Schaalvergroting in de ondersteunende processen wordt, gezien de externe ontwikkelingen, beschouwd als een voorwaarde voor het levensvatbaar houden van de organisatie."
- Op de website van het ROCvA (situatie 7 februari 2012) is aangegeven dat de dagelijkse leiding in handen is van de RvB. Onder de bestuurlijke onderdelen wordt het CvB niet genoemd. Bij het voorstellen van de vier leden van de RvB wordt bij de heer De Jaeger wel zijn functie als vz van het CvB van het ROCvA genoemd.
- Op de website van het ROCF (situatie 14 februari 2012) is onder bestuursinformatie de RvB ROCvA – ROCF opgenomen. Het CvB wordt niet genoemd als bestuursorgaan. Bij het voorstellen van de vier leden van de RvB wordt bij de heer Wilcke wel zijn functie als vz van het CvB van het ROCF genoemd.
- In de concept jaarverslagen over 2011 is voor beide ROC's een organogram opgenomen (zie bijlage 1 en 2). Hieruit blijkt bij het ROCVA geen directe lijn tussen de onderliggende eenheden en het CvB, de lijn loopt via de RvB.
- Uit diverse stukken (waaronder de toekenning van de fiscale eenheid voor de BTW en de notulen van de RvT en de RvB) blijkt een voornemen tot het onderbrengen van de centrale diensten bij de Koepelstichting, waarbij ook het personeel van de betreffende diensten zal overgaan naar de Koepelstichting. Ook is een voornemen geuit om de leden van de RvB in dienst te laten treden van de Koepelstichting. Wij hebben bij het ROCvA en het ROCF navraag gedaan naar de status hiervan. Hieruit is naar voren gekomen dat deze wijzigingen op dit moment niet aan de orde zijn. In de tweede helft van 2012 vindt een evaluatie van de krachtenbundeling plaats door een extern bureau. Dit zou tot wijzigingen kunnen leiden.

Bevindingen ten aanzien van de sturingsfilosofie

- Uit de concept jaarverslagen over 2011 blijkt dat beide ROC's hetzelfde thema "De teams maken het verschil", dezelfde missie "Ik investeer in mensen om een brug te slaan naar werk, vervolgopleiding en samenleving", visie "Wij verzorgen onderwijs dat je uitdaagt je te ontwikkelen tot gewaardeerd vakman, actief burger en succesvol student" en ambitie "in 2015 in de top 5 van de best presterende ROC's te komen" hebben.

- In de concept jaarverslagen over 2011 is ten aanzien van een begin 2011 uitgevoerde evaluatie over de krachtenbundeling opgenomen: "Belangrijke winstpunten vanuit de krachtenbundeling zijn het hanteren van een gezamenlijke beleidscyclus vanuit dezelfde strategische doelen, aansturing van beide organisaties vanuit één punt, het Bestuur en managing door één management team, in colleges en domeinen op basis van dezelfde sturingsprincipes met betrekking tot onderwijsuitvoering, bedrijfsvoering en onderwijsontwikkeling."
- Vanaf 2010 is er sprake van één kaderbrief voor beide ROC's. De kaderbrief is de vertaling van de strategie naar het betreffende jaar en dit is het uitgangspunt voor de op te stellen begrotingen en de uniforme managementcontracten (tussen de RvB en de RvT).
- In de kaderbrieven 2010, 2011 en 2012 wordt aandacht besteed aan de koers van de krachtenbundeling. In alle jaren is opgenomen "onderwijsontwikkeling in domeinen". In 2010 is daarnaast opgenomen: "geüniformeerd sturen via de beleidscyclus" en "afstemmen dan wel integreren van bedrijfsvoeringaspecten". In 2011 en 2012 is opgenomen: "uniforme inrichting van de organisatie" en "integratie van de centrale diensten".

Bevindingen financiële verwevenheid

- Er zijn gescheiden boekhoudingen voor het ROCvA, het ROCF en de Koepelstichting.
- Er is gescheiden bekostiging door het Ministerie van OCW.
- Meerjarenramingen en begrotingen worden per ROC opgesteld.
- Er worden gescheiden jaarrekeningen opgesteld voor het ROCvA en het ROCF. De jaarrekening van de Koepelstichting bestaat uit de geconsolideerde jaarrekeningen van het ROCvA en het ROCF. Uit de enkelvoudige jaarrekening van de Koepelstichting (2009 en 2010) blijkt dat hierin geen financiële activiteiten plaatsvinden.
- Personen hebben een dienstverband met één van beide onderwijsstichtingen.
- De omvang van de geldstromen per jaar tussen het ROCvA en het ROCF loopt op van € 56.634 in 2008 tot circa € 1 miljoen in 2011. Deze geldstromen hebben hoofdzakelijk betrekking op detacheringen van personeel (waaronder in 2011 één lid van de RvB) en verrekeningen voor het facilitair bedrijf.
- Er vinden alleen verrekeningen plaats als daartoe aanleiding is. Hier wordt praktisch mee omgegaan om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden.
- Er zijn geen financiële geldstromen tussen de Koepelstichting en elk van de onderwijsstichtingen.
- Er vindt samenwerking plaats op het gebied van inkoop, waaronder Europese aanbestedingen. De inkoopcontracten worden in het algemeen echter per stichting afgesloten.

2.2.2

Conclusies samenwerkingsvorm in de praktijk

Op grond van bovenstaande bevindingen komen we tot de volgende conclusies:

1. In praktijk is er sprake van een volledige bestuurlijke samensmelting. Beide ROC's worden aangestuurd vanuit één RvB en er wordt toezicht gehouden door één RvT.
2. Hoewel de uitvoering van het onderwijskundig beleid plaatsvindt in de MBO Colleges, wordt het onderwijskundig beleid gemaakt in de RvB, onder verantwoordelijkheid van de domeinregisseurs. Hierdoor ligt de kern van de instellingsbestuurlijke taken niet meer volledig bij de individuele besturen.

Daarnaast is in praktijk geen sprake meer van een individueel functionerend bestuur per ROC.

3. Op het niveau van bestuur en management is sprake van organisatorische vervlechting, die niet meer eenvoudig ontvlechtbaar is. Op het niveau van de centrale diensten is sprake van organisatorische vervlechting die op dit moment nog wel eenvoudig ontvlechtbaar is.
4. Er is geen sprake van financiële vervlechting die niet meer eenvoudig ontvlechtbaar is.

Beide ROC's hebben in de reactie op het concept rapport aangegeven dat zij het niet eens zijn met de hierboven opgenomen conclusies onder punt 1,2 en 3 ten aanzien van de organisatorische vervlechting op het niveau van bestuur en management.

Beide ROC's hebben daarnaast verzocht om ten aanzien van het aspect 'volledige bestuurlijke samensmelting' de volgende feitelijkheden in dit rapport op te nemen:

- De directeuren van de drie MBO Colleges die een dienstverband hebben met Stichting ROCF, handelen steeds namens het bestuur van de Stichting ROCF en het CvB van ROCF.
- De directeuren van de negen MBO Colleges die een dienstverband hebben met Stichting ROCvA, handelen steeds namens het bestuur van de Stichting ROCvA en het CvB van ROCvA.
- De directeuren van de drie MBO Colleges die een dienstverband hebben met Stichting ROCF leggen direct aan het CvB van ROCF verantwoording af.
- De directeuren van de negen MBO Colleges die een dienstverband hebben met Stichting ROCvA leggen direct aan het CvB van ROCvA verantwoording af.
- Elk CvB legt autonoom intern verantwoording af over het functioneren van de eigen onderwijsinstelling, de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatige en doelmatige besteding van de Rijksbijdrage aan de eigen studentenraad en de ondernemingsraad, aan de RvT van de eigen instelling en extern aan de Minister van OCW en de Inspectie.
- Elk CvB besluit autonoom voor de eigen onderwijsinstelling tot vaststelling van het eigen bestuursreglement, de interne klachtenregeling en de overige gedragsregelingen voor studenten en personeel.

De hierboven op verzoek van de beide ROC's opgenomen feitelijkheden wijzigen onze bevindingen en conclusies niet.

2.2.3 *Toekomst samenwerking*

Wij hebben gevraagd naar de plannen voor een eventueel verdergaande samenwerking, bijvoorbeeld een juridische bestuurlijke fusie. Beide ROC's hebben aangegeven juridisch zelfstandig te willen blijven. De belangrijkste reden hiervoor is de financiële zelfstandigheid. Het ene ROC loopt dan geen risico bij een eventuele verslechtering van de financiële positie van het andere ROC. Daarnaast gaan beide ROC's uit van de filosofie "Klein binnen groot". Hiermee wordt bedoeld dat het onderwijs wordt aangeboden vanuit afzonderlijke MBO colleges, en daarbinnen onderwijsteams. Dit betreffen kleinere organisatorische eenheden, waarbinnen de menselijke maat wordt gerealiseerd.

Tot slot hebben de ROC's aangegeven dat in 2012 een evaluatie van de krachtenbundeling plaatsvindt door een extern bureau, in opdracht van de RvT. De resultaten hiervan worden ultimo 2012 verwacht en kunnen tot aanpassingen in de huidige wijze van samenwerking leiden.

2.3 Bestuurdersbeloningen

Deze paragraaf bevat de bevindingen van de uitkomsten van het onderzoek naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen.

Beschrijving bestuurdersbeloningen

In onderstaande tabel zijn de beloningen van de bestuurders vermeld over de onderzoeksperiode.

Naam	Bestuurdersbeloningen (in EURO)				
	2008	2009	2010	2010 *	2011*
RCA Wilcke	167.888	179.953	200.253	194.367	205.668
G. Vreugdenhil	158.028	169.138	189.160	183.274	195.276
ECM De Jaeger	210.521	220.022	227.325	221.123	232.959
RJW Winter	171.356	178.608	184.441	181.190	187.011

* In de concept jaarrekening over 2011 is een wijziging doorgevoerd in de definitie van de bestuurdersbeloningen. De werkgeverslasten maken geen onderdeel meer uit van de bestuurdersbeloningen. Hiervoor zijn herziene vergelijkende cijfers over 2010 opgenomen.

In een vergadering van de Raad van Toezicht van 15 december 2009 is een voorstel voor harmonisatie van de bestuurdersbeloningen binnen het samenwerkingsverband ROC van Amsterdam - ROC Flevoland aangenomen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009. Met dit besluit is invulling gegeven aan het advies van de MBO Raad van november 2006 over de beloning van bestuurders in de BVE-sector. In het advies van de BVE-Raad wordt het jaarsalaris van een bestuurder afgeleid van de zwaarte van een MBO-instelling (uitgedrukt in MBO-punten) binnen een bepaalde bandbreedte. De harmonisatie wordt uitgevoerd voor alle bestuurders op het niveau van het samenwerkingsverband ROC van Amsterdam – ROC Flevoland (dus niet uitgevoerd per ROC seq).

Bevindingen bestuurdersbeloningen

- Omdat de Wet Normering Topinkomens nog niet van toepassing is ontbreekt een norm voor de rechtmatigheid van de hoogte van de bestuurdersbeloningen.
- In de brief van 25 januari 2011 geeft de minister aan, dat ze verdere stijgingen van beloningen van bestuurders die boven 130% van het minister salaris uitgaan, als ondoelmatig aanmerkt.
- Na 25 januari 2011 zijn de bestuurdersbeloningen contractueel niet meer aangepast.
- De bestuurdersbeloningen zijn vastgesteld op grond van de omvang van beide ROC's. Wij kunnen geen uitspraak doen over de doelmatigheid hiervan omdat dit afhangt van het feit of er sprake is van een fusie. Juridisch is geen sprake van een bestuurlijke of instellingsfusie. De samenwerkingsvorm vertoont in praktijk echter wel een aantal eigenschappen van een bestuurlijke fusie.

Conclusie bestuurdersbeloningen

Op grond van bovenstaande bevindingen kunnen wij geen uitspraak doen over de doelmatigheid van de bestuurdersbeloningen en komen we tot de conclusie dat de bestuurdersbeloningen rechtmatig zijn.

De beide ROC's hebben in de reactie op het concept rapport aangegeven dat zij van mening zijn dat de bestuurdersbeloningen ook doelmatig zijn. Zij komen tot die conclusie door naar de omvang van de totale kosten van de bestuurders te kijken. Wij hebben echter de kosten per individuele bestuurder onderzocht.

2.4 Verslaggevingseisen

Ten aanzien van het onderzoek naar de verslaggevingseisen hebben wij de volgende bevindingen:

- zowel het ROCvA als het ROCF hebben over de boekjaren 2008, 2009 en 2010 eigen jaarstukken ingediend;
- de bestuurdersbeloningen zijn in deze jaarstukken op juiste en volledige wijze toegelicht;
- de bestuurdersbeloningen die boven de norm van de WOPT uitgaan zijn op juiste wijze toegelicht en gemeld.

Op grond van de in dit rapport opgenomen werkzaamheden komen wij tot de conclusie dat zowel het ROCvA als het ROCF aan de betreffende verslaggevingseisen hebben voldaan.

3 BESTUURSREACTIE OP CONCEPT RAPPORT

Wij hebben de reactie van het ROCvA en het ROCF op het concept rapport beoordeeld. Op basis van deze beoordeling hebben wij de mening van beide ROC's in de samenvatting, in paragraaf 1.6, in paragraaf 2.2.2. en paragraaf 2.3 opgenomen. Daarnaast hebben wij op verzoek van beide ROC's een aantal feitelijkheden opgenomen in paragraaf 2.2.2.

In aanvulling hierop hebben beide ROC's aangegeven:

"Wij hebben met instemming vastgesteld dat in de toegezonden conceptversie van het rapport van het onderzoek naar de samenwerking tussen ROC van Amsterdam en ROC Flevoland ("**Conceptrapport**") wordt geconcludeerd dat:

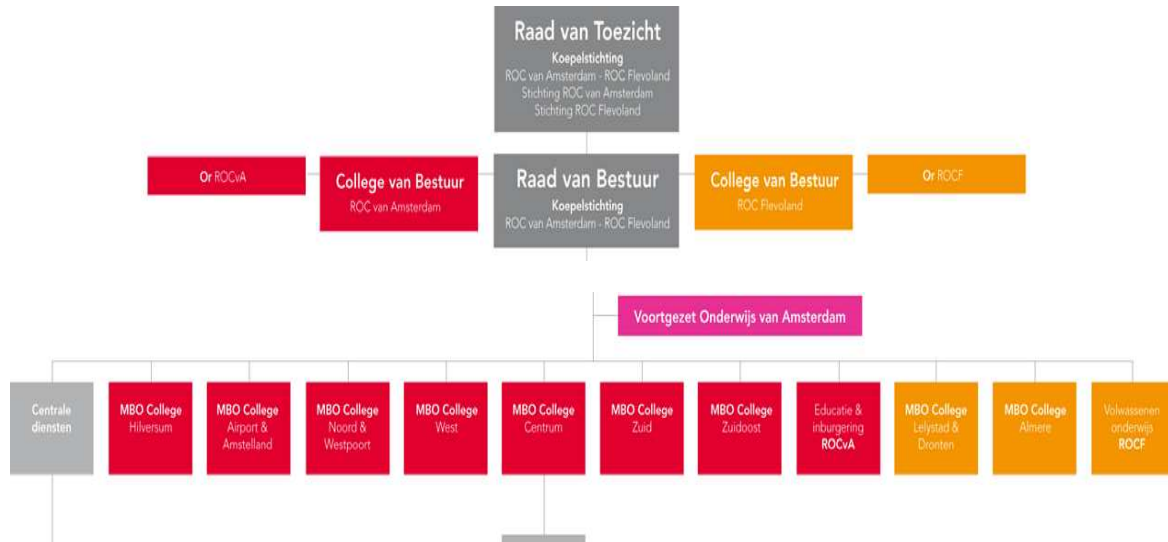
- a. de juridische vorm van de samenwerking rechtmatig is;
- b. de bestuurdersbeloningen rechtmatig zijn; en,
- c. aan de betreffende verslaggevingseisen is voldaan.

Dit stemt overeen met de eerdere bevindingen van de staatssecretaris en thans minister van OCW in 2008 en 2009 en het eigen onderzoek van de Inspectie in 2010."

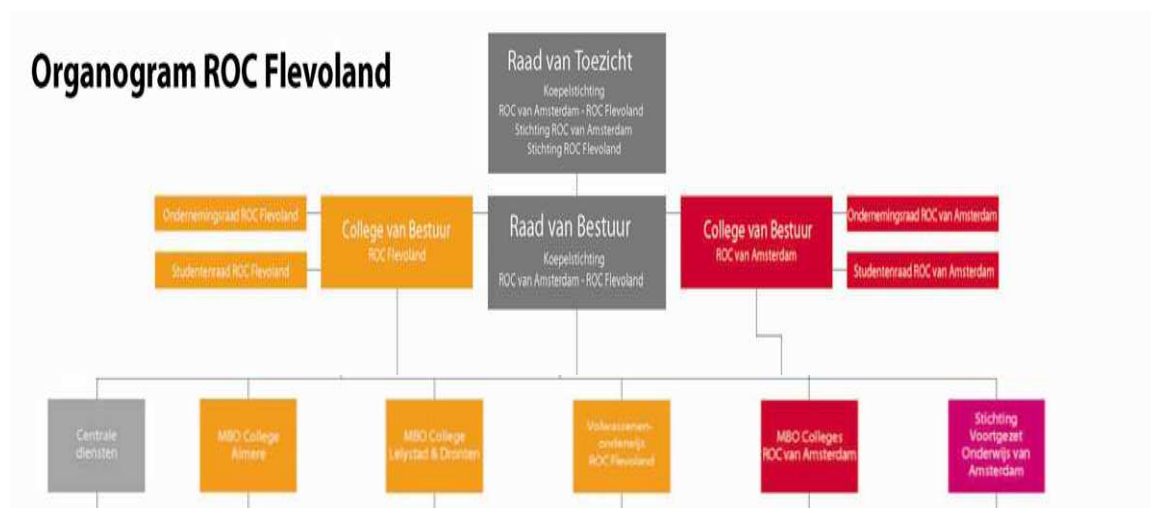
"Het onderzoek is nuttig geweest en bevat enkele waardevolle gezichtspunten die door de beide Colleges van bestuur en de Raad van Toezicht zullen worden betrokken in de evaluatie van de samenwerking in het najaar van 2012."

"Over (de uitkomsten van) deze evaluatie zal in de komende periode het overleg worden gezocht met de beide ondernemings- en studentenraden, de Inspectie en het Ministerie van OCW."

4 Bijlage 1 organogram ROCvA



5 Bijlage 2 organogram ROCF



In het concept jaarverslag 2011 van ROCF is opgenomen dat dit organogram nog enigszins wordt aangepast.