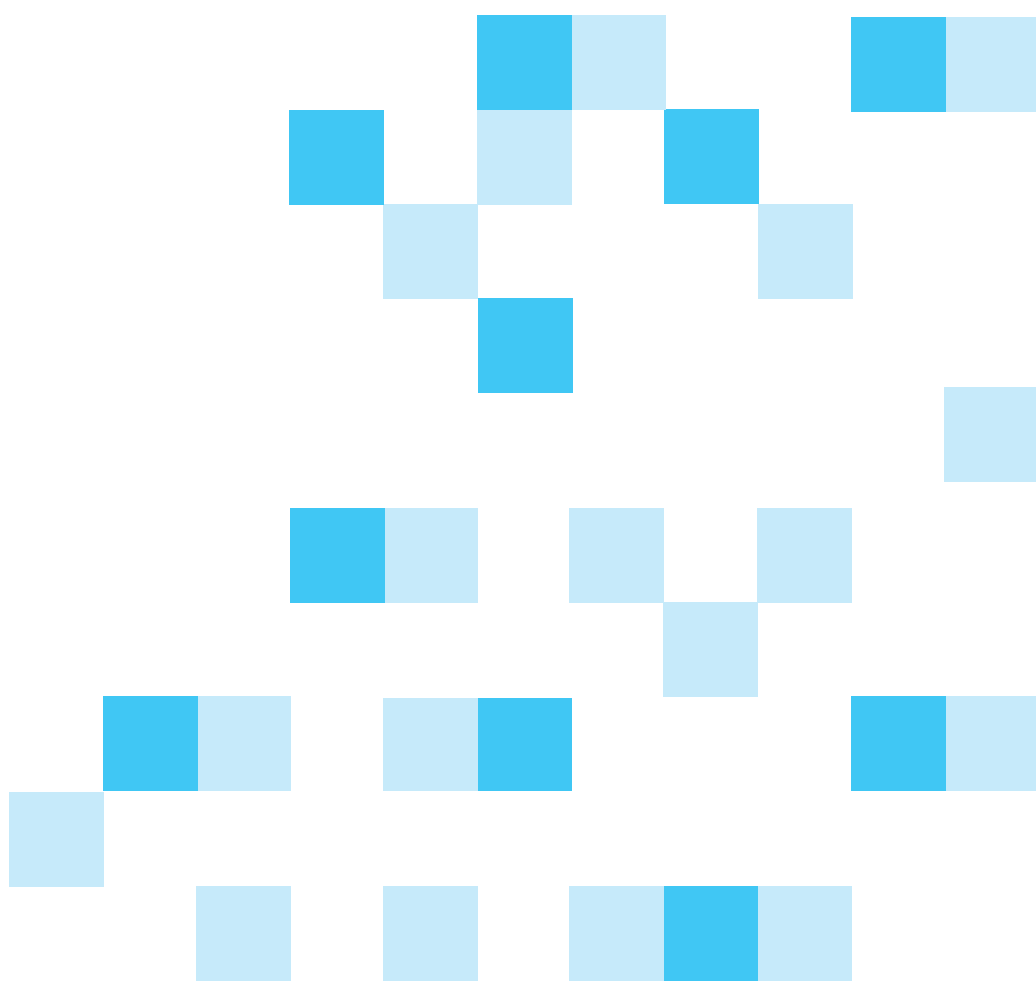


DEEL 3

Deelrapportage NSOB





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vertraagde val

Een onderzoek naar de handelwijze en de bevoegdheidsuitoefening van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis

**Rapportage deelonderzoek Public Governance
ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis**

November 2012

prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. J. Scherpenisse
drs. N.M.H. Chin-A-Fat
dr. J.M. Schulz
dr. M. van der Steen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding en vraagstelling	7
1.2	Afbakening van het onderzoek.....	8
1.3	Onderzoeksdesign en methode.....	9
1.4	Leeswijzer	10
Deel I: Chronologische reconstructie van feitelijke gebeurtenissen.....		11
2.	Oprichting Amarantis Onderwijsgroep.....	12
2.1	Vorbereidingen van de fusie tussen ISA en ROC ASA.....	12
2.2	De beginperiode van Amarantis.....	12
2.3	Naar verbeterplannen	13
3.	Signalering van risico	15
3.1	Een nadere analyse van BVE-instellingen.....	15
3.2	De fusie met SIVOA	15
3.3	Vorbereiding nader onderzoek Amarantis.....	16
3.4	Uitvoering nader onderzoek Amarantis.....	17
4.	Opeenstapeling van problemen	21
4.1	BVE-sector onder de loep.....	21
4.2	Een interventie van de Staatssecretaris.....	22
4.3	Beoordeling van verbeterplannen.....	23
4.4	Handhaving geïntensiveerd toezichtarrangement.....	25
4.5	Onverwachte stijging voortijdig schoolverlaters.....	27
4.6	Vertrek van de bestuursvoorzitter	29
4.7	Verdere verslechtering van vooruitzichten	30
4.8	Zichtbaar begrotingsgat	32
5.	Escalatie.....	35
5.1	De problemen worden acuut	35
5.2	Scenario's en samenwerking	36
5.3	Het verbeterplan om de problemen het hoofd te bieden	38
5.4	Monitoring van de ontwikkelingen	39
5.5	Vertrek Raad van Toezicht.....	39
5.6	Defusering kondigt zich aan	40
5.7	Instelling van een onderzoekscommissie.....	42

5.8	De Minister springt bij.....	42
Deel 2: Analyse en conclusies.....		44
6.	De handelwijze van betrokken actoren.....	45
6.1	Inleiding.....	45
6.2	De organisatorische inbedding.....	45
6.3	De handelwijze van het Ministerie.....	46
6.3.1	De handelwijze van de Minister.....	46
6.3.2	De handelwijze van de Staatssecretaris.....	47
6.3.3	De handelwijze van het Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV).....	48
6.3.4	De handelwijze van Directie Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE).....	49
6.4	De handelwijze van de Inspectie van het Onderwijs.....	50
6.4.1	De handelwijze van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs.....	50
6.4.2	De handelwijze van de directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs.....	51
6.4.3	De handelwijze van de Directies VO en BVE van de Inspectie van het Onderwijs.....	53
6.5	Interventies van actoren in de tijd.....	54
6.6	Verschuivende aandacht voor thema's door de tijd.....	54
6.7	Conclusie: een sluipende crisis, met een gebrek aan kantelpunten.....	57
7.	De inrichting van het toezicht en de bevoegdheidsuitoefening.....	61
7.1	Inleiding.....	61
7.2	De context van het onderwijstoezicht.....	61
7.2.1	Governance.....	61
7.2.2	Geïntegreerd toezicht.....	62
7.2.3	Risicogericht toezicht.....	62
7.3	De relevante bepalingen in 2007.....	63
7.3.1	Comptabiliteitswet (2001).....	64
7.3.2	Wet op het Onderwijstoezicht (2002).....	65
7.3.3	Regeling Inspectie van het Onderwijs (2006).....	67
7.3.4	Besluit aanstelling personen belast met uitvoeren onderzoek (2007).....	67
7.3.5	Toezichtkaders en jaarwerkplan 2006/2007.....	68
7.4	De veranderingen in de geldende bepalingen sinds 2007.....	70
7.4.1	Inrichting Rekenschap bij de Inspectie.....	70
7.4.2	Jaarwerkplan 2008.....	73
7.4.3	Wijziging bijlage organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008.....	74
7.4.4	Aanwijzingsbesluit 19 november 2008.....	74
7.4.5	Toezichtkaders BVE en PO/VO 2009.....	75
7.4.6	Handhavingsbeleid 2009.....	76
7.4.7	Wet goed onderwijs, goed bestuur (PO/VO).....	78
7.4.8	Jaarwerkplan 2011.....	79
7.4.9	Beleidsregel financieel toezicht VO 2011.....	80
7.4.10	Besluit wijziging organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 m.b.t. mandaatverlening aan de IGO (per 1 januari 2012).....	81
7.4.11	Toezichtkader BVE 2012.....	82

7.4.12	WOT 2012; wijziging WOT vanwege invoering geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezichtproces (2012).....	83
7.5	Analyse van de inrichting van het toezicht	85
7.5.1	Toezicht op financiële continuïteit in dienst van onderwijskwaliteit.....	85
7.5.2	Naar financieel toezicht als onderdeel van ‘geïntegreerd toezicht’	86
7.5.3	Naar een eigenstandige positie van financieel toezicht.....	87
7.6	Conclusie over de inrichting van toezicht: vertrouwen op de informatie van derden?	89
7.7.	De bevoegdheidsuitoefening in relatie tot financiële problematiek bij Amarantis.....	90
7.7.1	De bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie	91
7.7.2	De bevoegdheidsuitoefening door de Minister (en de Staatssecretaris).....	93
7.8	Conclusies over de bevoegdheidsuitoefening: de geest en de letter van de wet	94
8.	Reflectie.....	98
8.1	Gepaste afstand, maar ook voldoende nabijheid op de juiste momenten.....	98
8.2	Vele signalen tellen niet vanzelf op tot schokken.....	99
	Bijlage 1: Schematische en chronologische weergave feitelijke gebeurtenissen	102
	Bijlage 2: Overzicht onderzoeken Inspectie van het Onderwijs bij Amarantis Onderwijsgroep (Examens, EVC en Onderwijs).	132

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

'Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort' en 'Onderwijsinstelling Amarantis in geldnood' zijn slechts twee voorbeelden van koppen die de pagina's van Nederlandse dagbladen sieren op 4 februari 2012.¹ Het is de dag dat ook voor het grote publiek bekend wordt dat de Stichting Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs (in het rapport verder aangeduid als 'Amarantis') financiële problemen heeft. Amarantis staat dan al onder *intensief toezicht* van de Inspectie van het Onderwijs en achter de schermen wordt gezocht naar oplossingen.

Amarantis Onderwijsgroep ontstaat in 2007 uit een fusie tussen *ROC ASA Onderwijsgroep (ASA)* en *Interconfessionele Scholengroep Amsterdam (ISA)*. ROC ASA (BVE-sector) en ISA (VO-sector) komen zo samen onder één schoolbestuur terecht. De fusie van een BVE-bestuur en een VO-bestuur krijgt vorm vanuit het gedachtegoed van de doorlopende leerlijnen, waarin de zorg voor een goede aansluiting van het onderwijs in het voortgezet onderwijs en het daaropvolgende middelbaar beroeps-onderwijs centraal staat. Een goed functionerend leerling 'volg- en zorgsysteem' is een van de doelstellingen van de fusie.²

Eind 2011 raakt Amarantis in acute financiële problemen. Om het onderwijs aan de 30.000 leerlingen van Amarantis te garanderen stelt de Raad van Toezicht in februari 2012 een interim-voorzitter van het College van Bestuur aan om orde op zaken te stellen. Ook kondigt de Minister een onderzoek aan naar financiële problematiek bij de Amarantis Onderwijsgroep. Op 11 mei 2012 wordt hiertoe in de Ministerraad besloten en wordt de Tweede Kamer door de Minister per brief geïnformeerd over de opzet van dat onderzoek³. In die Kamerbrief kondigt de Minister de instelling van een onderzoekscommissie aan.

Het onderzoek naar de onderwijsinstelling wordt uitgevoerd door de *Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis* die bij besluit van de Minister op 30 mei 2012 is ingesteld. De commissie heeft de taak gekregen:⁵

- a. onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot of hebben bijgedragen aan het ontstaan van de financiële problematiek van de Amarantis Onderwijsgroep zoals die in de loop van 2012 is gebleken of nog zal blijken;
- b. in kaart te brengen welke financiële beslissingen, investeringsbeslissingen of andere bestuursbeslissingen tot de financiële problematiek hebben geleid en op welke wijze deze beslissingen tot stand zijn gekomen;
- c. na te gaan op welke wijze de interne toezichthouder van de onder de Amarantis Onderwijsgroep ressorterende scholen en instellingen betrokken is geweest bij de onder b bedoelde beslissingen;

¹ Respectievelijk, Het Parool en Volkskrant op 4 februari 2012.

² Fusierapport ISA/ASA Deel 2, p. 55.

³ Persbericht rijksoverheid 'Onderzoekscommissie Amarantis ingesteld', 11 mei 2012, geraadpleegd op 7 augustus 2012 op www.rijksoverheid.nl.

⁴ Minister Van Bijsterveldt (2012), *Opzet onafhankelijk onderzoek inzake Amarantis Onderwijsgroep*, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 mei 2012, kenmerk WJZ/407362.

⁵ Staatscourant (2012), nr. 11267. *Besluit van de Minister van OCW van 30 mei 2012, nr. WJZ/409353 (10236), houdende instelling van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Instellingsbesluit Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis)*.

- d. de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening na te gaan van (de betrokken) externe actoren, waaronder de instellingsaccountant, de Inspectie van het onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- e. aanbevelingen te doen, gebaseerd op het onderzoeksmateriaal, over maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van financiële problematiek bij andere instellingen in de MBO-sector of scholen in het voortgezet onderwijs.

In opdracht van de *Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis* heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onder leiding van prof. dr. M.J.W. van Twist onderzoek gedaan naar de kwesties zoals bedoeld onder punt d. en (voor zover van toepassing) punt e. van de door de Minister gegeven taakopdracht. Met dien verstande dat de rol van de instellingsaccountant in overleg met de commissie door de NSOB niet is meegenomen en het onderzoek is beperkt tot het verticaal extern toezicht en tot de rol van de Inspectie van het onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.⁶ In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Wat zijn de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening van de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten aanzien van de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep en welke leerpunten kunnen op basis daarvan voor de toekomst worden getrokken?

1.2 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek staat het *verticale externe toezicht* centraal zoals dat door de Inspectie van het Onderwijs (in het rapport verder aangeduid als 'Inspectie') en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is uitgeoefend in relatie tot financiële problematiek bij Amarantis. De handelwijze en bevoegdheidsuitoefening van Inspectie en departement worden in dit onderzoek gezien in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis. Kwesties zoals de onderwijskwaliteit van individuele scholen en voortijdig schoolverlaten worden in het onderzoek alleen betrokken als en voor zover ze van betekenis zijn voor (het begrijpen van) het verticale externe toezicht op de financiële problematiek bij Amarantis.

De taakopdracht van de commissie en de onderzoeksopdracht voor dit onderzoek naar verticaal extern toezicht als afgeleide daarvan hebben in de eerste plaats betrekking op de periode sinds de fusie van ROC ASA en ISA op 1 januari 2007. Aangezien niet is uit te sluiten dat zich al voor die tijd bij een van beide fusiepartners kwesties voordeden die een relatie kunnen onderhouden met de financiële problematiek bij Amarantis in het heden is in dit onderzoek ook naar eerdere perioden gekeken, daar waar het onderzoeksmateriaal daartoe aanleiding gaf. De commissie heeft besloten de onderzoeksperiode te laten eindigen op 1 maart 2012. Relevante feiten na deze periode zijn wel opgenomen in het feitenrelaas.

Dit onderzoek heeft betrekking op *public governance* – het verticaal toezicht zoals dat is vormgegeven door de Inspectie en het Ministerie. Dit in tegenstelling tot *private governance*, waaronder wordt verstaan het geheel aan handelingen en bevoegdheidsuitoefeningen door het College van Bestuur, de Raad van Toezicht en de instellingsaccountant. Dit onderdeel van *private governance* maakt geen

⁶ Conform het door de commissie vastgestelde Onderzoeksprotocol van 5 augustus 2012 (kenmerk CofpA/12.00674), pagina 3 onder c.

onderdeel uit van dit onderzoek, maar is door de commissie in een separaat onderzoek belegd. Daarnaast heeft de commissie een derde onderzoek laten uitvoeren naar de context waarin Amarantis opereert. In dit onderzoek is ook breder gekeken naar externe partijen buiten Amarantis, die wel een relatie met Amarantis onderhouden, maar geen onderdeel uitmaken van het verticaal toezicht. De verbinding tussen *public* en *private* governance en het onderzoek naar de *context* wordt niet in dit rapport geadresseerd. De commissie brengt deze verbinding tot stand in het verslag van haar bevindingen op basis van de uitgevoerde studies.

1.3 Onderzoeksdesign en methode

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase hebben we een chronologische reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen in het verticaal extern toezicht zoals deze zich feitelijk hebben voorgedaan in het contact tussen Amarantis Onderwijsgroep, de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Naast de feitelijke gebeurtenissen hebben we in kaart gebracht wat de wettelijke bevoegdheid is van de Inspectie en het Ministerie van OCW op het gebied van financieel toezicht. In de tweede fase hebben we de rol van de Inspectie en het Ministerie nader geduid door per actor na te gaan op welke wijze deze heeft gehandeld en te bezien hoe deze handelwijze zich verhoudt tot de formele bevoegdheden.

Het zorgvuldig en precies in kaart brengen van de feitelijke gebeurtenissen die zich in het verticaal toezicht hebben afgespeeld, is gebeurd op basis van een dossier dat door de Inspectie van het Onderwijs, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Amarantis Onderwijsgroep ter beschikking is gesteld. Uitgangspunt daarbij is geweest dat hen door de onderzoekscommissie is verzocht om aan ons alle documenten ter beschikking te stellen die voor de uitvoering van het onderzoek naar de financiële problematiek relevant kunnen zijn. Dit dossier is door ons bestudeerd. Het bevat onder andere verslagen van periodieke overleggen tussen het Ministerie en de Inspectie, ambtsberichten van de Inspecteur-generaal voor het Onderwijs aan de Minister en verslagen van overleggen en e-mailwisselingen van medewerkers van de Inspectie met bestuurders van Amarantis. Aanvullend hebben wij gebruik gemaakt van andere openbare bronnen, zoals berichtgeving in de media en relevante documenten die wij zelf hebben verzameld, waaronder de in 2006, 2009 en 2012 bijgestelde toezichtkaders voor respectievelijk de BVE- en de PO/VO-sector van de Inspectie.

In de feitenreconstructie hebben wij alle feiten uit het dossier opgenomen die relevant zijn in het licht van de public governance. In een aantal documenten wordt de Amarantis Onderwijsgroep aangeduid als 'ROC Amarantis'. Hoewel dit niet de officiële benaming is van Amarantis, hebben wij deze aanduiding wel overgenomen in de feitenreconstructie omdat wij feitelijk weergeven hoe de organisatie in de documenten is aangeduid.

Aan de hand van al deze documenten is een overzicht van feitelijke gebeurtenissen geconstrueerd omtrent de interactie tussen Amarantis aan de ene kant en de Inspectie en het Ministerie aan de andere. In deze chronologische beschrijving is steeds weergegeven wat er gebeurde, welke partij die actie ondernam en wanneer dit precies gebeurde. Dat maakt de rol van partijen onderdeel van deze reconstructie. In bijlage 1 van dit rapport is omwille van de overzichtelijkheid een schematische weergave opgenomen van deze feitelijke gebeurtenissen.

Om het beeld ten aanzien van de public governance compleet te krijgen hebben wij gesprekken gevoerd om de feitenreconstructie te verifiëren en te kunnen duiden. Daartoe hebben wij met verschil-

lende personen gesproken, met name binnen de Inspectie en het departement. In totaal hebben wij gesproken met 13 personen, die een invloedrijke rol hebben gespeeld in of bij het verloop van de in de reconstructie beschreven gebeurtenissen. De inzichten die elk van deze partijen heeft meegegeven, worden in dit rapport alleen geanonimiseerd weergegeven.

1.4 Leeswijzer

In dit onderzoeksrapport volgen we de opbouw van het onderzoek zelf en delen we het rapport op in twee delen. Eerst komt de reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen aan bod. In vier hoofdstukken (namelijk de hoofdstukken 2 tot en met 5) beschrijven we chronologisch de verschillende fasen die in de gebeurtenissen kunnen worden onderscheiden. Deze feitelijke handelwijze en bevoegdheidsuitoefening wordt in het tweede deel geanalyseerd en geduid. In hoofdstuk 6 wordt de handelwijze per actor beschreven en nader geanalyseerd. De relevante betrokken actoren aan de kant van OCW zijn de Minister, de Staatssecretaris en directies VO en BVE. De betrokken actoren bij de Inspectie zijn de Inspecteur-generaal van het Onderwijs en de directies Rekenschap, Toezicht VO en Toezicht BVE. In hoofdstuk 7 wordt de bevoegdheidsuitoefening behandeld. Eerst beschrijven we de inrichting van het financieel toezicht, om vervolgens nader in te gaan op de wettelijke bevoegdheden van de betrokken actoren in de praktijk. Zowel hoofdstuk 6 als hoofdstuk 7 sluiten af met deelconclusies die relevant zijn voor de Commissie en de oordeelsvorming over de public governance in relatie tot de financiële problematiek zoals die is gebleken rond Amarantis. In hoofdstuk 8 brengen we deze deelconclusies bijeen en reflecteren we op het gehele onderzoek naar de handelwijze en de bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep. Het hoofdstuk sluiten we af met lessen voor de toekomst.

Deel I: Chronologische reconstructie van feitelijke gebeurtenissen

2. Oprichting Amarantis Onderwijsgroep

2.1 Voorbereidingen van de fusie tussen ISA en ROC ASA

Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs is ontstaan uit een fusie tussen de onderwijsbesturen *ROC ASA Onderwijsgroep (ASA)* en *Interconfessionele Scholengroep Amsterdam (ISA)*. Amarantis is afgeleid van het woord Amarant, dat symbool staat voor eeuwige groei en bloei.⁷ De fusie wordt gerealiseerd op 1 januari 2007. In 2006 hebben de twee onderwijsinstellingen al vervorderde fusieplannen en brengen vooruitlopend op die fusie al een gezamenlijk jaarbericht uit over het jaar 2006. Ook wordt ter voorbereiding op de fusie een personele unie van de Colleges van Bestuur van beide organisaties gevormd. Om de fusiedatum van 1 januari 2007 te halen zijn de belangrijke momenten van bestuurlijke besluitvorming, rekening houdend met de rol van de medezeggenschapsorganen en onderwijsvakorganisaties, opgenomen in een spoorboekje. Dit proces is bewaakt door de zogenaamde Stuurgroep Fusie.⁸ Ook de Raden van Toezicht treffen voorbereidingen op de fusie. De Raad van Toezicht van ROC ASA is hiervoor acht maal bijeen geweest en de Raad van Toezicht van ISA heeft in 2006 zes maal vergaderd. De laatste drie bijeenkomsten van beide Raden hebben tevens gezamenlijk plaatsgevonden, waarbij de voorbereidingen op de fusie, de nieuwe statuten en een regeling Bestuur en Toezicht van Amarantis centraal stonden. Uit beide Raden is per 1 januari 2007 een nieuwe Raad van Toezicht van Amarantis gevormd, waarin uit beide Raden vier leden zitting nemen.⁹ De voornaamste redenen voor de fusie zijn:

- Het samen opzetten van goed en interessant onderwijs dat aansluit bij de ontwikkeling van de leerlingen en hen goed voorbereidt op vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en samenleving;
- Het voorkomen van voortijdige schooluitval door de opzet van doorgaande leerlijnen;
- Het gezamenlijk investeren in onderwijs en medewerkers;
- Het vormen van een krachtige organisatie voor christelijk onderwijs die een sterke rol kan spelen in de landelijke en plaatselijke ontwikkelingen.

Voor de opzet van de nieuwe organisatie wordt gewerkt met een projectorganisatie waarbij de leiding van de verschillende onderdelen steeds in handen is van een medewerker van ROC ASA en een medewerker van ISA. De financiële jaarcijfers van 2006 van ROC ASA en ISA zijn goedgekeurd door de betreffende instellingsaccountants.¹⁰

2.2 De beginperiode van Amarantis

Op 22 februari 2007 treedt het kabinet Balkenende IV aan. Marja van Bijsterveldt wordt Staatssecretaris van OCW met de portefeuille voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Amarantis ontvangt op 23 april 2007 een brief van OCW, naar aanleiding van de KCE-audit 2005-2006 waarin is besloten om bij drie opleidingen van Amarantis het recht op examinering te ontnemen.¹¹

⁷ Voorzitter College van Bestuur (2007). *Amarantis Onderwijsgroep. Doorlopende lijnen. Jaarbericht 2007.*

⁸ Voorzitter College van Bestuur (2006). *Amarantis Onderwijsgroep. Ontwikkelingen 2006.*

⁹ Voorzitter Raad van Toezicht Amarantis (2006). *Amarantis Onderwijsgroep. Ontwikkelingen 2006.*

¹⁰ *Amarantis Onderwijsgroep. Ontwikkelingen 2006.*

¹¹ Ministerie van OCW (2007). Kenmerk BVE/stelsel/2007/14304. Brief aan Amarantis, 23 april 2007.

Amarantis maakt hiertegen bezwaar op 10 mei 2007.¹² Op 10 mei 2007 brengt de Staatssecretaris een werkbezoek aan het Kloosterhotel van Amarantis, dat op deze dag officieel geopend wordt. Het hotel biedt een gelegenheid voor jongeren om dagelijks in de praktijk te leren, onder het toezicht van de school.¹³

Op 7 juni 2007 wordt bericht over een samenwerking tussen Amarantis en Stichting Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs in Almere (SIVOA). Beide onderwijsinstellingen zijn voornemens per 1 januari 2009 bestuurlijk te fuseren. Hierbij wordt gesteld dat de kleinschaligheid en eigenheid van de scholen voorop blijft staan en dat de mogelijke fusie geen directe personele gevolgen heeft. De redenen voor de samenwerking liggen op het gebied van de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen van het vmbo naar het MBO en het verzorgen en realiseren van beter, krachtig en innovatief interconfessioneel onderwijs in de regio's Almere en Amsterdam.¹⁴

De Inspecteur van het Onderwijs bericht op 12 juli 2007 aan Amarantis zijn bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de invulling van het onderwijs, dat uitgevoerd is bij de opleiding Secretariaal medewerker te Amersfoort. De conclusie is dat de opleiding niet de vereiste 850 contacturen aan onderwijs realiseert.¹⁵

In augustus 2007 vindt vervolgens over een heel ander onderwerp een gesprek plaats tussen de bestuursvoorzitter van Amarantis en medewerkers van OCW. Uit het verslag van de Inspectie blijkt dat besproken wordt dat *“als gevolg van inadequaat beheer van de huisvestingsportefeuille van de voorgeen ISA-scholen er een bedrag van 9,5 miljoen euro eigen vermogen afgeschreven is en er voor ISA-onderdeel niets overblijft”*. In het verslag wordt beschreven hoe de bestuursvoorzitter hierop reageert. Volgens hem zouden de ISA-scholen failliet zijn gegaan als deze niet waren overgenomen door ROC ASA. Tevens staat in het verslag beschreven dat er actie is ondernomen richting de verantwoordelijken (bestuurders/leden van Raad van Toezicht), die inmiddels zijn vertrokken of binnenkort vertrekken. In het gesprek geeft de bestuursvoorzitter verder aan door de fusie tegen een aantal problemen aan te lopen, zoals het verschillen van het wettelijk regime, een verschil in de bekostiging, verschillende CAO's, een verschillend systeem van medezeggenschap en een verschillend systeem van verantwoording tussen het BVE en het VO. Afsproken wordt dat eerst binnen OCW wordt gekeken wat mogelijk is en dat vervolgens contact wordt opgenomen met de bestuursvoorzitter.¹⁶ De financiële jaarcijfers van Amarantis van 2007 zijn goedgekeurd door de instellingsaccountant.¹⁷

2.3 Naar verbeterplannen

In 2008 kiest Amarantis voor een beleid dat het onderwijs dient te verbeteren door veel aandacht voor goede huisvesting voor de leerlingen en de verdere professionalisering van het personeel. In het jaarbericht wordt gesteld dat een voorwaarde hiervoor een financieel gezond Amarantis is, en dat verbeteringen van de bedrijfsvoering, ondersteunende processen en diensten in 2008 hebben geleid

¹² Amarantis (2007). *Zienswijze m.b.t. voorgenomen besluit n.a.v. KCE-audit 2005-2006*. Brief aan de Staatssecretaris van OCW, 10 mei 2007, kenmerk BVE/stelsel/2007/14304.

¹³ Directie BVE (2007). *Werkbezoek aan het Kloosterhotel – 10 mei 2007*. Den Haag, 8 mei 2007. Registratienr: BVE/BMO/2007/19054.

¹⁴ ROC ASA (2007). *SIVOA en Amarantis samen*. 7 juni 2007.

¹⁵ Inspecteur van het Onderwijs (2007). *Brief aan College van Bestuur Amarantis Onderwijs. Onderwerp: hercontrole 850-urennorm*. 12 juli 2007.

¹⁶ Ministerie van OCW (2007). *Kort verslag van het overleg met dhr. Molenkamp*. Week van 20 t/m 26 augustus.

¹⁷ Amarantis Onderwijsgroep. *Doorlopende lijnen. Jaarbericht 2007*.

tot verbetering van de kwaliteit, efficiëntie en transparantie.¹⁸ Op 14 januari 2008 worden binnen het Ministerie de sancties aan BVE-instellingen met betrekking tot de naleving van de 850-urennorm ter besluitvorming voorgelegd. Amarantis krijgt net als een BVE-onderwijsinstelling uit Rotterdam de hoogste sanctie opgelegd van € 170.000.¹⁹

Op 12 juni 2008 wordt het accountantsverslag van 2007 aangeboden aan de Raad van Toezicht en het College van Bestuur van Amarantis. De instellingsaccountant heeft bij de jaarrekening 2007 een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt. Verder stelt de instellingsaccountant in het accountantsverslag vast dat uit het totaal over 2007 te concluderen is dat de interne beheersing op onderdelen binnen de organisatie ontoereikend is en verbetering behoeft. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de ontwikkelfase waarin de organisatie zich, in het eerste jaar na de fusie, bevindt. Tevens blijkt dat de verschillende kengetallen uit het jaarverslag laag zijn ten opzichte van de branchegegevens. De instellingsaccountant geeft daarom aan dat de stichting “*scherp aan de wind zal moeten zeilen*”.²⁰

Op 15 juli 2008 verschijnt een nota van de Inspectie over instellingen waar examens van onvoldoende kwaliteit zijn geconstateerd. Bij ROC ASA van Amarantis is een heronderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat twee opleidingen wederom van onvoldoende kwaliteit bleken te zijn. De Inspectie adviseert om de licenties van de onvoldoende opleidingen in te trekken.²¹ Dit advies wordt uiteindelijk niet overgenomen door de Staatssecretaris van OCW, omdat geen volledige herbeoordeling van de desbetreffende deelkwalificaties is onderzocht. Wel wordt een waarschuwing gegeven dat de examenkwaliteit van deze opleidingen uiterlijk voor de afronding van het onderzoek door de Inspectie naar de examenkwaliteit 2008-2009 op voldoende niveau moet zijn.²²

Op 26 augustus 2008 wordt een Strategisch verbeterplan vastgesteld voor de bedrijfsvoering van Amarantis. Op 9 december is de Nota Financieel Beleid vastgesteld met de financiële kaders van Amarantis voor 2008-2011 en de daarbij behorende solvabiliteitsdoelstellingen. Tevens is de Nota Huisvestingsbeleid vastgesteld met aandacht voor de samenhang tussen onderwijs en schoolgebouwen. Op 31 december 2008 sluit Amarantis het jaar af met een positief exploitatieresultaat van € 3,5 miljoen.²³

¹⁸ Amarantis Onderwijsgroep. *Wij brengen de uitval terug. Verhalen uit de onderwijspraktijk. Jaarbericht 2008.*

¹⁹ Ministerie van OCW (2008). *Besluitvorming onderwijstijd BVE.* Ter besluitvorming, 14 januari 2008, registratienummer BVE/lenl/2008/1864.

²⁰ Deloitte Accountants B.V. (2008). *Accountantsverslag 2007.* Arnhem, 12 juni 2008.

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Melding examens onvoldoende kwaliteit.* Nota aan het Ministerie van OCW, 15 juli 2008, E-doc nr. 37598.

²² Ministerie van OCW (2008). *Waarschuwing n.a.v. het onderzoek examenkwaliteit 2007-2008; BRIN 04EM.* Brief aan Amarantis, 15 december 2008, kenmerk BVE/Stelsel/2008/83734.

²³ Amarantis Onderwijsgroep. *Wij brengen de uitval terug. Verhalen uit de onderwijspraktijk. Jaarbericht 2008.*

3. Signalering van risico

3.1 Een nadere analyse van BVE-instellingen

Op 24 november 2008 vindt een Toezichtberaad plaats. In dit overleg hebben vertegenwoordigers zitting vanuit OCW voor onder andere de BVE- en HO-sector samen met de Inspectie. De directie BVE van OCW verzoekt hier om een verdere probleemanalyse van een aantal BVE/HO-instellingen. Aanleiding daarvoor is een presentatie tijdens het beraad over de financiële positie van onderwijsinstellingen in de BVE- en HO-sector die is gemaakt op basis van de jaarrekeningen over 2007. Ook wordt om vervolgoverleg gevraagd met Directie Rekenschap van de Inspectie. Tevens vraagt de Directie BVE van het Ministerie aan Directie Rekenschap om te kijken naar de manier waarop instellingen grote investeringen in huisvesting in hun begroting opnemen.²⁴ In de bijlage van het verslag wordt over Amarantis vermeld dat liquiditeit en solvabiliteit op “rood” staan. De liquiditeit wordt gedrukt door een kortlopende lening die in 2008 is omgezet in een langlopende lening. Wel verwacht Amarantis dat de solvabiliteit de komende jaren zal stijgen. In het overzicht worden nog 12 andere BVE instellingen gesignaleerd. Verreweg de meeste van deze instellingen hebben (uitsluitend) liquiditeitsproblemen. Eén instelling heeft net als Amarantis een combinatie van liquiditeit- en solvabiliteitsproblemen. Deze instelling heeft daarbij overigens ook nog eens last van rentabiliteitsproblemen.

Op 3 december 2008 is er een periodiek overleg tussen de directie BVE van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. Hierin geeft de Inspectie aan dat het bij MBO-instellingen op alle fronten wat minder gaat en dat in het toezichtberaad is afgesproken om in onderling overleg te bezien welke instellingen nader bekeken moeten worden.²⁵ Ook wordt tijdens het overleg gesproken over het toezichtkader en de voorgenomen aanscherping daarvan.

3.2 De fusie met SIVOA

De fusie met SIVOA vindt op 1 januari 2009 plaats.²⁶ Volgens het jaarverslag van SIVOA over 2008 wordt met de fusie de ontwikkeling van interconfessioneel onderwijs in Almere ook op langere termijn gewaarborgd.²⁷ Op 19 januari 2009 informeert de directie Rekenschap de Inspecteur-generaal over de instellingen waarbij Rekenschap financiële risico's ziet. De risico's zijn gebaseerd op een eerste analyse van de kengetallen over de mogelijkheid tot schulden op korte termijn en lange termijn af te betalen, de winsten/verliezen over 2007 en de trendgegevens over 2003-2007. Van de ROC's staat Amarantis in de top drie. Rekenschap geeft aan dat het niet gaat om een acute situatie, maar om potentiële kandidaten voor nader onderzoek.²⁸

Op 1 februari is de heer s'Jacob togetreden tot het College van Bestuur.²⁹ Het College van Bestuur bestaat op dat moment uit de heren Molenkamp en s'Jacob en mevrouw Verkerk.³⁰

²⁴ Verslag toezichtberaad DGHBW d.d. 24 november 2008.

²⁵ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 3 december 2008.

²⁶ Voorzitter Raad van Toezicht (2008). *Amarantis Onderwijsgroep. Wij brengen de uitval terug. Verhalen uit de onderwijspraktijk. Jaarbericht 2008.*

²⁷ Stichting SIVOA. Jaarverslag 2008. 2 juli 2009.

²⁸ Rekenschap (2009). *Onderwerp: risico-instellingen BVE.* E-mail verstuurd op maandag 19 januari 2009 14:05.

²⁹ *Kerncijfers Onderwijsgroep Amarantis.*

³⁰ *Amarantis Onderwijsgroep. Jaarbericht 2009. Pareltjes in ons onderwijs.*

3.3 Voorbereiding nader onderzoek Amarantis

Op 10 maart 2009 verstuurt de directeur Rekenschap van de Inspectie een intern memorandum aan de Staatssecretaris. De Staatssecretaris wordt geïnformeerd over enkele acute financiële problemen die bij ROC's spelen en het (financieel) toezicht dat de Inspectie van het Onderwijs hierop uitvoert. In een onderzoek naar de risico's op instellingsniveau maakt de Inspectie gebruik van cijfers van CFI dat hiervoor de jaarrekeningen van de onderwijsinstellingen als input gebruikt. Een vijftal ROC's valt op met een zwakke liquiditeit waarvan de solvabiliteit op het eerste gezicht nog redelijk lijkt, maar ook al richting de signaleringsgrenzen opschuift. Ook op deze instellingen zal een intensiever toezicht gaan plaatsvinden. ROC Amarantis is één van deze vijf ROC's en heeft een liquiditeit van 0,31 en een solvabiliteit van 0,23.³¹

Op 16 maart 2009 heeft het periodiek overleg plaats tussen de directie BVE van het Ministerie van OCW en de Inspectie.³² Tijdens dit overleg wordt niet gesproken over de financiële problemen bij ROC's. Ten aanzien van het toezichtkader BVE 2009 wordt onder andere gesproken over de norm voor opbrengsten. De financiële component van het toezichtkader is geen onderwerp van gesprek. In het Toezichtberaad DGHBW op 20 april 2009 wordt onder andere de financiële situatie van een aantal BVE-instellingen besproken. Drie ROC's worden met een hoog of bovengemiddeld risico gewaardeerd. Bij Amarantis moet het risico dan nog worden bepaald. Dat heeft ermee te maken dat de fusie met een VO-bestuur de beoordeling van de financiële cijfers bemoeilijkt, te meer het VO een groot aandeel heeft in de geconsolideerde jaarcijfers. Een onderzoek van de Directie Rekenschap van de Inspectie bij Amarantis is dan al voorzien. In totaal worden naast Amarantis nog zeven andere BVE-instellingen gesignaleerd.³³

In april/mei 2009 bereidt de Inspectie zich intern voor op het continuïteitsonderzoek dat bij Amarantis zal worden gedaan. Een quick scan van documenten heeft de Inspectie dan al uitgevoerd. Een interne notitie van de Inspectie geeft de vragen weer die tijdens een gesprek met het College van Bestuur van de Amarantis Onderwijsgroep op 2 juli zullen worden gesteld.³⁴ Tijdens het gesprek zullen verschillende onderwerpen aan bod komen, zoals onder meer:

- Intern toezicht: de werking van de governance, of Amarantis inmiddels weer 'in control' is en eventuele verschillen van inzichten tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht;
- Financiën: de ontvangst en besteding van FES gelden en de mogelijke risico's van het niet structurele karakter van deze inkomsten;
- Fusie: de mate waarin de fusie is geëffectueerd en de voorwaarden waaronder dat is gebeurd;
- Huisvesting: de heroverwegingen ten aanzien van huisvestingsproblemen, de relaties met woningbouwcorporaties en de afdekking van exploitatierisico's;
- Publiek/private activiteiten: de mate waarin Amarantis zich controleerbaar kan verantwoorden en de vraag of de private activiteiten niet te veel uit financieel en te weinig uit onderwijsinhoudelijk (onderwijskwaliteit) oogpunt plaats hebben;

³¹ Directeur Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs. *Intern memorandum aan de Staatssecretaris. Betreft: financiële problemen bij ROC's*. 10 maart 2009.

³² Conceptverslag periodiek overleg D BVE en Inspectie van het Onderwijs, 16 maart 2009.

³³ Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009.

³⁴ Directie Rekenschap (2009), *Continuïteitsonderzoek*, Utrecht, april/mei 2009 (interne notitie met vragen)

- Risicomanagement: hoe de financiële risico's van mogelijke private activiteiten met publieke middelen worden afgedicht, welke bedragen daarmee zijn gemoeid en welk deel van de rijksbijdrage daaraan wordt besteed;
- Deelnemers en personeel: de betekenis van het toegenomen aantal leerlingen (+9%) in combinatie met het afgenomen aantal diploma's (-7%), de risico's van de stijging van het aantal fte's personeel met 100 ten opzichte van 2006 en de sterke toename van de inhuur van extern personeel ten opzichte van 2006.

In een periodiek overleg tussen Inspectie en de directie BVE van het Ministerie van OCW op 19 mei 2009 geeft de Inspectie aan graag te willen afstemmen over (vervolg)acties van OCW en Inspectie ten aanzien van instellingen met een slechte financiële positie. Er wordt afgesproken dat OCW en Inspectie in een aantal lopende trajecten gezamenlijk optreden, er een maandelijkse update van het toezichtbericht komt, bij nieuwe cases het eerste contact vanuit de Inspectie komt en dat verslaglegging en correspondentie door de Inspectie worden gedaan.³⁵ Op 18 juni 2009 vindt een overleg plaats tussen de Staatssecretaris, DG en IGO. Hierin wordt onder andere de financiële situatie van een aantal BVE-instellingen besproken en gesteld dat de Inspectie de directie BVE op de hoogte houdt met periodieke overzichten met actuele informatie. Instellingen met een verhoogd financieel risico worden besproken. De aandacht gaat volgens het verslag uit naar vier ROC's waarvan er één – blijkens het verslag – uit de 'rode zone'. Amarantis wordt niet genoemd bij de instellingen met verhoogd risico.³⁶

Op 18 juni 2009 heeft de instellingsaccountant het accountantsverslag voor het boekjaar 2008 afgegeven. De instellingsaccountant is op 6 april 2009 gestart met de controle van de jaarrekening. De jaarrekening en de dossiervorming was in termen van onderbouwing beter dan voorgaand jaar, met uitzondering van de onderbouwing van de materiële vaste activa, de baten en de lasten. In het verslag wordt duidelijk dat de financiële positie solide is. Zowel de solvabiliteits- als de liquiditeitspositie is in 2008 verbeterd. Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole is in oktober 2008 een interimcontrole uitgevoerd.³⁷ De financiële cijfers van Amarantis over 2008 zijn op 16 juni 2009 geaccordeerd door de instellingsaccountant. De accountant is van oordeel dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties over 2008 voldoen aan de eisen van financiële rechtmatigheid. Dit houdt in dat deze bedragen in overeenstemming zijn met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, zoals die in het Controleprotocol OCW 2008 zijn vermeld.³⁸

3.4 Uitvoering nader onderzoek Amarantis

Op 29 juni 2009 schrijft de directeur Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs een intern memorandum aan de directeur BVE van het departement betreffende de financiële risico's van ROC's. De Inspectie kondigt aan dat zij een onderzoek zal uitvoeren naar Amarantis, startend op 2 juli met een bezoek aan het College van Bestuur. In deze notitie van de Inspectie wordt Amarantis op de achtste plaats van risico-instellingen weergegeven in een overzicht van tien. Amarantis wordt op dat moment gekwalificeerd met een bovengemiddeld risico. Zes andere instellingen in deze notitie hebben een hoog financieel risico. De situatie bij één van die zes wordt zelfs *acuut* genoemd waarbij

³⁵ Ministerie van OCW (2009). *Verslag periodiek overleg Inspectie – BVE*. 19 mei 2009.

³⁶ Conceptverslag SVB-DG-IGO overleg d.d. 18 juni 2009, Bijlage 1.

³⁷ Deloitte Accountants B.V. (2009). *Stichting Amarantis onderwijsgroep voor Interconfessioneel onderwijs te Amsterdam. Accountantsverslag voor het boekjaar 2008*. Arnhem, 18 juni 2009.

³⁸ *Amarantis Onderwijsgroep. Wij brengen de uitval terug. Verhalen uit de onderwijspraktijk. Jaarbericht 2008*.

wordt aangegeven dat het betreffende ROC wel eens deze zomer zijn betalingen niet meer zou kunnen voldoen afhankelijk van de mogelijkheden die er zijn om een pand te verkopen.³⁹

Alle bekostigde onderwijsinstellingen worden jaarlijks door de Inspectie beoordeeld op basis van financiële kengetallen en signaleringswaarden.⁴⁰ De uitkomsten van deze risicoanalyse vormen voor de Inspectie aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de *financiële continuïteit* van Amarantis, vanwege kwesties met de solvabiliteit, die in 2007 onder de signaleringsgrens van 0,3 uitkomt, en de aanzienlijke investeringen van Amarantis in materiële vaste activa, met name in gebouwen, namelijk € 95 miljoen in de afgelopen vier jaar, waarvan ruim € 65 miljoen in gebouwen.⁴¹ In het kader van dit onderzoek vindt op 2 juli 2009 een oriënterend gesprek plaats tussen de Inspectie van het Onderwijs en het College van Bestuur van Amarantis. Het betreft een interview door auditors van de Inspectie met bestuurders van Amarantis. Onderwerp van gesprek zijn met name de fusies tussen ROC ASA en ISA in 2007 en tussen Amarantis en SIVOA in 2009, en de financiële situatie van Amarantis. Uit het gesprek komt naar voren dat met de fusie twee doelen werden beoogd: (1) bestuurlijk sterker staan ten opzichte van gemeenten en andere onderwijsinstellingen en (2) om doorlopende leerlijnen binnen dezelfde onderwijsgroep te realiseren tussen VO en MBO. Daarnaast wordt gesteld dat de fusie financiële tegenvallers heeft opgeleverd als gevolg van verouderde gebouwen, achterstallig onderhoud en gebrekkige bedrijfsvoering. Ook wordt gesteld dat het vermogen flink is aangetast door een afboeking van € 10 miljoen van vorderingen voor huisvesting op de gemeente Amsterdam in 2006, wat heeft geresulteerd in het vertrek van de toenmalige directie van de fusiepartner ISA. In het kader van het onderzoek vraagt de Inspectie een aantal documenten op bij Amarantis, zoals halfjaarcijfers, jaarrekeningen, informatie over de interne aansturing op kwaliteit van het onderwijs en financiële voortgangsoverzichten van investeringsprojecten. De Inspectie kondigt bovendien aan het onderzoek op 9 september te vervolgen en voor een effectievere informatieverstrekking de vragen vooraf toe te sturen.⁴²

In het periodiek overleg tussen Inspectie en de directie BVE van het Ministerie op 2 juli 2009 geeft de directie Rekenschap van de Inspectie aan 'een duidelijk beeld van de financiële situatie bij ROC's te hebben' en dat een totale doorlichting niet nodig is.⁴³

Op 2 september 2009 stelt de directeur Rekenschap van de Inspectie een eerste intern memorandum op voor de directeur BVE van het Ministerie van OCW, naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële risico's van ROC's. Het memo is in afschrift ook gezonden aan de IGO, de hoofdinspecteur BVE en de directeur Toezicht BVE. Uit de risicoanalyse van onderwijsinstellingen in het BVE-veld is een aantal risico-instellingen naar voren genomen. "*Rekenschap (IO/RS) heeft het toezicht op deze instellingen, in samenwerking met de inspecteurs, geïntensiveerd.*"⁴⁴ In deze memo wordt de huidige situatie van deze instellingen beschreven. De Inspectie benadrukt dat bij de instellingen geen diepgaande onderzoeken zijn uitgevoerd. De Inspectie heeft gebruik gemaakt van informatie van de instellingen die op aannemelijkheid is getoetst (quick scan). Het algemene beeld is dat er gestaag meer meldingen komen over in moeilijkheden verkerende BVE-instellingen. In totaal worden 10 risico-

³⁹ Inspectie van het Onderwijs (2009), *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009.

⁴⁰ *Logboek Inspectie*.

⁴¹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *H2813466 ROC Amarantis financiële ontw 2009*. Memorandum, 14-09-2009.

⁴² Inspectie van het Onderwijs (2009). *Amarantis*. Intern memorandum, opgesteld door auditors van de Inspectie. 02-07-2009.

⁴³ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2 juli 2009.

⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1.

instellingen gevolgd, waarvan vier een hoog financieel risico lopen, twee een bovengemiddeld risico, twee een gemiddeld risico, één een beperkt risico en één een laag risico. De eerst vier instellingen op het overzicht hebben naar inschatting van de Inspectie een hoog financieel risico. Amarantis staat op nummer 5 op de lijst, die op volgorde van ernst van de problematiek is opgesteld, met een bovengemiddeld risico op financieel en organisatorisch vlak. Wel is Amarantis de enige instelling op de lijst die naast financieel risico ook een risico op het gebied van organisatie loopt, naar aanleiding van de fusie. De solvabiliteit en liquiditeit lagen eind 2008, evenals 2007, fors onder het landelijk gemiddelde. *“Een complicerende factor in het beoordelen van deze cijfers is de fusie met een VO-bestuur en het grote aandeel van het VO in de (geconsolideerde) jaarcijfers van Amarantis. Uit een globale cijferbeoordeling blijken grote investeringen in huisvesting en aanwijzingen voor mogelijk onrechtmatig besteding van BVE bekostiging aan het VO deel (huisvesting)”*. Aangekondigd wordt dat op 9 september wordt gestart met de quick scan.⁴⁵ Na Amarantis volgen op de lijst nog vijf andere risico-instellingen.

Het onderzoek van de Inspectie bij Amarantis vindt plaats op 9 september 2009. Ten behoeve daarvan ontvangt een van de auditors van de Inspectie van een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis op 3 september enkele stukken ter voorbereiding.⁴⁶ De Inspectie ontvangt de accountantsverslagen over 2007 en 2008, de risicoanalyse ten behoeve van de bestuurlijke fusie, een analyse van de huisvestingsportefeuille, het strategisch verbeterplan voor de bedrijfsvoering, een voortgangsrapportage over de verbetering van die bedrijfsvoering en een memo over de financiële prognose voor 2009. De Inspectie spreekt vervolgens op 9 september met een aantal directeuren van Amarantis Onderwijsgroep (van onder andere huisvesting, financiën en rekenschap) en met bestuurders van Amarantis. De auditors van de Inspectie constateren in hun verslag van dit onderzoek onder andere dat:⁴⁷

- De solvabiliteit onder de signaleringsgrens van 0,3 uitkomt en in het voorgaande jaar met 0,15 is gedaald (de prognose van Amarantis zelf is dat de solvabiliteit in komende jaren zal stijgen);
- Amarantis aanzienlijk investeert in materiële vaste activa (65 miljoen euro van de totale 95 miljoen euro aan investeringen in de afgelopen vier jaren);
- Deze investeringen voornamelijk zijn gefinancierd met kortlopend bancaire krediet en langlopende leningen waardoor de solvabiliteit onder druk komt;
- Amarantis heeft aangegeven in overleg met de huisbankier te hebben bepaald dat het investeringskrediet uiterlijk medio 2010 in een langlopende kredietfaciliteit wordt geconsolideerd;
- Amarantis heeft aangegeven dat de huisbankier geen aangescherpte bewaking of verlaagde grenzen heeft ingesteld op de kredietverstrekking aan Amarantis;
- Amarantis de publiek/private projecten (de hotelschool te Amersfoort en sportcomplex De Bokkeduinen), die zijn ondergebracht in de Stichting ROC ASA Onderwijs, volledig financiert;
- Amarantis over het schooljaar 2006/2007 door CFI is gekort voor € 0,8 miljoen vanwege onvoldoende geprogrammeerde onderwijstijd;

⁴⁵ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009.

⁴⁶ Bestuurslid Amarantis (2009). *Inspectiebezoek op woensdag 9 september 2009*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U090866/CvB.

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs. *H2813466 ROC Amarantis financiële ontw 2009*. Memorandum, 14-09-2009.

- Amarantis er zelf op wijst dat historische en toekomstige verliezen op de huisvestingsportefeuille die is overgenomen van ISA circa € 10,5 miljoen bedragen;
- Amarantis eind 2008 14 onderhanden bouwprojecten heeft ter waarde van €26,5 miljoen. Eind 2009 zijn dit 64 bouwprojecten met een balanswaarde van € 38 miljoen.

De Inspectie stelt: *"De financiële positie van ROC Amarantis is niet zonder risico's. Dit is het gevolg van de olopende verliezen van in het verleden aangegane bouwprojecten en een zeer lage solvabiliteit. Volgens de reactie van Amarantis op het concept van dit verslag was dit het gevolg van eenmalige lasten in 2006 (bij de fusiepartner ISA), eigen bijdragen van Amarantis aan vo-huisvestingsprojecten en een verplichte stelselwijziging voor toekomstige personele verplichtingen"*.⁴⁸ Naar aanleiding hiervan besluit de Inspectie per 5 oktober 2009 *aangescherpt toezicht* te houden op Amarantis.⁴⁹ Dit *aangescherpt toezicht* resulteert in twee afspraken. Amarantis zal de Inspectie informeren over tussentijdse ontwikkelingen met ernstige of verstrekkende financiële gevolgen, en Amarantis moet de – met de Raad van Toezicht besproken – financiële halfjaarrapportage 2009 bij het gereedkomen in oktober toezenden aan de Inspectie.

⁴⁸ Op zijn plaats is hier de opmerking dat in de bestudeerde documenten vaker over ROC Amarantis wordt gesproken, waar verwezen wordt naar de hele onderwijsinstelling Amarantis.

⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs. H2813466 ROC Amarantis financiële ontw 2009. Memorandum, 14-09-2009, p. 4.

4. Opeenstapeling van problemen

4.1 BVE-sector onder de loep

Op 15 september 2009 vindt een periodiek overleg plaats tussen de directie BVE van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. De financiële positie van de ROC's komt hierin niet aan bod in verband met de afwezigheid van de directeur Rekenschap. Wel wordt het afgeronde onderzoek naar de onderwijstijd besproken.⁵⁰ Amarantis valt samen met zes andere instellingen in de zwaarste categorie 'boosdoeners', vanwege onvoldoendes in 2007 en 2009.⁵¹ Van de eerder opgevallen tien instellingen met een (verhoogd) financieel risico die de Inspectie eerder signaleerde, komt naast Amarantis nog één ander ROC ook in deze categorie voor. Op 21 september 2009 wordt Amarantis in een ambtelijk overleg op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als mogelijke risico-instelling genoemd.⁵²

Eén van de auditors van de Inspectie ontvangt op 26 oktober 2009 het halfjaarverslag van Amarantis dat als gevolg van het *aangescherpt toezicht* door Amarantis aan de Inspectie dient te worden toegezonden.⁵³ Op 5 november 2009 stelt de directeur Rekenschap van de Inspectie een intern memorandum op voor de directeur BVE van het Ministerie van OCW, betreffende de financiële risico's van ROC's.⁵⁴ Het memo wordt in afschrift ook gezonden aan de IGO, de hoofdinspecteur BVE en de directeur Toezicht BVE. Dit is een vervolg op het memorandum van 2 september 2009 en bevat grotendeels dezelfde informatie zowel over de BVE sector als geheel als over Amarantis. De Inspectie constateert dat het aantal instellingen met een matig/voldoende oordeel is gestegen van 5 naar 15. Ten opzichte van het eerste memorandum is aan de inzichten over Amarantis toegevoegd dat de financiële positie van de onderwijsinstelling niet zonder risico's is "*als gevolg van de opgelopen verliezen ten gevolge van bouwprojecten en een zeer lage solvabiliteit. Amarantis kan nog niet tijdig en voldoende frequent financieel inzicht verstrekken*". Rekenschap volgt de ontwikkelingen zodra Amarantis nieuwe jaarcijfers aanlevert, zo is in het memo te lezen.

Voor het Toezichtberaad op 9 november 2009 wordt een overzicht van signalen van onregelmatigheden opgesteld. Een signaal dat via OCW is ontvangen betreft een mogelijk te grote concurrentiepositie van Amarantis. Voorgesteld wordt om dit signaal van de lijst te verwijderen, omdat dit niet onder Rekenschap valt. Hier wordt in het beraad echter niet mee ingestemd, afgesproken is dat een eerste analyse wordt uitgevoerd en de NMA op de hoogte wordt gesteld (*op het document is aangetekend: "is dit gebeurd? Wat is uit de analyse gekomen?"*).⁵⁵ In het volgende Toezichtberaad, op 1 februari 2010, wordt het signaal alsnog van de lijst afgevoerd, omdat de signaalgever zich heeft teruggetrokken.⁵⁶ Op 19 november is er een overleg van tussen Staatssecretaris Van Bijsterveldt, de DGHBWE, de DGPV en de IGO, waar het overzicht van de Inspectie van BVE-instellingen met financiële risico's

⁵⁰ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 15 september 2009.

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Bijlage 2 bij nota "onderzoek onderwijstijd"*. Kenmerk 09H2807559, 15 september 2009.

⁵² *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

⁵³ Bestuurslid Amarantis. (2009). *Halfjaarverslag Amarantis Onderwijsgroep*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, 26 oktober 2009.

⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009.

⁵⁵ Overzicht signalen van onregelmatigheden t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE, 9 november 2009.

⁵⁶ Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010.

wordt besproken.⁵⁷ Gesteld wordt dat er geen aanleiding is nu een verdiepingsslag te maken voor alle instellingen. De Inspectie gaat proportioneel te werk en gaat dieper (en ook langs) daar waar de risico's groter zijn. De DG Hoger Onderwijs, Beroepseducatie, Wetenschap en Emancipatie (DGHBWE) schetst de actuele situatie van onder andere Amarantis; "*OCW is daar in control*" zo is in het verslag te lezen. De hoofdinspecteur voor VO/BVE/HO geeft aan dat de Inspectie in haar jaarwerkplan 2010 het onderwerp 'bestuurlijk vermogen instellingen' heeft opgenomen. Daarbij is bij uitstek sprake van integratie van kwaliteitstoezicht en financieel toezicht. In algemene zin wordt in het verslag nog opgemerkt dat steeds meer instellingen schatkistbankieren. OCW wordt hierbij sinds kort nauwer betrokken.

4.2 Een interventie van de Staatssecretaris

De Inspectie actualiseert op 4 december 2009 het *Intern Instellingsportret* van ROC Amarantis.⁵⁸ Daarin komen signalen omtrent de onderwijskwaliteit en de financiën bijeen. Amarantis heeft op dat moment 15 zwakke en 7 zeer zwakke opleidingen en uit de primaire risicobeoordeling blijkt dat er bij Amarantis 61 opleidingen zijn waarvan de opbrengsten onder de beoordelingsnorm liggen. Ten aanzien van de financiële positie wordt onder andere de geringe solvabiliteit vermeld in combinatie met de investeringsvoornemens waardoor de financiële positie nog meer onder druk kan komen te staan. Ook wordt opgemerkt dat het ROC geen integrale administratie heeft waarbij maandelijks de financiële positie van de projecten en de instelling als geheel zichtbaar zijn.

Op 8 december 2009 voert de Staatssecretaris van OCW⁵⁹ vergezeld door de DGHBWE een 'signaleringsgesprek' met bestuursleden van Amarantis naar aanleiding van de Inspectiebevindingen inzake onderwijstijd, onderwijskwaliteit en financiële situatie.⁶⁰ De bestuursvoorzitter is door de Staatssecretaris uitgenodigd voor een algemeen gesprek om samen het negatieve beeld te toetsen en te bespreken dat soms in de samenleving en de Tweede Kamer ontstaat rondom het MBO door financiële of kwaliteitsproblemen.⁶¹ Uit aantekeningen van het ministerie wordt duidelijk dat verschillende punten naar voren worden gebracht door de Staatssecretaris en de DGHBWE. De meest in het oog springende noemen we hieronder:⁶²

- Het Ministerie geeft aan dat aandacht nodig is voor de financiële positie, waarop Amarantis aangeeft die zorg te delen;
- Het Ministerie maakt zich zorgen over de vraag hoe zo een grote onderwijsorganisatie is aan te sturen, waarop Amarantis aangeeft dat de directies een heldere opdracht hebben en dat er een zeswelijkse overlegstructuur bestaat tussen College van Bestuur en directies;
- Het Ministerie geeft aan dat het graag ziet dat Amarantis stopt met verder fuseren, waarop Amarantis aangeeft dat er geen nieuwe fusies meer worden aangegaan;

⁵⁷ Conceptverslag overleg Staatssecretaris Van Bijsterveldt/DGHBWE/DGPV-IGO, 19 november 2009.

⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs (2009), *Intern Instellingsportret ROC Amarantis*, Utrecht, versie 4 december 2009.

⁵⁹ Ter voorbereiding op dit gesprek heeft de Staatssecretaris op 18 november 2009 een zogenaamd 'oefengesprek' gevoerd. Dat heeft ook geleid tot aanpassing en redactie van de voorbereidingsinformatie die zij heeft gekregen. Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis op 8 december 2009: Nota ter voorbereiding – verzonden aan DGHBWE en SVB*, Den Haag, 4 december 2009, registratienummer BVE/Stelsel/175123.

⁶⁰ Ministerie van OCW (2009). *Gesprek Amarantis 8 december a.s.*. Nota, 4 december 2009, registratienummer BVE/Stelsel/175123.

⁶¹ Staatssecretaris Van Bijsterveldt (2009). *Uitnodiging gesprek 8 december 2009*. Den Haag. 17 november 2009. Referentie BVE/Stelsel/168616. Het betreft een brief aan de bestuursvoorzitter van Amarantis ter toelichting van de uitnodiging voor gesprek.

⁶² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis*. 8 december 2009 (aantekeningen van gesprek bijgehouden door een ambtenaar van de directie BVE van het departement)

- Het Ministerie spreekt een waarschuwing uit over de geconstateerde waarde van de solvabiliteit en merkt op dat tekorten in het VO niet mogen worden gedekt vanuit het MBO, waarop Amarantis aangeeft niet te willen reorganiseren maar transformeren.
- Het Ministerie biedt aan om te helpen als dat nodig is. De aantekeningen van dit gesprek in het dossier laten daarop geen reactie vanuit Amarantis zien.

Op verschillende plaatsen in het gesprek (zoals ook in de voorbereidende nota voor de Minister) wordt aangegeven dat het zaak is dat Amarantis 'de basis op orde krijgt'.⁶³ Daarnaast constateert het Ministerie dat het een 'open en prettig gesprek' was en dat de 'sense of urgency' zeker wordt gevoeld en gedeeld door de bestuurders van Amarantis. Ook wordt een gesprek aangekondigd tussen een bestuurder van Amarantis, de directeur Rekenschap van de Inspectie en de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Educatie om de financiële situatie van Amarantis nader te bespreken. Vooral de lastige situatie ten aanzien van een aantal bouwprojecten en een transparante scheiding van de VO- en MBO-boekhouding zullen daarbij worden besproken. Op 14 december evalueert het Ministerie het gesprek samen met de Staatssecretaris en de DG HBWE.⁶⁴

Op 10 december heeft een volgend periodiek overleg plaats tussen de Inspectie en directie BVE van OCW. Het aantal risico-instellingen is toegenomen tot 16 maar de nieuwe instellingen zijn geen extreme gevallen. Verder zijn er geen nieuwe ontwikkelingen rond de financiële positie van de instellingen.⁶⁵

4.3 Beoordeling van verbeterplannen

Op 6 januari 2010 ontvangt een van de auditors van de Inspectie van het Onderwijs in het kader van het *aangescherpt toezicht* de Nota Financieel Beleid 2010 van Amarantis, met daarin de financiële kaders van Amarantis voor 2010 tot en met 2013 en het verwachte resultaat over 2009.⁶⁶ De Inspectie concludeert in een interne reactie op de nota dat:

- Onduidelijk is wat de genomen maatregelen ook daadwerkelijk in financiële zin gaan opleveren;
- De financieringsovereenkomst met de huisbankier eveneens aandacht verdient, omdat door te werken met een huisbankier geen sprake is van de spreiding van risico en de kredietfaciliteit medio 2010 geconsolideerd dient te worden;
- Nergens in de Nota gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid tot schatkistbankieren;
- Mogelijke onregelmatigheden zijn geconstateerd met de overdracht van fte's tijdens incidenteel onderzoek van de Inspectie;
- ESF-subsidie deels zal moeten worden terugbetaald naar aanleiding van accountantscontrole op ESF-projecten;
- Mogelijke risico's in de Nota Financieel Beleid niet in alle gevallen van een financiële paragraaf zijn voorzien.

⁶³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis op 8 december 2009: Nota ter voorbereiding*, Den Haag, 4 december 2009, registratienummer BVE/Stelsel/175123.

⁶⁴ Ministerie van OCW (2009). *Evaluatie gesprek Amarantis*. Nota ter voorbereiding, 11 december 2009, registratienummer BVE/Stelsel/177162.

⁶⁵ Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009.

⁶⁶ Bestuurslid Amarantis (2010). *Nota financieel beleid 2010 Amarantis Onderwijsgroep*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100037/CvB-INS.2.

Overkoepelend komt de Inspectie tot het volgende oordeel: *“Het beeld dat de instelling in de Nota schetst met haar initiatieven en te behalen doelstellingen oogt weliswaar positief maar dat laat onverlet dat er aantoonbare stappen moeten worden gezet. In financiële zin blijken die stappen in ieder geval niet uit de aanpak die de instelling op dit moment voorstaat. Bovendien ziet de wijze van begroten er weinig realistisch uit. Kortom: men overtuigt niet in het bieden van een verbeterd financieel inzicht.”*⁶⁷

Op 28 januari 2010 schrijft de Inspectie een memo aan de beleidsdirectie BVE.⁶⁸ De financiële positie van Amarantis wordt dan als ‘zwak’ omschreven, omdat de solvabiliteit zeer laag is en Amarantis verliezen leidt van in het verleden aangegane bouwprojecten waarvan een groot deel VO gebouwen betreft. Amarantis kan niet tijdig en niet voldoende frequent tussentijds overall financieel inzicht opleveren. *“Verder is de investeringsgolf nog niet voorbij en dit jaar moet een deel van de leningen worden geherfinancierd. [...] De Inspectie van het Onderwijs handhaaft het geïntensiveerd toezicht.”*⁶⁹

Op 1 februari 2010 publiceert de Inspectie het overzicht met MBO-opleidingen van onvoldoende kwaliteit op internet. In een overzicht wordt aangegeven dat Amarantis 332 opleidingen verzorgt waarvan 2,1% van onvoldoende kwaliteit. Dit betreft 5,7% van de 18.709 deelnemers van deze instelling.⁷⁰ In het periodiek overleg op 2 februari 2010 wordt tussen Inspectie en BVE (OCW) geconcludeerd dat de lijst met risico-instellingen BVE zorgelijk is. Afgesproken wordt dat de lijst naast de instellingsprofielen wordt gelegd.⁷¹ Naar aanleiding van het periodiek overleg van 30 maart tussen de directie BVE van OCW en de Inspectie is besloten dat de Inspectie een vertrouwelijk overzicht van zorgelijke instellingen maakt voor de directie BVE, dat wordt gebruikt om te bepalen met welke instellingen de Staatssecretaris van OCW de komende maanden een signaleringsgesprek aangaat.⁷²

Op 4 mei 2010 bericht de DGHBWE van het Ministerie van OCW aan het College van Bestuur van Amarantis dat de onderwijsinstelling met € 259.119 zal worden gekort op de rijksbijdrage, omdat minder dan de vereiste 850 uur is geprogrammeerd en gerealiseerd bij de opleiding tot ICT-beheerder.⁷³ In het periodieke overleg tussen Inspectie en de directie BVE van het Ministerie op 25 mei voegt de Inspectie Amarantis toe aan de agenda, omdat de Inspectie zich zorgen maakt over de toestand. *“Met name onderwijstijd en de examens baren zorgen en financieel is ook extra toezicht nodig. De Inspectie heeft de Staatssecretaris hiervan op de hoogte gesteld”*.⁷⁴ Dit wordt tevens besproken in het overleg van de Staatssecretaris met OCW op 26 mei, waarin de hoofdinspecteur VO/BVE/HO de stand van zaken Amarantis toelicht: *“Het beeld is zeer zorgelijk; de instelling heeft 60 locaties en lijkt niet in control. Consequenties van mogelijke terugvordering naar aanleiding van onvoldoende onderwijstijd zijn aanzienlijk, ook gezien de financiële situatie van de instelling. Deze instelling is meegenomen in het “Bestuurskrachtonderzoek” en er is een relatie met het Cap Gemini onderzoek.”* De Staatssecretaris van OCW wordt op de hoogte gehouden.⁷⁵ De Inspectie heeft op verzoek van de voorzitter van Amarantis een kennismakingsgesprek.⁷⁶

⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs. *Reactie op de Nota Financieel Beleid 2010 van de Amarantis Onderwijsgroep.*

⁶⁸ Rekenschap (2012). *Toezichtgeschiedenis, in financiële zin, van de Amarantis Onderwijsgroep.* 1 februari 2012.

⁶⁹ Inspectie van het Onderwijs (2010). Memo aan beleidsdirectie BVE, 28 januari 2010.

⁷⁰ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Nota. Publicatie internetlijst BVE.* Utrecht, 28 januari 2010.

⁷¹ Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE.* 3 februari 2010.

⁷² Actiepuntenlijst n.a.v. periodiek overleg BVE / inspectie d.d. 30 maart 2010.

⁷³ Ministerie van OCW (2010). *Onderzoek onderwijstijd.* Brief aan Amarantis, 4 mei 2010.

⁷⁴ Ministerie van OCW (2010). *Periodiek overleg inspectie – BVE.* Verslag, 25 mei 2010.

⁷⁵ Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Conceptverslag PO D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs.* 25 mei 2010.

De jaarrekening 2009 van Amarantis wordt op 28 mei 2010 goedgekeurd door de instellingsaccountant; deze voldoet aan de eisen van getrouwheid en financiële rechtmatigheid.⁷⁷ In het jaarverslag wordt aangegeven dat in 2009 de kwaliteit van onderwijs, HRM en bedrijfsvoering centraal stonden en dat door de aandacht van de onderwijsinspectie voor Amarantis, de verbeterplannen voor een hogere kwaliteit van onderwijs in stroomversnelling zijn geraakt. Ook zijn huisvestingsproblemen aangepakt, maar nog niet allemaal opgelost. De Raad van Toezicht heeft zesmaal vergaderd, met name over regelingen binnen de organisatie, financiën, huisvesting, onderwijskwaliteit en de toekomst. *“Door problemen uit het verleden en als gevolg van de verschillen tussen VO en BVE, ging er geen vergadering voorbij zonder dat huisvesting aan de orde kwam”*.⁷⁸

Op 31 mei 2010 stuurt Amarantis een brief naar OCW met het bericht dat zij financieel in een slechtere positie zijn gebracht als gevolg van de voorwaarden van de regeling functiemix. De voorwaarden werken onevenredig negatief uit voor Amarantis en daarmee ook voor de leraren van Amarantis.⁷⁹

4.4 Handhaving geïntensiveerd toezichtarrangement

Naar aanleiding van het verschijnen van de jaarrekening 2009 heeft het College van Bestuur van Amarantis een gesprek aangevraagd met de Inspectie van het Onderwijs.⁸⁰ Dit gesprek vindt plaats op 15 juli 2010 en ter voorbereiding hierop levert een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis een aantal relevante documenten aan bij een van de auditors van de Inspectie.⁸¹ De Inspectie ontvangt het jaarverslag over 2009 en de bijbehorende accountantsverklaring, de Nota Financieel Beleid 2010, tussenrapportage ‘Financieel Perspectief 2010’ welke aan de Raad van Toezicht is gezonden, de jaarrekening Stichting Onderwijs In Bedrijf 2009 en de accountantsverklaringen van deze stichting over 2008 en 2009. Op 21 juli 2010 ontvangt een van de auditors van de Inspectie van een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis een eerder afgesproken nazending van documenten, te weten: de Huisvestingsrapportage 2010, de locaties van de Amarantis Onderwijsgroep, de begrotingsbrief 2010 van Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf, een overzicht van de Amarantis huisvestingsprojecten op 30 juni 2010 en een rapportage van groep Amsterdam West over mei 2010.⁸² Op basis van het gesprek en de aangeleverde documenten concluderen de auditors van de Inspectie dat stappen voorwaarts zijn gezet op weg naar een verbeterde interne financiële beheersing. De solvabiliteit blijft echter onverminderd aan de lage kant. Ook drukken het grote aantal fte’s en de kosten voor externe inhuur op het beoogde exploitatieresultaat. De Inspectie acht het risicoprofiel van Amarantis nog steeds gematigd en zal daarom *geïntensiveerd toezicht* blijven houden.⁸³ Dit geactualiseerde financieel profiel stuurt een van de auditors in concept op 6 augustus 2010 aan een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis met de uitnodiging om eventuele

⁷⁷ Deloitte Accountants B.V.. *Accountantsverklaring; verklaring betreffende de jaarrekening*. Arnhem, 28 mei 2010.

⁷⁸ Amarantis Onderwijsgroep. *Jaarverslag 2009*. 28 mei 2010.

⁷⁹ College van Bestuur Amarantis Onderwijsgroep (2010). Brief aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, t.a.v. directeur. *Betreft: Convenant Actieplan Leerkracht*. Amsterdam, 31 mei 2010. Kenmerk: U100570/CvB-Min.2. Brief is onvolledig in het dossier opgenomen.

⁸⁰ Inspectie van het Onderwijs. *Financiële positie Amarantis*. Memo, 27 juli 2010.

⁸¹ Bestuurslid Amarantis (2010). *Afspraak op 15 juli 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100729/CvB-INS.2.

⁸² Bestuurslid Amarantis (2010). *Nagezonden documenten*, Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100799/CvB-INS.2, 21 juli 2010.

⁸³ Inspectie van het Onderwijs. *Financiële positie Amarantis*. Memo, 27 juli 2010.

aanvullingen daarop door te geven. Het bestuurslid laat via zijn secretaresse op 31 augustus per mail weten akkoord te zijn met de bevindingen.⁸⁴

In een memo op 11 augustus 2010 van de Inspectie aan de beleidsdirectie BVE is Amarantis gezakt op de lijst met risico-instellingen naar plaats 7 en het risico is verlaagd tot *gematigd risico*. Amarantis leidt verliezen op in het verleden aangegane bouwprojecten, waarvan een groot deel in het VO te vinden is. Verder wordt gemeld dat Amarantis inmiddels een frequent tussentijds inzicht in de financiële ontwikkeling (per onderwijsunit) heeft, maar dat de analyse hiervan nog verder moet worden ontwikkeld.⁸⁵ Op 13 augustus 2010 ontvangt Amarantis Onderwijsgroep van OCW een waarschuwing voor verschillende opleidingen zoals Monteur elektrotechnische panelen en Sociaal-cultureel werker, aangezien de examenkwaliteit in onvoldoende mate aan de standaarden voldoet. De examenkwaliteit dient uiterlijk 1 april 2011 verbeterd te zijn.⁸⁶ Naar aanleiding van dit geactualiseerde risicoprofiel is Amarantis verplicht de halfjaarcijfers over 2010 aan de Inspectie verstrekken hetgeen gebeurt op 21 oktober 2010.⁸⁷ Een van de leden van het College van Bestuur zendt het Financieel Halfjaarverslag dan toe aan een van de auditors van de Inspectie.

Op 14 oktober 2010 treedt het nieuwe kabinet aan van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV. Marja van Bijsterveldt wordt de nieuwe Minister van OCW en krijgt onder andere, evenals tijdens haar periode als Staatssecretaris, het dossier voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs onder zich.

Blijkens een interne mailwisseling binnen het Ministerie van OCW en met de Inspectie heeft het Ministerie in december 2010 contact gehad met de voorzitter van het College van Bestuur van Amarantis. Hij heeft aangegeven financiële moeilijkheden te hebben door mismanagement in het verleden en hierover al eerder contact te hebben gehad met OCW. Ook komt in deze mailwisselingen naar voren dat “Voor zover bekend is er wat VO betreft niet bijzonders aan de hand bij Amarantis”.⁸⁸ Op 10 december 2010 stuurt de DG HBWE van het Ministerie een brief aan Stichting Amarantis Onderwijsgroep met daarin het voornemen om de bekostiging van school De Faam gewijzigd vast te stellen en het onverschuldigd betaalde deel van de bekostiging terug te vorderen.⁸⁹

Op 11 januari 2011 ontvangt het College van Bestuur van Amarantis een brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waaruit blijkt dat bij 3 opleidingen is geconstateerd dat de kwaliteit van de examens niet voldoet aan de standaarden. Twee van deze opleiding zijn dan al beëindigd, van de derde wordt het recht op examinering ontnomen.⁹⁰

Op 24 januari 2011 reageert een lid van het College van Bestuur van Amarantis per brief aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de brief van de Inspectie (kenmerk 255263) op 10 december 2010, waarin wordt aangekondigd dat de rijksbekostiging voor de school de Faam negatief

⁸⁴ Amarantis (2010), *Financieel profiel en toezichtarrangement*, E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 31 augustus 2010.

⁸⁵ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Voortgang financieel toezicht ROC's*. 11 augustus 2010.

⁸⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Betreft: waarschuwing ontnemen recht op examinering beroepsopleidingen*. Den Haag, 13 augustus 2010.

⁸⁷ Bestuurslid Amarantis (2012). *Financieel Halfjaarverslag 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U101057/CvB-INS.2.

⁸⁸ Mailwisseling OCW. *En dan heb ik nóg een vraag...Amarantis*. Verschillende data van 14 december 2010 tot en met 3 januari 2011. De e-mails zijn geanonimiseerd voordat ze aan de onderzoekers zijn verstrekt.

⁸⁹ Ministerie van Onderwijs (2010). *Herziening rijksbekostiging*. Brief aan Stichting Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs. Den Haag. 10 december 2010. Kenmerk: 255263.

⁹⁰ Ministerie van OCW (2011). *Besluit tot intrekken examenlicentie n.a.v. onderzoek examenkwaliteit 2009*. Brief aan Amarantis, 11 januari 2011, referentie 261801.

wordt bijgesteld met € 969.275. Aanleiding hiervoor is een onrechtmatige constructie met betrekking tot overdracht van formatierekeneenheden. Ook hebben er medewerkers op de loonlijst gestaan die feitelijk geen werkzaamheden hebben verricht.⁹¹ Amarantis wijst onder andere op financiële tegenvallers na de fusie vanuit de boekhouding van ISA en verzoekt de korting te verminderen met € 319.883.⁹² Op 25 januari 2011 ontvangt een van de auditors van de Inspectie de Nota Financieel Beleid 2011-2014 van Amarantis, inclusief een begeleidende memo die een van de bestuurders van Amarantis stuurde naar de Raad van Toezicht.⁹³

4.5 Onverwachte stijging voortijdig schoolverlaters

Op 26 januari 2011 schrijft de 'projectdirectie voortijdig schoolverlaten' van het Ministerie van OCW een memo met een analyse van de ontwikkeling van voortijdig schoolverlaters. Bij ROC Amarantis is het uitvalpercentage het meest opgelopen in het afgelopen jaar.⁹⁴ Zo staat in een memo van 18 februari 2011 van de projectdirectie voortijdig schoolverlaten dat Amarantis verantwoordelijk is voor 27% van de voortijdig schoolverlaters in Utrecht.⁹⁵ Op 4 februari 2011 ontvangt een bestuurder van Amarantis een brief van de Minister van OCW, waarin de Minister haar besluit kenbaar maakt om voor een bedrag van € 649.392,- aan rijksbekostiging voor de Amarantisschool De Faam, school voor praktijkonderwijs, terug te vorderen. Deze vordering is gebaseerd op een door de Inspectie van het Onderwijs uitgevoerd onderzoek over de periode 2004 tot en met 2006 naar de overdracht van formatierekeneenheden (FRE's) van het toenmalige administratiekantoor van ISA aan de Stichting Kolom.

Op 8 februari 2011 schrijft de bestuursvoorzitter van Amarantis een brief aan het Ministerie van OCW (plaatsvervangend directeur Leraren), de VO-raad, de AOB, CNV en UNIE NFTO. Hij geeft aan dat de eisen ten aanzien van de besteding van middelen in de functiemix Amarantis in financiële problemen dreigen te brengen. Amarantis streeft sinds de fusie het vormen van één functiegebouw na en de afspraken die door sociale partners zijn gemaakt voor VO en BVE verschillen significant. Daardoor is het komen tot één functiegebouw niet mogelijk. Bij strikte toepassing van beide regimes komt Amarantis € 1,6 miljoen tekort. De bestuursvoorzitter geeft in de brief aan dat meerdere pogingen om tot nadere afspraken te komen zijn mislukt en dat Amarantis zich voortaan aan de afspraken zal houden die worden gehanteerd voor de sector BVE.⁹⁶

In een mail op 18 februari 2011 aan een auditor van de directie Rekenschap van de Inspectie geeft een bestuurslid aan dat verwacht wordt dat Amarantis in 2011 12 miljoen zal moeten bijlenen. Medio 2011 moet tegelijkertijd de kredietfaciliteit van de huisbankier worden geconsolideerd. "*Op dat moment kunnen wij waarschijnlijk niet voldoen aan de solvabiliteitseisen van de bank*".⁹⁷ Hij stuurt bij die gelegenheid ook informatie aan de Inspectie toe over de kasstroom vooruitzichten van Amarantis. In reactie daarop geeft de betreffende auditor op 3 maart aan dat contact met collega's die het

⁹¹ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Terugvordering KOLOM & Amarantis*. Nota, 31 januari 2011, kenmerk H3036128.

⁹² Amarantis (2011). *Herziening rijksbekostiging*. Brief aan het Ministerie van OCW, 24 januari 2011, kenmerk U110068/CvB-MIN.2.

⁹³ Bestuurslid Amarantis (2011). *Nota Financieel Beleid 2011*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U110085/CvB-INS.2.

⁹⁴ Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Analyse voorlopige cijfers 2009/2010 agglomeratie Amsterdam*. Memo, 26 januari 2011.

⁹⁵ Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Regio Utrecht*. Memo, 18 februari 2011.

⁹⁶ Bestuursvoorzitter Amarantis (2011). *Functiemix*. Brief aan Ministerie van OCW, VO-raad, AOB, CNV en UNIE NFTO, 8 februari 2011, kenmerk U110127/CvB-IGO.2.

⁹⁷ Bestuurslid Amarantis (2011). *Betr.: Contactgegevens*. E-mail aan de directie Rekenschap, 18 februari 2011.

financieel toezicht op het MBO uitvoeren heeft uitgewezen dat die collega's de beoordeling van de Nota Financieel Beleid van Amarantis in hun planning hebben staan van maart 2011.⁹⁸ In het voorjaar van 2011 beoordeelt de Inspectie diverse stukken van Amarantis in het kader van financieel toezicht. Het gaat onder andere om de meerjarenbegroting, de Nota Financieel Beleid en de halfjaar cijfers.⁹⁹

In de Tweede Kamer stelt het PvdA-lid Çelik op 28 maart 2011 vragen aan de Minister over de onvrede onder leerlingen van twee Amsterdamse ROC's: ROC Amsterdam en ASA Amsterdam. Het gaat daarbij vooral over klachten van structurele lesuitval.¹⁰⁰ Op 4 april 2011 verschijnt een memo vanuit de projectdirectie voortijdig schoolverlaten, betreffende de schooluitval bij Amarantis. "*Het voorlopige vsv-resultaat van de onderwijsgroep Amarantis in het algemeen en van ROC ASA in het bijzonder, was teleurstellend in 2009-2010.*" Hoewel het uitvalpercentage sinds het schooljaar 2005-2006 steeds was gedaald, is het in 2009-2010 toegenomen, waarmee de Amarantis scholen achterlopen bij de landelijke ontwikkeling.¹⁰¹ De verslechtering van de cijfers is dermate extreem dat in het memo wordt gesproken van een situatie die zich nog nooit eerder heeft vertoond. Voortijdig schoolverlaten en het daarmee vaak in verband geziene schoolverzuim komen in 2011 nog herhaaldelijk terug in relatie tot Amarantis. Zo wil een gemeente de Inspectiemogelijk inschakelen, omdat het verzuimregistratiesysteem op een ROC van Amarantis onvoldoende werkt.¹⁰² In een e-mailwisseling binnen de Inspectie van 5 april is te zien dat de Inspectie de signalen rondom Amarantis bij elkaar brengt.¹⁰³ De uitgevoerde risicoanalyse, onderzoeken naar kwaliteitsverbetering, nieuwe kwaliteitsonderzoeken bij 35 opleidingen van Amarantis en VSV resultaten worden in die mailwisseling benoemd. "*Je ziet daar ook dat het financieel toezicht is geïntensiveerd*".

Op 6 april 2011 informeert de Inspectie de Minister over de stand van zaken in het financieel toezicht (continuïteitstoezicht) in de sector BVE. In dat gesprek geeft de Inspectie aan welke instellingen er op dat moment een aangepast financieel toezichtarrangement hebben. Amarantis is hierbij ook ter sprake gekomen. (*Op het document is aangetekend: OCW is april '11 zijdelings geïnformeerd*).¹⁰⁴ Er vindt nog een gesprek plaats op 20 april tussen twee leden van het College van Bestuur van Amarantis en het Ministerie (projectdirecteur VSV ondersteund door een senior beleidsinformatiespecialist van het departement), naar aanleiding van het grote aantal voortijdig schoolverlaters (250) op Amarantis scholen. Ter voorbereiding op dit gesprek ontvangen de vertegenwoordigers van het Ministerie een paar dagen eerder nog een zienswijze van Amarantis.¹⁰⁵ Daarin is aangegeven dat Amarantis niet bestrijdt dat de resultaten achterblijven bij de streefcijfers, maar dat daarbij wel nuancerende opmerkingen te maken zijn.

In de agenda voor het werkoverleg tussen de Minister en projectdirectie voortijdig schoolverlaten van 19 april is al opgenomen dat de directie BVE en de Inspectie akkoord zijn met een 'harde aanpak'

⁹⁸ Rekenschap (2011). *Contactgegevens*. E-mail aan bestuurslid Amarantis. 3 maart 2011.

⁹⁹ *Tijdelijk contacten OCW/lvho over situatie Amarantis Onderwijsgroep en Logboek ROC Amarantis*.

¹⁰⁰ Tweede Kamer 2010-2011. *Aanhangsel van de Handelingen 2556*. Kenmerk: 2011Z06347.

¹⁰¹ Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Amarantis Onderwijsgroep*. Memo, 4 april 2011.

¹⁰² Gemeente Utrecht (2011), *Re: Amarantis* (e-mail aan Ministerie van OCW), 16 maart 2011. Zie ook: Rapportage bezoeken ASA, november 2010. 7 juni 2012.

¹⁰³ Inspectie (2011), *Re: Gesprek met Amarantis* (e-mail aan collega binnen Inspectie), 5 april 2011.

¹⁰⁴ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

¹⁰⁵ Bestuurslid Amarantis (2011). *VSV regio Utrecht*. Brief aan projectdirecteur VSV departement. Amsterdam. 15 april 2011. Kenmerk U110363/CvB-GUT.2.

van Amarantis.¹⁰⁶ De bestuurders van Amarantis gaven in het gesprek aan ernstig geschrokken te zijn van het resultaat. Het Ministerie (in casu de projectdirecteur VSV namens de Minister) stelt dat de groei van Amarantis en de decentrale divisiestructuur mogelijke oorzaken kunnen zijn: *“Mijns inziens is het moeilijker om met een groter wordend “eilandenrijk” – niet negatief bedoeld – een collectief positief resultaat te boeken”*.¹⁰⁷ Amarantis reageert inhoudelijk op dit schrijven wat leidt tot aanpassingen in de verslagtekst. De projectdirecteur VSV van het Ministerie constateert uiteindelijk wel per e-mail dat nog steeds niet kan worden verklaard waardoor de stijging van het aantal vroegtijdig schoolverlaters is veroorzaakt.¹⁰⁸ In de actiepunten van het ‘werkoverleg van de projectdirectie VSV met de Minister’ op 15 maart 2011 staat opgenomen: *“met Amarantis moet echt een stevig gesprek gevoerd worden. Wat betreft vsv zien we dat waar het marktaandeel van Amarantis toeneemt, de vsv-prestaties verslechteren. Dit gesprek moet breed met BVE en de Inspectie gevoerd worden”*.¹⁰⁹ Op 22 maart verzoekt de Inspectie van het Onderwijs de Inspecteur-generaal om een extra themaonderzoek uit te mogen voeren naar het verzuimgedrag van een aantal slecht presterende MBO-instellingen, waaronder Amarantis.

4.6 Vertrek van de bestuursvoorzitter

Op 8 juni 2011 treedt de bestuursvoorzitter van Amarantis terug.¹¹⁰ Hij heeft 12 jaar in het College van Bestuur gezeten, waarvan zeven jaar als voorzitter. Vanaf 8 juni 2011 treedt de interim-voorzitter van het College van Bestuur aan.¹¹¹ De interim-voorzitter is voornemens vooral de overtolligheid van personeel en huisvestingscapaciteit aan te pakken, zo laat hij aan de Minister weten.¹¹²

Op 9 juni 2011 heeft de Raad van Toezicht het accountantsverslag over het boekjaar 2010 van de instellingsaccountant ontvangen. Bij de jaarrekening 2010 is een goedkeurende controleverklaring afgegeven voor de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid. De solvabiliteit is in 2010 gestegen en de liquiditeitspositie is gedaald.¹¹³ Op dezelfde dag wordt tevens het jaarverslag 2010 van Amarantis vastgesteld. Volgens het jaarverslag leidden de teleurstellende Inspectieresultaten in het MBO begin 2010 tot negatieve publiciteit voor Amarantis. In dezelfde periode zocht voormalig Amsterdam-Slotervaart stadsdeelraadvoorzitter Marcouch de media op naar aanleiding van een aantal individuele klachten van deelnemers omtrent lesuitval. Uitzendingen van Pauw en Witteman en Zembla hebben aan deze kwesties landelijk veel aandacht besteed. De Raad van Toezicht heeft in 2010 zesmaal vergaderd, waarin onder andere aandacht is besteed aan huisvesting, financiën en de kwaliteit van het onderwijs binnen Amarantis, mede in relatie tot de negatieve publiciteit over het MBO en de activiteiten van de Inspectie. De Raad heeft desgevraagd met de Inspectie van het Onderwijs gesproken over de doorvoering van beleidsmaatregelen. In de eerste helft van 2010 is de in 2009 gestarte omvangrijke zelfevaluatie van de Raad van Toezicht afgerond. Conclusie is dat de Raad vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid beter wil bijdragen aan het vaststellen van strategisch prioritaire taken

¹⁰⁶ Agenda werkoverleg M/VSV, 19 april 2011.

¹⁰⁷ Ministerie van OCW (2011). *Terugblik op gesprek 20 april*. Brief aan Amarantis, 3 mei 2011. Referentie 298370.

¹⁰⁸ Bestuurslid Amarantis (2011). *Conceptanalyse VSV resultaat 2009-2010*. Amsterdam, 20 mei 2011 en in reactie daarop OCW (2011). *reactie op uw brief d.d. 20 mei 2011* (e-mail aan College van Bestuur Amarantis), 6 juni 2011.

¹⁰⁹ Actiepunten werkoverleg VSV met M, 15 maart 2011.

¹¹⁰ Website Amarantis (2011). *Terugtrekking voorzitter College van Bestuur*. <http://www.amarantis.nl/xcms/news/id/1771>, geraadpleegd op 26 juni 2012.

¹¹¹ Amarantis Onderwijsgroep (2011). *Terugtrekking voorzitter College van Bestuur*. 8 juni 2011.

¹¹² *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

¹¹³ Deloitte Accountants B.V. (2011). *Stichting Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs te Amsterdam. Accountantsverslag voor het boekjaar eindigend op 31 december 2010*. Arnhem, 9 juni 2011.

voor het College van Bestuur. Daarnaast is de Raad van Toezicht nauw betrokken geweest bij het evaluatietraject van de besturingsfilosofie, met als doel te komen tot een herijking van de besturingsfilosofie binnen Amarantis in 2011.¹¹⁴

De directeur Leraren van OCW ontvangt op 16 juni 2011 een brief van een van de bestuursleden van Amarantis met een toelichting op de voorgenomen nieuwe functie- en salarismix binnen Amarantis. Dit in vervolg op het eerdere schrijven van 8 februari.¹¹⁵ Het plan van aanpak voor de wijziging is bij de brief gevoegd. Om daarop een toelichting te geven wil Amarantis graag nader in gesprek met het Ministerie.

Op 11 juli 2011 kondigt Amarantis nader onderzoek aan naar mogelijke procedurefouten bij het verstrekken van MBO-diploma's die voor 22 juni 2011 zijn uitgereikt. Aanleiding hiervoor zijn de aange troffen onvolkomenheden bij een regulier onderzoek naar examinering door de onderwijsinspectie en de uitkomsten van de quick scan die Amarantis vervolgens zelf heeft uitgevoerd. Per geval heeft Amarantis bekeken of er sprake is van een procedurefout in de examinering. Als daarvan sprake was, is ook gekeken hoe die fout kon worden gerepareerd. De uitkomst is overlegd aan en besproken met de Inspectie. De Inspectie vindt het resultaat bevredigend.¹¹⁶

4.7 Verdere verslechtering van vooruitzichten

Op 14 juli 2011 verstuurt een auditor van de Inspectie een e-mail naar een medewerker van het Ministerie van OCW, waarin hij in een notendop toelichting geeft op het toezicht van de directie Rekenschap op Amarantis en de financiële situatie van Amarantis. Hierin staat onder andere dat de VO-component van Amarantis door OCW is aangeslagen voor een bedrag van ruim 6 ton, vanwege onrechtmatig handelen in het overdragen van Formatie rekeneenheden. Het College van Bestuur van Amarantis heeft gevraagd om een afbetalingsregeling, want de instelling verwacht in 2011 12 miljoen te moeten bijlenen, terwijl medio 2011 tegelijkertijd de kredietfaciliteit van de huisbankier wordt geconsolideerd. *“Of zij aan de solvabiliteitseisen van de bank kunnen voldoen is maar de vraag, aldus het CvB”* zo schrijft de Inspectiemedewerker.¹¹⁷¹¹⁸

De accountant van Amarantis maakt in zijn controleverklaring bij de jaarrekening 2010 geen meldingen van bedreigingen voor de continuïteit.¹¹⁹ In september 2011 is een bestuursgesprek ingepland door de Inspectie, omdat de stukken van het College van Bestuur als onvoldoende worden beoordeeld.¹²⁰

¹¹⁴ Amarantis Onderwijsgroep. *Jaarverslag 2010*. 9 juni 2011.

¹¹⁵ Bestuurslid Amarantis (2011). *Wijzigingsregeling versterking salarismix in Randstadregio's* (Brief aan Ministerie van OCW), 16 juni 2011, kenmerk U110576/CvB-MIN.2.

¹¹⁶ *Logboek ROC Amarantis*.

¹¹⁷ Rekenschap (2011). *Amarantis*. E-mail aan OCW, 14 juli 2011.

¹¹⁸ De Inspectie licht toe dat de mail werd verzonden in het kader van de door Amarantis gevraagde betalingsregeling voor een terugvordering over oude jaren. De mededelingen die Amarantis in dat verband deed over de slechte financiële positie (waaruit in de mail wordt geciteerd) zijn wel degelijk beoordeeld door de medewerkers van Rekenschap die zijn belast met het continuïteitstoezicht. De inschatting was dat Amarantis sterk overdreef en dat de informatie in strijd was met andere informatie, zodat er geen reden was voor een aanpassing van het toezicht.

¹¹⁹ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

¹²⁰ *Tijldijn contacten OCW/Ivho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

Uit mailwisselingen in september 2011 tussen de Inspectie en OCW blijkt dat er sprake is van mogelijke belangenverstremming tussen Amarantis en een vastgoedorganisatie¹²¹ Voor alsnog wordt besloten daar niet verder werk van te maken.

Op 12 oktober ontvangt een van de auditors van de Inspectie het Financieel Halfjaarverslag 2011 van Amarantis.¹²² Op 20 oktober 2011 schrijft de Inspectie een intern memo als vervolg op de periodieke voortgangsrapportage van augustus 2010, met een actualisatie van het beeld van de financiële positie van de risico-instellingen. Hierin staat dat bij Amarantis geen sprake meer is van een verhoogd risico voor de financiële positie, deze is gezond te noemen, omdat in 2010 de liquiditeit en rentabiliteit boven de signaleringgrens liggen. *“Op korte termijn zal het financieel toezicht worden bijgesteld naar regulier financieel toezicht”*.¹²³ De Inspectie verwacht dat Amarantis in januari 2012 weer in control is.¹²⁴ Blijkens hetzelfde memo zullen twee andere ROC's wel het geïntensiveerde toezichtarrangement behouden. Net als Amarantis hebben ook vijf andere ROC's weer het regulier financieel toezichtarrangement gekregen of zullen dat op korte termijn gaan krijgen.

De Minister van OCW krijgt op 24 oktober 2011 een vertrouwelijke brief van een afgestudeerde van Amarantis, waarin deze aangeeft bij ondertekening van het diploma verzocht te zijn een nieuwe onderwijsovereenkomst te tekenen, die loopt tot en met september 2015, terwijl de deelnemer de opleiding afrondde in 2011. De afgestudeerde vermoedt enige vorm van fraude: een hoger aantal deelnemers voorspiegelen om zo meer middelen van het Ministerie te krijgen.¹²⁵ Op 25 oktober 2011 concludeert de Inspectie uit een eerste analyse dat er fouten zijn gemaakt door het veelvuldig wisselen van de kwalificatiedossiers en er dus geen sprake is van fraude.¹²⁶ Op 15 november 2011 krijgt een BVE-instelling van Amarantis een waarschuwing van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, omdat een opleiding van *“onvoldoende kwaliteit is en de onderwijsopbrengsten in onvoldoende mate voldoen aan de gestelde eisen”*.¹²⁷

Eén van de auditors van de Inspectie vult op 17 november 2011 een checklist in over Amarantis, getiteld 'Beoordeling financiële positie primaire detectie BVE/VO', op basis van de jaarrekening 2010 en de halfjaar cijfers over 2011.¹²⁸ Op basis van een aantal vragen wordt hierin een overzicht van de staat van de betreffende instelling gemaakt. Op de vraag of het bestuur al bekend is bij Rekenschap geeft de Inspectie aan dat dit vanwege diverse problemen op het gebied van onderwijs, financiën en bestuur al het geval is. Daarnaast wordt het beleid van Amarantis genoemd als verklaring voor de financiële problemen (liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit) en wordt gesproken van investeringen in VO-gebouwen zonder duidelijkheid over financiële omvang en financieringswijze. Op deze notitie is verder met de hand aangegetekend dat de Inspectie zich afvraagt of de Stichting Onderwijs in Bedrijf

¹²¹ Inspectie (2011). *Vraag bij situatie RvT Amarantis*. E-mail aan Ministerie van OCW, 27 september 2011.

¹²² Amarantis (2011). *Halfjaarcijfers 2011*. E-mail aan medewerker directie Rekenschap van de Inspectie, 12 oktober 2011.

¹²³ In een ongedateerde notitie zonder vermelding van de auteur in het dossier dat door de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek beschikbaar is gesteld (getiteld: *Toezichtgeschiedenis, in financiële zin, van de Amarantis Onderwijsgroep*) is vermeld dat deze voornemens van de Inspectie niet schriftelijk aan het College van Bestuur van Amarantis zijn gemeld. Aangezien de notitie ook melding maakt van gebeurtenissen op 9 januari 2012 is het logisch te veronderstellen dat de notitie van na die datum dateert.

¹²⁴ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Voortgang financieel toezicht BVE*. Memo, 20 oktober 2011.

¹²⁵ Brief aan het Ministerie van OCW (2011). *Toezending onderwijsovereenkomsten ROC ASA*.

¹²⁶ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Verslag p.o. BVE/IVHO*. 25 oktober 2011.

¹²⁷ Ministerie van OCW (2011). *Waarschuwing inzake ontneming rechten beroepsopleiding*. Brief aan Amarantis, 15 november 2011, referentie 345105.

¹²⁸ Inspectie van het Onderwijs. *Checklist/Werkprogramma beoordeling financiële positie primaire detectie BVE/HO*. 17 november 2011.

niet geconsolideerd zou moeten worden in de jaarrekening en wat het effect van die stichting is op de liquiditeit van Amarantis. Ook staat vermeld dat het bestuur in 2010 een nieuw systeem voor liquiditeitsplanning heeft aangeschaft en dat het afgeven van liquiditeitsprognoses dus geen probleem hoeft te zijn.

4.8 Zichtbaar begrotingsgat

Op 18 november 2011 wordt een gesprek ingepland tussen de Inspectie en Amarantis op 16 december 2011.¹²⁹ Op 30 november 2011 vraagt de interim-voorzitter van Amarantis om een gesprek met de Minister van OCW, op verzoek van voorzitter van de Raad van Toezicht, vanwege een verwacht stevig financieel tekort bij de begroting van 2012.¹³⁰

Voorafgaand aan het gesprek tussen Amarantis en de Minister vindt op 9 december 2011 een periodiek overleg plaats van de directie BVE met de Minister, waarin de stand van zaken van de financiële situatie van Amarantis wordt besproken. In de voorbereidende nota staat dat de *“Inspectie van het Onderwijs meent dat ROC Amarantis niet in acute financiële nood verkeert en zeker niet in de orde-grootte van 12 mln die in wandelgangen klinkt.”*¹³¹ De indruk bestaat verder dat onder het vorige bestuur meerdere interventies zijn voorbereid om tot de werkvloer enkele stevige reorganisaties en verbeteringen door te voeren, maar dat die nog niet (allemaal) zijn doorgevoerd. In de voorbereidende nota van het Ministerie van OCW voor het gesprek van de Minister met de bestuursvoorzitter van Amarantis staat dat het Ministerie inmiddels weet dat er bij ongewijzigd beleid in 2012 een exploitatietekort van € 12 miljoen zal zijn. Daarom is de directie Rekenschap gevraagd nog eens goed naar Amarantis te kijken, temeer daar de Inspectie op 20 oktober 2011 nog berichtte dat er geen sprake meer zou zijn van een verhoogd risico in de financiële positie van Amarantis.¹³² In de voorbereidingsnota wordt de Minister geadviseerd nog geen concrete toezeggingen te doen, maar vooral vragen te stellen, zoals:

- Is het lek nu echt boven en worden krachtige maatregelen genomen?
- Wat gaat dit in de praktijk betekenen voor de leerlingen en het personeel?
- Welke hulp heeft u van het departement voor ogen?

Een van de bestuursleden van Amarantis meldt op 15 december aan de Raad van Toezicht in een memo dat Amarantis in zwaar weer verkeert. *“Zonder ingrijpende maatregelen en zonder een herfinanciering komt het voortbestaan van Amarantis Onderwijsgroep ernstig in gevaar”*. Bij ongewijzigd beleid laat de begroting 2012 een structureel tekort zien van € 10 miljoen en de financiële weerbaarheid van Amarantis is te laag om 2012 en 2013 zelfstandig door te komen. Tegelijkertijd is sprake van een noodzakelijke consolidatie van de aflopende kredietovereenkomst met de Rabobank van € 50 miljoen en een kapitaalbehoefte van € 20 miljoen voor huisvestingsprojecten. Voor dit laatste doet

¹²⁹ *Bevestiging afspraak op vrijdag 16 december 2011*. E-mail verstuurd op 18 november 2011 14:41 uur.

¹³⁰ Interim-bestuursvoorzitter (2011). *Verzoek tot een gesprek mbt Amarantis Onderwijsgroep*. E-mail aan de Minister van OCW, 30 november 2011.

¹³¹ Ministerie van OCW (2011). *Voorbereiding bestuurlijk overleg MBO Raad incl. vooroverleg en periodiek overleg BVE d.d. 13 december 2011*. Nota ter voorbereiding, 9 december 2011, registratienummer 353449.

¹³² Ministerie van OCW (2011). *Gesprek Amarantis Onderwijsgroep*. Nota ter voorbereiding, 16 december 2011, registratienummer 355517.

Amarantis een dringend beroep op de gemeente Utrecht en Amsterdam.¹³³ Dit memo wordt op 16 december in handen gegeven van Inspectie/Rekenschap.¹³⁴

Het overleg op 16 december 2011 tussen de directie Rekenschap van de Inspectie en twee leden van het College van Bestuur van Amarantis staat naar aanleiding van dit signaal in het teken van de financiële ontwikkelingen van de instelling. De agenda die de Inspectie voor dit overleg heeft opgesteld, heeft onder andere de volgende thema's: de financiële ontwikkelingen, de consolidatie van private activiteiten, een eventuele personeelsreductie, investeringen in en financiering van huisvesting en het vertrek van de voormalig bestuursvoorzitter.¹³⁵ In het gesprek is naar voren gekomen dat bij ongewijzigde begroting in 2012 een tekort van 12 miljoen euro ontstaat. In het ergste geval zou Amarantis vanaf juni 2012 geen salarissen meer kunnen betalen. Het onderliggende probleem is vooral de liquiditeitspositie. Amarantis zou enkele gebouwen willen verkopen, maar de kantorenmarkt biedt daarvoor thans weinig uitzicht. Verder kwalificeert de Inspectie de uitspraken van Amarantis als onvoldoende onderbouwd en is de Inspectie verbaasd dat Amarantis stuurt met behulp van oude cijfers (1 juli). Het vertrek van voormalig bestuursvoorzitter is reden tot nader onderzoek aldus de Inspectie. De directeur van de Directie Rekenschap van de Inspectie verzendt op 16 december een brief aan de voorzitter van de Raad van Toezicht met het verzoek inzicht te verlenen in de details van de vertrekregeling van de voormalig bestuursvoorzitter.¹³⁶

Op 19 december 2011 vindt het gesprek plaats van de Minister met de interim-bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Toezicht van Amarantis. In een verslag van de vergadering van de Raad van Toezicht wordt duidelijk dat de beide voorzitters het gesprek met de Minister als zeer serieus hebben ervaren. Tijdens het gesprek zijn veel vragen door de Minister gesteld. Aangegeven is dat Amarantis met imago-problemen kampt op het departement en in de politiek. Een te grote omvang wordt in verband gebracht met bestuurlijk onvermogen en het niet in control zijn van grote instellingen. De Minister geeft wel aan dat Amarantis bij een eventuele afslanking op zijn kroonjuwelen moet letten.¹³⁷ De Minister is verder uitgebreid geïnformeerd over het nieuwe besturingsmodel en de lopende transitie. Het College van Bestuur heeft de financiële positie van Amarantis nader toegelicht en het verzoek om steun nader gespecificeerd. De Minister neemt daarover uiterlijk 15 januari 2012 een besluit.¹³⁸ In het gesprek komt ook ter sprake dat de Inspectie twee signalen heeft gehad over de in- en uitschrijving van deelnemers. Een deelnemer werd na afronding van zijn opleiding verzocht om een onderwijsovereenkomst te ondertekenen waarin stond dat hij tot en met 2015 bezig zou zijn met de opleiding. De andere recent afgestudeerde bleek door een onbekende voor de opleiding ingeschreven te zijn. Ter verduidelijking zendt een auditor van de Inspectie op 20 december een e-mail naar het College van Bestuur van Amarantis met daarin de beide kwesties. In een e-mail op 21 december aan de betreffende auditor laat een bestuurslid weten geschokt te zijn en er onderzoek naar

¹³³ Bestuurslid Amarantis (2011). *Herfinanciering Amarantis Onderwijsgroep*. Memo voor de Raad van Toezicht, 15 december 2011.

¹³⁴ *Logboek ROC Amarantis*.

¹³⁵ Inspectie van het Onderwijs (2011), *Agenda voor het overleg op 16 december 2011*.

¹³⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Nota: gesprek met CvB Amarantis over financiële positie Amarantis*. Den Haag. 19 december 2011. Omdat door de directie BVE en de Inspectie samen is afgesproken niet uit de opgedane impressies te citeren is het verslag destijds als 'strikt vertrouwelijk' bestempeld. Het is gebruikt om de Minister voor te bereiden op het gesprek met de interim-bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Toezicht enkele dagen later.

¹³⁷ *Verslag Raad van Toezicht Amarantis Onderwijsgroep*. Amersfoort, 22 december 2011. Kenmerk: U120015-CvB-RvT.3.

¹³⁸ *Korte impressie van gesprek met Minister van OCW (aanwezig: MinOCW, dBVE, Ooms (BVE), vz RvT, interim-bestuursvoorzitter) dd 19 december 2011*.

te zullen doen.¹³⁹¹⁴⁰ Op 20 december 2011 wordt in het Toezichtberaad besproken dat bij het signalenoverzicht Amarantis moet worden toegevoegd in de categorie BVE.¹⁴¹

Op 5 januari 2012 stelt de Inspectie de bevindingen van haar onderzoek naar de financiële positie van Amarantis vast in een memo, dat tevens aan een van de bestuursleden van Amarantis en de Directie BVE van het Ministerie van OCW wordt verstuurd. De reactie van het bestuurslid van Amarantis op dit memo heeft blijkens een e-mail van een auditor van de Inspectie telefonisch plaats.¹⁴² De Inspectie meldt in het memo dat Amarantis problemen heeft met de herfinanciering van haar rekening-courantkrediet, geen meerjarenbegroting heeft en geen liquiditeitsprognoses. De over het jaar 2010 verbeterde financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit zijn in 2011 omgeboogen tot onder de signaleringsgrenzen en zullen in 2012 naar verwachting verder verslechteren. De beoogde daling van personele lasten is noch in 2010, noch in 2011 gerealiseerd. Amarantis prognosticeert voor 2012 een negatief resultaat van 12 miljoen euro, een solvabiliteit van ongeveer 0,10 en een liquiditeitstekort van ongeveer 12,5 miljoen euro. Desalniettemin, zo betoogt de Inspectie, worden voor de komende vier jaren investering begroot van ongeveer 58 miljoen euro. De Inspectie stelt het risicoprofiel van Amarantis nu als *hoog* te beschouwen en “*het intensief toezichtarrangement gaan toepassen.*” Dit houdt in dat Amarantis met klem geadviseerd wordt een integraal verbeterplan op te stellen, evenals een geactualiseerde meerjarenbegroting, een liquiditeitsbegroting en een maandelijkse financiële exploitatie op concernniveau.¹⁴³

¹³⁹ Bestuursvoorzitter Amarantis (2011). *RE: Info over signalen ROC ASA*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 21 december 2011.

¹⁴⁰ De Inspectie licht toe dat Amarantis vervolgens desgevraagd afdoende heeft aangetoond dat er geen sprake was van onregelmatigheden. De signalen die op 20 december zijn opgenomen in het signalenoverzicht BVE/HO zijn in het voorjaar van 2012 weer van die lijst afgevoerd.

¹⁴¹ Kort verslag toezichtberaad DGHBWE van 20 december 2011.

¹⁴² Inspectie van het Onderwijs (2012). *H 3129136 toezichtarrangement 2012*, (E-mail aan bestuurslid Amarantis), 6 januari 2012.

¹⁴³ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie en ontwikkelingen*. Memo, 5 januari 2012.

5. Escalatie

5.1 De problemen worden acuut

In een e-mail op 9 januari aan de Inspectie meldt een bestuurslid van Amarantis, in reactie op het hem ter wederhoor voorgelegde memo over de financiële positie van Amarantis, dat BNG vlak voor de kerst 2011 te kennen heeft gegeven geen krediet aan Amarantis te verlenen en dat de borging door het Waarborgfonds BVE als onvoldoende wordt beschouwd. Volgens het bestuurslid maakt dit de nood hoog: *“Door het ontbreken van enig rekening courant krediet kunnen we het nog net tot medio februari volhouden”*. Bij het Ministerie van Financiën is daarom een rekening courant faciliteit van 20 miljoen euro aangevraagd. Ter informatie voegt het bestuurslid het memo toe dat hij op 15 december al aan de Raad van Toezicht heeft doen toekomen en dat hij eerder al op 16 december in handen heeft gegeven van de Inspectie. De oorzaken liggen naar mening van de bestuurder in de eerste plaats bij het gebrek aan scherpe keuzes ten aanzien van het onderwijsaanbod en het te lang vastgehouden geloof dat gedwongen ontslagen niet nodig zijn.¹⁴⁴ In een reactie hierop schrijft de directeur Rekenschap van de Inspectie nog diezelfde dag in een brief dat gezien de acute financieringsnood gekozen wordt om direct op het acute risico in te gaan en niet eerste het memo nader te actualiseren. De directeur Rekenschap kondigt een gesprek aan van zichzelf en de hoofdinspecteur met het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. Omdat Amarantis niet beschikt over essentiële beheersmaatregelen, heeft het zelf geen zicht op de liquiditeitspositie op maandbasis waardoor ook de Inspectie zich geen goed beeld kan vormen. Daarom kan de Inspectie op dit moment niet aan de Minister adviseren over de wenselijkheid van het toekennen van een kredietfaciliteit bij de schatkist. Gevraagd wordt om op korte termijn een liquiditeitsprognose en een integraal verbeterplan aan te leveren.¹⁴⁵

Op 9 januari ontvangt de Minister namens IGO een ambtsbericht over de *“acute zorgelijke financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep (MBO en VO)”*.¹⁴⁶ In het memo staat dat de Inspectie geen beoordeling kan geven van het realiteitsgehalte van de signalen van Amarantis, omdat het bestuur geen meerjarenbegroting en geen liquiditeitsprognoses heeft. Tevens geeft de Inspectie aan dat de van het bestuurslid ontvangen e-mail van diezelfde dag een duidelijk ernstiger beeld schetst dan tijdens het gesprek op 16 december naar voren kwam. Amarantis ziet zelf samenwerking met andere ROC's als een belangrijke oplossingsrichting, er bestaat echter onvoldoende inzicht om te kunnen verifiëren of dit aan de oplossing kan bijdragen. De Inspectie heeft *“ernstige twijfels over de daadkracht van het college van bestuur om de ernst van de problemen aan te pakken”*. De Inspectie adviseert de Minister voorbereidende maatregelen te treffen om indien nodig in de liquiditeitsbehoefte van Amarantis Onderwijsgroep te voorzien en met hen in gesprek te gaan over een gestructureerd verbeterplan.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Bestuurslid Amarantis (2012). RE: H 3129136 toezichtarrangement 2012.doc. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 9 januari 2012, referentie H 3218159.

¹⁴⁵ Directeur Rekenschap (2012). *Aangepast financieel toezicht wegens hoog financieel risico*. Brief aan Amarantis, 9 januari 2012.

¹⁴⁶ Inspectie (2012). *Ambtsbericht*. E-mail aan de Minister van OCW, 9 januari 2012.

¹⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie Amarantis Onderwijsgroep (40287)*. Ambtsbericht, 9 januari 2012, kenmerk 11H3218187.

Vanaf 9 januari 2012 houdt de Inspectie een Logboek bij waarin alle activiteiten ten aanzien van Amarantis worden genoteerd, inclusief de aanwezigheid van personen bij vergaderingen en de afgesproken vervolgacties.¹⁴⁸

5.2 Scenario's en samenwerking

Het bestuursgesprek van de hoofdinspecteur en de directie Rekenschap met de voorzitter van de Raad van Toezicht en twee bestuursleden vindt op 10 januari plaats. Besproken is dat Amarantis waarschijnlijk niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Daarnaast komt naar voren dat Amarantis dezelfde dag een gesprek heeft gevoerd met het Ministerie van OCW over de mogelijkheid van samenwerking met ROC Amsterdam en een mogelijke splitsing van het MBO- en v gedeelte van Amarantis. De Inspectie raadt Amarantis aan om externe professionals in te huren om te bekijken of dit financieel haalbaar is. Er worden afspraken gemaakt over een door Amarantis aan te leveren integraal verbeterplan en een vervolgafpraak voor 12 januari met de financieel directeur van Amarantis. Bovendien zal Amarantis op 3 februari een integraal verbeterplan aanleveren voor de financiële positie.¹⁴⁹

Het bewuste gesprek van Amarantis met OCW en ROC Amsterdam over mogelijke samenwerking heeft plaats gehad met de DGHBWE. Aan DGHBWE wordt tijdens het gesprek gevraagd of het denkbaar is dat VO-onderdelen van ROC Amsterdam naar Amarantis kunnen vloeien en, andersom, MBO-delen van Amarantis naar ROC Amsterdam.¹⁵⁰ De voorbereidingsnota voor DGHBWE laat zien dat:¹⁵¹

- Vanuit het departement een samenwerking tussen Amarantis en ROC Amsterdam wordt ont-raden, omdat ROC Amsterdam dan wel eens 'too big to fail' zou kunnen worden en de grip van het departement op de instelling kan afnemen;
- ROC Amsterdam al samenwerking heeft gezocht met ROC Flevoland met vergaande gevolgen voor de Colleges van Bestuur en de Raden van Toezicht van beide instellingen.

In een memo op 12 januari wordt het managementteam voor het voortgezet onderwijs (MTVO) van het Ministerie van OCW geïnformeerd over de financiële positie van Amarantis en over de mogelijke uitruil van BVE- en VO-onderwijs tussen ROC Amsterdam en Amarantis. Daarbij is onduidelijk of en hoe die ruil structureel zou bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek van Amarantis.¹⁵² Op 12 januari vindt er ook een gesprek plaats over de liquiditeitsplanning tussen auditors van de Inspectie en de directeur Financiën en een beleidsadviseur financiën van Amarantis. Een handgeschreven verslag laat zien dat de Inspectie zich over verschillende kwesties laat informeren die de financiële ontwikkelingen binnen Amarantis betreffen, zoals een wijziging in de bestuurscultuur (van collegiaal naar hiërarchisch), schatkistbankieren en het opstellen van een sociaal plan.¹⁵³ Naar aanleiding hiervan stuurt Amarantis op 13 januari de liquiditeitsplanning 2012 en aanvullende informatie over de financiële beheersing naar de Inspectie.¹⁵⁴ In een andere e-mail wordt deze liquiditeitsplan-

¹⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012), *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*, 9 januari 2012 tot en met 14 maart 2012.

¹⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek Amarantis*. Memo, 10 januari 2012.

¹⁵⁰ *Logboek ROC Amarantis*.

¹⁵¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Nota*. Den Haag. 5 januari 2012. Registratienummer: 358677.

¹⁵² Ministerie van OCW (2012). *Amarantis Groep – financiële problematiek*. Nota ter informatie, 12 januari 2012, registratienummer 363122.

¹⁵³ Inspectie van het Onderwijs (2012), Handgeschreven verslag van de vergadering tussen de Inspectie en Amarantis op 12 januari 2012.

¹⁵⁴ Amarantis (2012). *Documenten*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 13 januari 2012.

ning toegelicht aan een auditor van de Inspectie.¹⁵⁵ In de e-mail die hierop als reactie volgt op 16 januari, is vastgelegd dat Amarantis ingrijpende financiële mee- of tegenvallers onmiddellijk dient te melden bij de Inspectie. Zo is blijkens de e-mail ook mondeling afgesproken tijdens het gesprek van 12 januari.¹⁵⁶

Op 17 januari vindt er een vervolggerepreek plaats van auditors van de Inspectie met de directeur Financiën en een beleidsadviseur financiën van Amarantis over financiële beheersmaatregelen.¹⁵⁷ Een handgeschreven verslag van dit gesprek laat zien dat de Inspectie zich over verschillende kwesties laat informeren die de financiële ontwikkelingen binnen Amarantis betreffen, zoals het afkomen van de bankrekeningen en een eventueel 'Big Bath' scenario waar de Inspectie vraagtekens bij plaatst.¹⁵⁸ Onder 'Big Bath' wordt verstaan dat in een tegenvallend jaar door de onderneming schoon schip wordt gemaakt door toekomstige kosten en afschrijvingen al in dit boekjaar te nemen in de verwachting dat toekomstige boekjaren dan weer positieve cijfers laten zien. Per e-mail ontvangt een auditor van de Inspectie van de financieel beleidsadviseur diezelfde dag nog het formulier dat inzicht geeft in de salarisuitgaven aan het einde van de maand.¹⁵⁹

De Inspectie gaat op 20 januari in gesprek met een bestuurder van Amarantis over de werking van de financiële beheersmaatregelen en de stand van zaken van het verbeterplan.¹⁶⁰ Berenschot en Uno zijn ingehuurd om hierbij te helpen. De liquiditeitsplanning laat nu een tekort zien in september, wat heel iets anders is dan het tekort medio februari waar het bestuurslid eerder over berichtte. En dat zonder een interventie van OCW (schatkistbankieren of kasschuif) en met de aanname dat de huisbankier de kredietfaciliteit verlengt. Een verklaring hiervoor kan het bestuurslid blijkens het verslag niet geven. Daarnaast is er een vacaturestop afgekondigd wat blijkens de geschiedenis van Amarantis niet als vanzelf leidt tot het niet meer aannemen van nieuwe mensen. De interim-bestuursvoorzitter is ziek en zit met hartklachten thuis. Het is onwaarschijnlijk dat hij zijn taken weer zal kunnen oppakken. In het periodiek overleg van de Inspectie en directie BVE op 24 januari wordt de laatste stand van zaken rond Amarantis besproken, op basis van een e-mail van de directeur Rekenschap hierover. De druk is dan iets van de ketel volgens deze mail, vanwege goede eerste stappen en omdat:

- de kredieten van de huisbankier zijn verlengd tot 1 mei;
- externe expertise is ingehuurd om financiële plannen te ontwikkelen;
- maatregelen zijn getroffen (vacaturestop) om de uitgaven te beperken en investeringen uit te stellen.

Wel denkt Amarantis zelf nog steeds dat een krediet bij de schatkist of een kasschuif voor de bekostiging in het najaar nodig zijn. De Inspectie zal de plannen van Amarantis beoordelen en nagaan of extra hulp van OCW nodig is en zinvol.¹⁶¹ In het verslag van deze vergadering is verder te lezen dat de directie BVE benieuwd is naar de VO-kant van Amarantis. De Inspectie gaat dit uitzoeken.¹⁶² Ook in het Toezichtberaad op dezelfde dag wordt door de directeur Rekenschap gemeld dat de zaak van

¹⁵⁵ Amarantis (2012). *Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 13 januari 2012.

¹⁵⁶ Rekenschap (2012). *Re: Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 16 januari 2012.

¹⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs (2012), *Logboek financiële risico analyse Amarantis*.

¹⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012), Handgeschreven verslag vergadering Inspectie en Amarantis van 17 januari 2012.

¹⁵⁹ Amarantis (2012). *Kasstroom salarissen*. (E-mail aan de Inspectie). 17 januari 2012.

¹⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag René s'Jacob 20 januari 2012*. Memo opgesteld door een auditor van de Inspectie, 20 januari 2012.

¹⁶¹ Ministerie van OCW (2012). *Periodiek overleg Inspectie –BVE*. Agenda, 19 januari 2012.

¹⁶² Ministerie van OCW (2012). *Verslag periodiek overleg IvO – BVE*. Verslag, 24 januari 2012.

Amarantis speelt en dat de directie Rekenschap hier bovenop zit.¹⁶³ De Inspectie heeft op 26 januari een gesprek met een Managing Director Berenschot over de vordering van het herstelplan.¹⁶⁴

5.3 Het verbeterplan om de problemen het hoofd te bieden

De directeur Rekenschap van de Inspectie spreekt op 31 januari met de voorzitter van de Raad van Toezicht om de voortgang van de totstandkoming van het herstelplan te bespreken. De voorzitter geeft aan dat de datum voor het indienen van dit plan (3 februari) gehaald zal worden. Daarnaast is vertrouwelijk gesproken over de positie van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht.¹⁶⁵ Van dit vertrouwelijke deel van het gesprek is geen verslag voorhanden in het door ons bestudeerde dossier. Op 3 februari 2012 verstuurt een lid van het College van Bestuur van Amarantis het herstelplan naar een auditor van de Inspectie.¹⁶⁶ In de rapportage wordt aangegeven dat bij ongewijzigd beleid op korte termijn financiële ondersteuning à € 132 miljoen benodigd is om Amarantis te continueren. Dan kan de onderwijsinstelling de noodzakelijke saneringen en herfinanciering zelf ter hand nemen. Dit bedrag bestaat uit € 50 miljoen voor herfinanciering van het bestaande kredietarrangement, € 56 miljoen voor reorganisatievoorziening c.q. frictiemiddelen, en € 26 miljoen voor werkkapitaal ten behoeve van het herstelplan.¹⁶⁷ Op 3 februari vindt er tevens een mondelinge briefing plaats door Rekenschap bij de secretaris-generaal van OCW en zijn ambtelijke staf. Berenschot lijkt in de plannen voor de toekomst uit te komen op: 200 formatieplaatsen schrappen, noodzaak tot 50 miljoen garantstelling en 75 miljoen direct nodig om acute liquiditeitsproblemen het hoofd te kunnen bieden.¹⁶⁸ Op 4 februari praat een bestuurslid van Amarantis met de pers. Het Parool kopt op dezelfde dag “*Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*”. Het artikel stelt dat Amarantis niet alleen worstelt met grote financiële problemen, maar ook met slecht onderwijs, hoge schooluitval en bestuurlijke chaos.¹⁶⁹

Op 6 februari 2012 bespreekt de Inspectie (onder andere de hoofdinspecteur BVE en de directeur Rekenschap) het concept verbeterplan met een bestuurslid en de voorzitter van de Raad van Toezicht in het bijzijn van vertegenwoordigers van Berenschot en UNO en constateert dat het niet van voldoende niveau is. De Inspectie trekt de onderliggende aannames en uitgangspunten in twijfel. Vooral de stijging van de leerlingenaantallen en deelnemers op de lange termijn lijkt niet heel realistisch. Het plan moet concreter, meetbaarder en met meer aandacht voor de sanering van het personeel. De aanwezigen spreken af dat Amarantis naar aanleiding van de bespreking een aangepast herstelplan maakt.¹⁷⁰ De ‘speaking notes’ die door de Inspectie zijn gebruikt voor dit overleg laten bovendien zien dat de Inspectie van mening is dat:¹⁷¹

- De liquiditeit van Amarantis in ieder geval tot 1 mei niet in gevaar is en er voor die tijd helderheid moet zijn over herstelmaatregelen en eventuele steun van OCW;
- De claim op OCW veel te hoog is;
- De afvloeiingsregeling voor boventallig personeel echt veel goedkoper kan;

¹⁶³ Bijlage 1 concept verslag toezichtberaad DGPV 24 januari 2012.

¹⁶⁴ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

¹⁶⁵ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag overleg K. Jansen Amarantis*. Memo opgesteld door een auditor van de Inspectie. 31 januari 2012.

¹⁶⁶ Bestuurslid Amarantis (2012). *Herstelplan Amarantis*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 3 februari 2012.

¹⁶⁷ *Finale business case MBO A&A, 16 mei 2012*.

¹⁶⁸ Logboek ROC Amarantis.

¹⁶⁹ Parool (2012). *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*. 4 februari 2012.

¹⁷⁰ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek 6 februari 2012*. Memo, 6 februari 2012.

¹⁷¹ Inspectie van het Onderwijs (2012), *Speaking Notes Amarantis 6 februari 2012*.

- Het gehele plan onvoldoende zekerheid geeft over de mogelijkheden om tot een sluitende exploitatie te komen wat de Inspectie ook bij OCW zal melden.

De uiteindelijke vervolgspraken in het overleg die in het verslag zijn opgenomen, zijn nagenoeg conform de voorgestelde afspraken die de Inspectie zelf in zijn 'speaking notes' had verwoord. Op 6 februari 2012 ontvangt de Inspectie per e-mail vanuit UNO een nadere onderbouwing van de baten van Amarantis.¹⁷² De Inspectie heeft in deze tijd meermaals contact via e-mail met Berenschot en UNO voor toelichtingen op berekeningen en maatregelen.¹⁷³

5.4 Monitoring van de ontwikkelingen

Op 7 februari vindt er een overleg plaats tussen de Minister, SG, DG's, IG en Rekenschap en wordt de conclusie getrokken dat de lijn van het verbeterplan kan worden doorgezet.¹⁷⁴ Ook vindt er een overleg plaats met de Minister, De DGHBWE, de SG en de de beoogde interim-bestuursvoorzitter.¹⁷⁵ De volgende dag vindt er een gesprek plaats tussen de Minister, de voorzitter van de Raad van Toezicht, de DGHWBE en de SG.¹⁷⁶ Op 9 februari wordt aan de Inspectie een technische toelichting gegeven over de maatregelen ten aanzien van de huisvesting door de directeur Huisvesting van Amarantis.¹⁷⁷ Een auditor van de Inspectie ontvangt op dezelfde dag van Berenschot een toelichting op het door hen gebruikte rekenmodel voor afvloeiingskosten en op de regeling voor de vacaturestop die binnen Amarantis is afgekondigd.¹⁷⁸ Op 10 februari wordt er aan de Inspectie een toelichting gegeven over de saneringsmaatregelen met betrekking tot het personeel door Berenschot, waarbij wordt gesproken van een personeelsreductie van 189 fte.¹⁷⁹

5.5 Vertrek Raad van Toezicht

Op 10 februari vergadert de Raad van Toezicht over zijn toekomst. In een persverklaring wordt bekend gemaakt dat zes van de zeven leden hebben besloten per direct af te treden. Eén lid van de Raad van Toezicht blijft om de continuïteit van het toezicht op de organisatie in de huidige urgente en moeilijke situatie te waarborgen. Haar belangrijkste taak is het op korte termijn aanzoeken en benoemen van een interim voorzitter van het College van Bestuur. De Raad van Toezicht heeft dit besluit unaniem genomen teneinde ruimte te maken om het uitvoeren van het herstelplan voor de organisatie dichterbij te brengen. De Raad van Toezicht is van oordeel dat hij met dit besluit de toekomst van Amarantis en in het bijzonder de leerlingen en deelnemers en personeel het beste dient.¹⁸⁰ Op 13 februari 2012 vindt er een spoedoverleg plaats tussen de Minister, de DGHBWE, de SG en de beoogde interim-bestuursvoorzitter. Na afloop van het overleg heeft de Minister een overleg met de Raad van Toezicht om de ontstane situatie bij de Raad van Toezicht te bespreken.¹⁸¹ Om het onderwijs aan de circa 30.000 leerlingen van Amarantis te garanderen heeft de Raad van Toezicht op dezelfde dag een interim-bestuursvoorzitter voor het College van Bestuur benoemd om orde op

¹⁷² UNO (2012), *Onderbouwing baten Amarantis*, E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 6 februari 2012.

¹⁷³ Bijvoorbeeld Berenschot (2012). *Regeling vacaturestop*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 9 februari 2012.

¹⁷⁴ *Tijdljn contacten OCW/vhO over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

¹⁷⁵ Agenda Minister. *Overleg met M + DGHBWE + M. Wintels + SG*.

¹⁷⁶ Agenda Minister. *Overleg met M + vz RvT + DGHBWE + SG*.

¹⁷⁷ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*.

¹⁷⁸ Berenschot (2012), *Rekenmodel afvloeiingskosten*, E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 9 februari 2012 en Berenschot (2012), *Regeling Vacaturestop*, E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 9 februari 2012.

¹⁷⁹ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*.

¹⁸⁰ Amarantis Onderwijsgroep (2012). *Raad van Toezicht Amarantis Onderwijsgroep treedt af. Persverklaring*. 11 februari 2012.

¹⁸¹ Agenda Minister. *Spoedoverleg met M/DGHBWE/SG/COM + Hr. Wintels, Betreft: Amarantis*.

zaken te stellen.¹⁸² Zijn opdracht is om te komen tot een duurzame oplossing van de ernstige financiële problemen waar Amarantis in verkeert.¹⁸³ De interim-bestuursvoorzitter heeft besloten Amarantis te 'defuseren'. Voor deze optie wordt een aantal argumenten genoemd, onder andere dat de grondslagen van de fusie destijds ondeugdelijk zijn gebleken, de synergie tussen onderwijssoorten onvoldoende is en dat Amarantis door jarenlange negatieve publiciteit een slechte naam heeft opgebouwd.¹⁸⁴

Op 20 februari bespreken auditors van de directie Rekenschap van de Inspectie en vertegenwoordigers Amarantis de maatregelen omtrent de huisvesting. Deze staan echter stil, in afwachting van het splitsingsscenario dat wordt gekozen.¹⁸⁵ Afgesproken wordt in ieder geval dat Amarantis Berenschot verzoekt om de Inspectie te laten weten hoe de beoogde bezuiniging van 189 fte's gehaald zal worden, die het gevolg dient te zijn van de sanering van de huisvesting. Ook zal de Inspectie worden geïnformeerd zodra er meer bekend is over de gevolgen van de splitsingsmaatregelen voor de huisvesting. Het Ministerie stelt op 22 februari een nota op ter voorbereiding van een overleg van de DGPV met de voorzitter van de groepsdirectie Amsterdam Noord en Zaanstad van Amarantis over de huidige stand van zaken van Amarantis. De DGPV wordt geadviseerd nog geen voorkeur uit te spreken voor een van de drie scenario's voor Amarantis en vanwege mogelijke precedentwerking nog geen toezegging te doen om geld te verstrekken. De verstrekking van middelen zal altijd gekoppeld zijn aan strenge voorwaarden.¹⁸⁶

5.6 Defusering kondigt zich aan

Op 24 februari vindt er een kennismakingsgesprek plaats tussen de directeur Rekenschap van de Inspectie en de nieuwe interim-bestuursvoorzitter van Amarantis. De interim-bestuursvoorzitter geeft aan dat hij voornemens is Amarantis op te splitsen, omdat er voor een doorstart geen draagvlak is. Een doorstart zal niet succesvol zijn, omdat er ten eerste bij Amarantis geen sprake is van identiteitsbinding, ten tweede schaalvoordelen mogelijk zijn en ten derde geen bewezen succes is van de doorstroommogelijkheden van VO naar MBO (doorlopende leerlijnen). Tevens geeft hij aan dat er op 5 maart nog geen verbeterd herstelplan zal liggen, wat eerder wel door de Inspectie met een bestuurslid was afgesproken. Dat is zo kort na zijn aanstelling eenvoudig weg niet haalbaar. Zijn verzoek is om een expertteam – ook namens OCW – om zich heen te verzamelen dat hem zal helpen met de uitvoering van zijn taak zal de Inspectie doorgeven aan OCW. De Inspectie zelf zal deze rol in ieder geval niet op zich nemen.¹⁸⁷ Op 28 februari vindt er een vervolgggesprek plaats, waarin de Inspectie aangeeft dat OCW geen financiële steun geeft, met uitzondering van een eventuele kasschuif. OCW wil bovendien ook niet zelf meesturen in het proces.¹⁸⁸ Van dit gesprek is geen gespreksverslag gemaakt, de uitkomsten zijn vastgelegd in het ambtsbericht van 1 maart.

De IGO zendt op 1 maart een ambtsbericht naar de Minister over de splitsingsplannen van de nieuwe interim-bestuursvoorzitter, waarin de Inspectie "grote zorgen uit mede over de weg die het bestuur is

¹⁸² Rijksoverheid (2012). *Onderzoekscommissie Amarantis ingesteld*. Persbericht, 11 mei 2012

¹⁸³ Rijksoverheid (2012). *Marcel Wintels benoemd tot interim-voorzitter bestuur Amarantis Onderwijsgroep*. Nieuwsbericht, 13 februari 2012.

¹⁸⁴ *Finale business case MBO A&A, 16 mei 2012*.

¹⁸⁵ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Verslag bespreking huisvesting Amarantis*. Memo, 20 februari 2012.

¹⁸⁶ Ministerie van OCW (2012). *Overleg DGPV inzake Amarantis*. Nota ter voorbereiding, 22 februari 2012, registratienummer 382624.

¹⁸⁷ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag kennismaking Wintels*. Memo, 24 februari 2012.

¹⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gesprek met Wintels*. Notitie met vragen en opmerkingen ter voorbereiding van het gesprek, 28 februari 2012.

ingeslagen".¹⁸⁹ De Inspectie laat de Minister weten dat de interim-bestuursvoorzitter op 6 maart een scenario voor de toekomst kiest op basis van voorstellen die kwartiermakers op dit moment voor hem uitwerken. Deze snelheid wordt gemaakt, omdat eind april een harde deadline volgt: dan eindigt het krediet van € 50 miljoen van de huisbankier aan Amarantis. Verlengt de bank het krediet dan niet, dan heeft Amarantis geen andere keuze dan faillissement aanvragen. "Op de dag van het gesprek met de Inspectie, dus op 28 februari, sprak de bestuurder van Amarantis met de huisbankier. Aan de Inspectie deelde de bestuurder mede dat hij niet om een verlening van het krediet had willen vragen, omdat hij dit gelet op de continuïteitsrisico's een onredelijk verzoek vond. Daarnaast zou de bank in ruil daarvoor hypothecair onderpand willen vestigen, wat overdracht van vastgoed in een latere fase zou compliceren. [...] De bestuurder doet nu nog vooral een beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bank." Zo doet hij ook een beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van andere partijen, zoals diverse gemeenten waaronder Amsterdam. Verder constateert de Inspectie dat de bestuurder vooral bezig is om de druk op te voeren richting eind april door bestuurlijke en politieke drukmiddelen toe te passen, zowel binnen de organisatie als naar buiten toe. Aangezien de bestuurder zich niet baseert op harde gegevens en gegevens uit de organisatie ook niet laat controleren door derden, noemt de Inspectie de houding van de bestuurder "zorgwekkend". Naar andere partijen toe zou hij bovendien schermen met een van de Minister verkregen indruk dat de continuïteit van het onderwijs is gegarandeerd. De Inspectie adviseert de Minister zo spoedig mogelijk een keuze te maken tussen het aanbieden van aanvullende middelen (optie 1) of het aandringen bij de bestuurder op een faillissement (optie 2). Een eventuele derde optie (een interventie die het aanstellen van een bewindvoerder door OCW zou behelzen) acht de Inspectie in dit stadium niet wenselijk gezien de risico's die dit voor het Ministerie met zich meebrengt.

Op 7 maart 2012 beantwoordt de Minister de vragen van verschillende Tweede Kamerleden over de situatie die bij Amarantis is ontstaan.¹⁹⁰ In het antwoord op de gestelde vragen van de leden Van Dijk (SP) en Celik (PvdA) geeft de Minister aan dat thans onderzoek wordt gedaan naar de problemen bij Amarantis om tot een weloverwogen oordeel te komen. Ook legt zij de verantwoordelijkheid voor het vinden van oplossingen bij het bestuur van de instelling. De vragen van het lid Biskop (CDA) hebben betrekking op de rol van de Inspectie sinds het moment dat Amarantis in 2009 onder *verscherpt toezicht* is geplaatst. In reactie daarop licht de Minister het toezichtinstrumentarium van de Inspectie toe. De verbeterplannen worden op 7 maart overlegd bij Amarantis tussen de Inspectie en het Ministerie. Op 8 maart wordt er door de Inspectie een ambtsbericht verstuurd over de inhoud van het financieel toezicht.¹⁹¹ Op 13 maart vindt het eerste Technisch Comité Amarantis plaats bij OCW.¹⁹²

Uit het Logboek van de Inspectie over het financiële risico bij Amarantis blijkt dat op 12 april op het Ministerie een nadere toelichting plaats heeft over Amarantis.¹⁹³ Op dezelfde dag stuurt de Minister een brief naar de Tweede Kamer waarin zij uitlegt hoe zij de situatie omtrent Amarantis ziet. Op 26 april heeft de Minister nogmaals een brief verstuurd met de stand van zaken.¹⁹⁴ Op 27 april vindt er

¹⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Memo, 1 maart 2012. Ambtsbericht H3248667.

¹⁹⁰ Bijsterveldt, van M. (2011). *Beantwoording vragen van de leden Jasper van Dijk (SP) en Celik (PvdA) over financiële problemen bij een groot schoolbestuur*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. 7 maart 2012. Kenmerk 381192 en Bijsterveldt, van M. (2011). *Beantwoording vragen van het lid Biskop (CDA) over groot tekort bij Amarantis*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. 7 maart 2012. Kenmerk 381380.

¹⁹¹ *Tijdelijk contacten OCW/lvho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

¹⁹² *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*.

¹⁹³ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*.

¹⁹⁴ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

een bijeenkomst plaats van het Technisch Comité met Amarantis met als doel om de benodigde informatie uit te wisselen voor de splitsing per 1 augustus.¹⁹⁵

5.7 Instelling van een onderzoekscommissie

Tijdens Algemene Overleggen in de Tweede Kamer op 15 maart en 11 april is duidelijk geworden dat er in de Kamer blijvende zorg bestaat over de financiële positie van Amarantis en de continuïteit van het onderwijs bij deze onderwijsgroep.¹⁹⁶ Mede vanwege deze zorgen heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besloten tot een onderzoek dat wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie.¹⁹⁷

Deze commissie heeft tot taak om:

- a) onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot of hebben bijgedragen aan het ontstaan van de financiële problematiek van de Amarantis Onderwijsgroep zoals die in de loop van 2012 is gebleken of nog zal blijken;
- b) in kaart te brengen welke financiële beslissingen, investeringsbeslissingen of andere bestuursbeslissingen tot de financiële problematiek hebben geleid en op welke wijze deze beslissingen tot stand zijn gekomen;
- c) na te gaan op welke wijze de interne toezichthouder van de onder de Amarantis Onderwijsgroep ressorterende scholen en instellingen betrokken is geweest bij de onder b bedoelde beslissingen;
- d) de handelwijze en bevoegdheidsuitoefening na te gaan van (de betrokken) externe actoren, waaronder de instellingsaccountant, de Inspectie van het onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- e) aanbevelingen te doen, gebaseerd op het onderzoeksmateriaal, over maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van financiële problematiek bij andere instellingen in de MBO-sector of scholen in het voortgezet onderwijs.¹⁹⁸

De Minister veronderstelt dat de financiële problematiek van Amarantis is ontstaan door een combinatie van factoren; deze hadden onder meer betrekking op een terugloop in het aantal leerlingen en studenten, de aanwezigheid van teveel personeel in het onderwijs en in de overhead, te dure huisvesting, het management dat niet doorpakte en het ontbreken van synergievoordelen als gevolg van fusies uit het verleden.¹⁹⁹ Op 10 mei is er bij het Ministerie een toelichting op het eerste concept businessplan en uitgangspuntennotitie. Op 14 mei is er een toelichting bij de concept jaarrekening door Amarantis en de instellingsaccountant.²⁰⁰

5.8 De Minister springt bij

11 mei 2012 verstuurt de Minister een brief naar Amarantis waarin zij zich bereid verklaart een eenmalige continuïteitsgarantie van maximaal € 10 miljoen te leveren. Gezien het wegvallen van de bijdrage van de sectorraden, staat zij in principe borg voor nog eens maximaal € 8 miljoen.²⁰¹ Op de-

¹⁹⁵ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

¹⁹⁶ Bijsterveldt-Vliegthart, M. van (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Den Haag, 12 april 2012. Referentie: 398635.

¹⁹⁷ *Conceptverslag van een algemeen overleg over: Financiële situatie Amarantis*.

¹⁹⁸ Bijsterveldt-Vliegthart (2012). *Opzet onafhankelijk onderzoek inzake Amarantis Onderwijsgroep*. Den Haag, 11 mei 2012. Referentie: WJZ/407362.

¹⁹⁹ *Conceptverslag van een algemeen overleg over: Financiële situatie Amarantis*.

²⁰⁰ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

²⁰¹ *Speaking notes M – AO Amarantis op 24 mei 2012*.

zelfde dag zendt de actualiteitenrubriek Zembla (VARA) een documentaire uit over Amarantis met als titel 'Ondergang van een onderwijsgigant'. In een reconstructie stelt Zembla dat bij Amarantis het geld niet zozeer werd besteed aan onderwijs, maar aan een duur kantoor voor het bestuur op de Zuidas van Amsterdam en aan kostbare nieuwbouwplannen die uiteindelijk nooit gerealiseerd zijn. Amarantis wordt verweten last te hebben van 'grootheidswaanzin' en dat 'het mantra was: groei!'.²⁰² Op 15 mei overhandigt Amarantis nieuwe verbeterplannen aan het Ministerie.²⁰³

In de Tweede Kamer vindt op 24 mei 2012 het uitgestelde Algemeen Overleg over Amarantis plaats (de oorspronkelijke datum was 26 april). Tijdens dit overleg wisselt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van gedachten over Amarantis met de vakminister.²⁰⁴ Tijdens dit overleg geeft de Minister onder andere de volgende zaken aan:

- Dat de situatie bij Amarantis niet is ontstaan naar aanleiding van derivaten en dat Amarantis derivaten gebruikt in overeenstemming met de regeling van het Ministerie van financiën over beleggen en financieren in het onderwijs;
- Dat de situatie bij Amarantis is ontstaan uit een combinatie van factoren, zoals de terugloop van het aantal leerlingen en studenten, een personeeloverschot, overhead in het onderwijs, dure huisvesting, management dat niet doorpakte en een gebrek aan synergievoordelen als gevolg van de fusie;
- Hoe het Ministerie en de Inspectie zich tot Amarantis hebben verhouden in de periode voorafgaand aan het probleem, daarbij noemt zij ook de twee gesprekken (december 2009 en december 2011) die zij zelf met het bestuur van de instelling heeft gevoerd;
- Dat zij niet zal schromen om haar bevoegdheden aan te wenden als uit het onderzoek van de commissie duidelijk mocht worden dat verantwoordelijken bij Amarantis verwijtbaar hebben gehandeld.

Het voornemen van de interim-bestuursvoorzitter is dat Amarantis per 1 augustus wordt opgesplitst in vijf zelfstandige kleinere, inhoudelijk en regionaal verbonden groepen van scholen. Dat zijn: MBO-Amsterdam (Almere), MBO Amersfoort, MBO Utrecht, VO Amsterdam/Zaanstad en VO Almere.²⁰⁵

²⁰² Zembla (2012). *Ondergang van een onderwijsgigant*. 11 mei 2012.

²⁰³ *Tijdelijk contacten OCW/Ivho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

²⁰⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Verslag van een Algemeen Overleg*, Vergaderjaar 2011-2012, 31 524 nr. 142 (vastgesteld 18 juni 2012).

²⁰⁵ Voorzitter College van Bestuur a.i. (2012). *Voorgenomen besluit defusie*. 11 april 2012. Kenmerk: U120135/CvB-GMR.2.

Deel 2: Analyse en conclusies

6. De handelwijze van betrokken actoren

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staan twee begrippen centraal, te weten: de *handelwijze* en de *bevoegdheidsuitoefening* door het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de *handelwijze* van het Ministerie en de Inspectie weergegeven aan de hand van feitelijke gebeurtenissen zoals die zich hebben voorgedaan tussen Amarantis, het Ministerie van OCW en de Inspectie met betrekking tot de financiële problematiek. Dit feitenrelaas maakt niet alleen inzichtelijk wat er nu precies op welk moment is gedaan, maar laat ook zien welke partijen die handelingen verrichtten. Het is een chronologische weergave van de individuele handelwijze van partijen in de tijd, zoals we die op basis van documenten – aantoonbaar – kunnen reconstrueren.

In dit hoofdstuk analyseren we de *handelwijze* van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. We dragen geen nieuwe feiten aan, maar brengen op basis van de beschikbare feiten in kaart welke handelingen per actor verricht zijn. In het dossier spelen de volgende partijen een rol namens het Ministerie van OCW: de Minister, de Staatssecretaris, de directie Voortgezet Onderwijs (VO) en de directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE). Bij de Inspectie van het Onderwijs gaat het om de Inspecteur-generaal van het Onderwijs (IGO), de directie Rekenschap, de directie Toezicht Voortgezet Onderwijs (VO) en de directie Toezicht Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE). Bovendien treden in de loop van de tijd verschillende actoren op steeds weer andere momenten op de voorgrond.

In de beschrijving van de feiten door de tijd heen zien we niet alleen verschillende *actoren* aan het werk. Hoewel het startpunt voor de beschrijving van voorgaande feiten gelegen is in financiële problematiek, zien we in de loop van de tijd ook verschillende (andere) *thema's* naar de voorgrond komen. Naast toezicht op de financiële continuïteit komen in ieder geval de thema's onderwijs- en examenkwaliteit, voortijdig schoolverlaten, onderwijstijd en Rijksbekostiging, formatie rekeneenheden, derivaten, belangenverstrengeling, foutieve inschrijvingen en functie- en salarismix in de loop van de tijd in relatie tot Amarantis aan bod. Ze vragen de aandacht van het Ministerie en de Inspectie. Deze verscheidenheid aan actoren en thema's nodigt uit om de handelwijze van de verschillende actoren in relatie tot de specifieke thema's in de loop van de tijd nader onder de loep te nemen. We nemen daarbij de handelwijze van de verschillende actoren als uitgangspunt.

6.2 De organisatorische inbedding

Voor een goed begrip van de verhoudingen tussen het Ministerie en de Inspectie onderling en tussen de verschillende organisatieonderdelen die in het geval van Amarantis een rol hebben gespeeld, zetten we hier eerst de organisatorische inbedding uiteen. Het Ministerie staat onder leiding van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor dit onderzoek zijn de directoraten-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (met daarbinnen de directie Voortgezet Onderwijs) en Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (met daarbinnen de directie Beroeps- en Volwassenen Educatie) relevant.

De Inspectie van het Onderwijs is een organisatieonderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Inspectie heeft een eigenstandige positie, maar valt onder de verantwoor-

delijkheid van de Minister. Binnen de Inspectie, die onder leiding staat van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs, zijn voor dit onderzoek relevant de hoofdinspecteur Voortgezet onderwijs, beroeps- en volwasseneneducatie en hoger onderwijs (met daaronder de directies Toezicht voortgezet onderwijs en Toezicht BVE onderwijs). Daarnaast is er de directie Rekenschap – een expertisebureau – dat als stafdienst is gepositioneerd.

6.3 De handelwijze van het Ministerie

6.3.1 De handelwijze van de Minister

De Minister is gedurende de onderzoeksperiode in eerste instantie vooral in beeld vanwege onvoldoende onderwijskwaliteit bij scholen van Amarantis en wordt daarna in 2012 actief betrokken vanwege de financiële problematiek.

De Minister (Ronald Plasterk) komt voor het eerst in beeld op 14 januari 2008, wanneer er een sanctie wordt opgelegd aan Amarantis met betrekking tot de naleving van de 850-urennorm bij een van de opleidingen.²⁰⁶ In de jaren daarna wordt de Minister op enkele momenten geïnformeerd over de stand van zaken bij Amarantis. Op 21 september 2009 wordt Amarantis in een ambtelijk overleg voor het eerst als mogelijke risico-instelling genoemd.²⁰⁷ In 2010 verricht de Minister ten aanzien van Amarantis geen in de stukken gedocumenteerde handelingen. In 2011 is de Minister (Marja van Bijsterveldt) wel weer actief, vooral omdat scholen of opleidingen van Amarantis van onvoldoende *kwaliteit* zijn. Zo ontnemt de Minister het recht op examinering bij drie opleidingen van Amarantis²⁰⁸, vordert zij een deel van de Rijksbekostiging voor school De Faam terug²⁰⁹, zijn er interne overleggen en een gesprek met het College van Bestuur van Amarantis in het kader van de verslechterde vsv-prestaties^{210,211,212}, en waarschuwt zij het College van Bestuur, omdat een van de opleidingen van onvoldoende kwaliteit is en de onderwijsopbrengsten verhouding tot de gestelde eisen onvoldoende zijn.²¹³ Het gaat daarbij dus steeds om op onderwijskwaliteit gerichte interventies. Daarnaast wordt de Minister op 6 april 2011 geïnformeerd over het continuïteitstoezicht op de BVE-instellingen, waarbij Amarantis ter sprake komt.²¹⁴ Op 19 december 2011 voert de Minister overleg met Amarantis naar aanleiding van het verwachte financieel tekort op de begroting van 2012.^{215,216} Op 9 januari

²⁰⁶ Ministerie van OCW (2008). *Besluitvorming onderwijstijd BVE*. Ter besluitvorming, 14 januari 2008, registratienummer BVE/lenl/2008/1864.

²⁰⁷ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

²⁰⁸ Ministerie van OCW (2011). *Besluit tot intrekken examenlicentie n.a.v. onderzoek examenkwaliteit 2009*. Brief aan Amarantis, 11 januari 2011, referentie 261801.

²⁰⁹ Amarantis (2011). *Herziening rijksbekostiging*. Brief aan het Ministerie van OCW, 24 januari 2011, kenmerk U110068/CvB-MIN.2.

²¹⁰ Actiepunten werkoverleg VSV met M, 15 maart 2011.

²¹¹ Ministerie van OCW (2011). *Terugblik op gesprek 20 april*. Brief aan Amarantis, 3 mei 2011. Referentie 298370.

²¹² Bestuurslid Amarantis (2011). *VSV regio Utrecht*. Brief aan projectdirecteur VSV departement. Amsterdam. 15 april 2011. Kenmerk U110363/CvB-GUT.2.

²¹³ Ministerie van OCW (2011). *Waarschuwing inzake ontneming rechten beroepsopleiding*. Brief aan Amarantis, 15 november 2011, referentie 345105.

²¹⁴ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

²¹⁵ Interim-bestuursvoorzitter (2011). *Verzoek tot een gesprek mbt Amarantis Onderwijsgroep*. E-mail aan de Minister van OCW, 30 november 2011.

²¹⁶ Bestuurslid Amarantis (2011). *RE: Info over signalen ROC ASA*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 21 december 2011.

2012 ontvangt de Minister een ambtsbericht van de IGO over de acute zorgelijke financiële positie van Amarantis²¹⁷, waarna zij zich actief inzet voor het opstellen en uitvoeren van verbeterplannen.

6.3.2 De handelwijze van de Staatssecretaris

Staatssecretaris Van Bijsterveldt is met betrekking tot Amarantis op twee manieren betrokken. Op stelselniveau heeft zij een aantal interventies gepleegd om met het oog op risico-instellingen zoals Amarantis de *checks and balances* te versterken. Zo is er begin 2011 een fusietoets gekomen²¹⁸, is in 2007 gestart met MBO 2010 waarbij een procesmanager als 'critical friend' de MBO-besturen ondersteund bij de realisatie van competentiegericht onderwijs door middel van een jaarlijks gesprek²¹⁹, heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van bekostigde MBO instellingen²²⁰, is de commissie Oudeman ingesteld ('Commissie Onderwijs en Besturing BVE')²²¹ waarvan veel van de aanbevelingen zijn uitgewerkt in het Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap 2011-2015'²²², is de medezeggenschap versterkt²²³, worden sinds december 2010 instellingsprofielen gepubliceerd, zijn gesprekken gevoerd met verenigingen van toezichthouders om het belang van goed intern toezicht te onderstrepen²²⁴, is er een VSV atlas gekomen waarmee het aantal voortijdig schoolverlaters op nationaal, regionaal en schoolniveau zichtbaar worden gemaakt²²⁵ en is er een wettelijk geregelde scheiding tussen bestuur en toezicht in zowel het BVE-, PO- als VO-onderwijs gekomen²²⁶.

Naast haar interventies op stelselniveau is Staatssecretaris Van Bijsterveldt op een aantal momenten betrokken bij de individuele instelling Amarantis en dan met name vanwege kwesties van onvoldoende *onderwijskwaliteit*. Op 23 april 2007 verstuurt Staatssecretaris Van Bijsterveldt een brief met het besluit om bij drie MBO-opleidingen het recht op examinering te ontnemen.²²⁷ Op 10 mei 2007 woont zij de opening bij van het Kloosterhotel van Amarantis.²²⁸ Op 15 juli 2008 wordt Staatssecretaris Van Bijsterveldt op de hoogte gebracht van instellingen, waaronder Amarantis, waar examens van onvoldoende kwaliteit zijn geconstateerd.²²⁹ Op 10 maart 2009 wordt zij geïnformeerd over enkele acute financiële problemen die bij ROC's spelen en het financieel toezicht dat de Inspectie hierop voert. Amarantis wordt gezien als één van de ROC's met een zwakke liquiditeit en solvabiliteit.²³⁰ Gedurende het jaar 2008 wordt Staatssecretaris Van Bijsterveldt in juli en november geïnformeerd

²¹⁷ Directeur Rekenschap (2012). *Aangepast financieel toezicht wegens hoog financieel risico*. Brief aan Amarantis, 9 januari 2012.

²¹⁸ Staatscourant (2011). *Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (fusietoets in het onderwijs)*. Staatsblad 2011, 95.

²¹⁹ MBO 2010 (2007). *Plan van aanpak MBO 2010*.

²²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het MBO*. Utrecht, november 2010.

²²¹ Commissie onderwijs en besturing MBO (2010). *Naar meer focus in het MBO!* Den Haag, november 2010.

²²² Minister van Bijsterveldt (2011). *Actieplan MBO 'Focus op vakmanschap 2011-2015'*. Brief aan de Tweede Kamer, 16 februari 2011.

²²³ Staatsblad (2010). *Wijziging van de WEC en de Wet op de Ondernemingsraden i.v.m. de modernisering van de medezeggenschap*. Stb 2010 8 (31 266).

²²⁴ Interviews (2012).

²²⁵ Ministerie van OCW (2008). *De VSV-atlas: Voortijdig Schoolverlaten op de kaart, 1^e editie*.

²²⁶ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 80. Jaargang 2010.

²²⁷ Ministerie van OCW (2007). Kenmerk BVE/stelsel/2007/14304. Brief aan Amarantis, 23 april 2007.

²²⁸ Directie BVE (2007). *Werkbezoek aan het Kloosterhotel – 10 mei 2007*. Den Haag, 8 mei 2007. Registratienr: BVE/BMO/2007/19054.

²²⁹ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Melding examens onvoldoende kwaliteit*. Nota aan het Ministerie van OCW, 15 juli 2008, E-doc nr. 37598.

²³⁰ Directeur Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs. *Intern memorandum aan de Staatssecretaris. Betreft: financiële problemen bij ROC's*. 10 maart 2009.

over de instellingen met financiële risico's.²³¹²³² Op 8 december 2009 gaat Staatssecretaris Van Bijsterveldt in gesprek met het College van Bestuur, waarbij OCW aangeeft zich zorgen te maken over de financiële positie van Amarantis en het belang van het op orde krijgen van de basis.²³³ In 2010 heeft een intern overleg plaats op 26 mei waarin een zorgelijk beeld van Amarantis wordt geschetst en mogelijke terugvordering naar aanleiding van onvoldoende onderwijstijd aanzienlijk is.²³⁴ De rol van de Staatssecretaris eindigt in oktober 2010 als het BVE- en het VO-onderwijs bij het aantreden van het kabinet-Rutte in de portefeuille van de Minister wordt ondergebracht. Marja van Bijsterveldt wordt in dat kabinet Minister van OCW.

6.3.3 De handelwijze van het Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV)

Wat betreft de financiële problematiek bij Amarantis is de directie Voortgezet Onderwijs (onderdeel van het DGPV) van het Ministerie nauwelijks in beeld. De directie voert in 2007 een gesprek met het College van Bestuur om te spreken over de zorgelijke financiële positie, waarin de bestuursvoorzitter van Amarantis toeschrijft aan inadequaat beheer van de huisvestingsportefeuille van de voormalige ISA-scholen.²³⁵ In de periode daarna is de directie VO tot 2012 niet meer betrokken bij de financiële problematiek van Amarantis. Op het Ministerie is de werkafpraak gemaakt dat dit valt onder de directie die gaat over BVE-instellingen.²³⁶ De eerstvolgende keer dat de directie VO weer betrokken is, is op 24 januari 2012 tijdens het Toezichtberaad, waar wordt gemeld dat de zaak van Amarantis speelt en de directie Rekenschap van de Inspectie actief is.²³⁷ De directie is gedurende de onderzoeksperiode wel actief op het thema onderwijskwaliteit bij VO-scholen van Amarantis.

De Directeur-generaal van PO/VO is aanwezig bij een overleg op 19 november 2009 met onder andere de staatssecretaris en de DGHBWE, waar wordt gemeld dat OCW 'in control is' bij Amarantis. De DG van PO/VO is ook aanwezig bij een volgend overleg met de staatssecretaris op 29 mei 2010, waar het beeld van Amarantis als 'zorgelijk' wordt omschreven.

Naast de afdeling VO is van het DGPV de projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten betrokken bij Amarantis, met name in het eerste half jaar van 2011²³⁸. Daarnaast komt de directie Leraren twee maal in beeld wegens de functie- en salarismix binnen Amarantis.²³⁹²⁴⁰

²³¹ Conceptverslag SVB-DG-IGO overleg d.d. 18 juni 2009, Bijlage 1.

²³² Inspectie van het Onderwijs (2009), *Intern Instellingsportret ROC Amarantis*, Utrecht, versie 4 december 2009.

²³³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis*. 8 december 2009 (aantekeningen van gesprek bijgehouden door een ambtenaar van de directie BVE van het departement)

²³⁴ Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

²³⁵ Ministerie van OCW (2007). *Kort verslag van het overleg met dhr. Molenkamp*. Week van 20 t/m 26 augustus.

²³⁶ Interviews (2012)

²³⁷ Bijlage 1 concept verslag toezichtberaad DGPV 24 januari 2012.

²³⁸ Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Analyse voorlopige cijfers 2009/2010 agglomeratie Amsterdam*. Memo, 26 januari 2011; Actiepunten werkoverleg VSV met M, 15 maart 2011; Gemeente Utrecht (2011), *Re: Amarantis* (e-mail aan Ministerie van OCW), 16 maart 2011. Zie ook: Rapportage bezoeken ASA, november 2010; 7 juni 2012; Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Amarantis Onderwijsgroep*. Memo, 4 april 2011; Inspectie (2011), *Re: Gesprek met Amarantis* (e-mail aan collega binnen Inspectie), 5 april 2011; Ministerie van OCW (2011). *Terugblik op gesprek 20 april*. Brief aan Amarantis, 3 mei 2011. Referentie 298370; Bestuurslid Amarantis (2011). *VSV regio Utrecht*. Brief aan projectdirecteur VSV departement. Amsterdam. 15 april 2011. Kenmerk U110363/CvB-GUT.2.

²³⁹ Bestuursvoorzitter Amarantis (2011). *Functiemix*. Brief aan Ministerie van OCW, VO-raad, AOB, CNV en UNIE NFTO, 8 februari 2011, kenmerk U110127/CvB-IGO.2.

²⁴⁰ Bestuurslid Amarantis (2011), *Wijzigingsregeling versterking salarismix in Randstadregio's* (Brief aan Ministerie van OCW), 16 juni 2011, kenmerk U110576/CvB-MIN.2.

6.3.4 De handelwijze van Directie Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)

Directie BVE is actief tijdens de periode dat het onderzoek wordt uitgevoerd naar risico-instellingen in de BVE-sector, en meer specifiek naar de financiële continuïteit van Amarantis. Daartoe zijn er regelmatig contacten tussen de directie en de Inspectie waarin Amarantis wordt besproken. Deze contactmomenten zijn er tot mei 2010, daarna is de directie BVE nog op enkele momenten aanwezig in het dossier Amarantis.

In augustus 2007 is de directie op de hoogte gebracht van de financiële problematiek na een overleg met de bestuursvoorzitter van Amarantis, die de problemen toeschrijft aan inadequaat beheer van de huisvestingsportefeuille van de voorheen ISA-scholen.²⁴¹ Vanaf dat moment zien we dat de directie voortdurend actief betrokken is bij het dossier Amarantis. In 2008 houdt BVE zich niet alleen bezig met onderwijskwaliteit waar het gaat om de 850-urennorm en de examenkwaliteit,²⁴² maar ook met het onderzoek naar de verslechterde financiële positie van alle MBO-instellingen.²⁴³ In het kader hiervan wordt tussen de zomer van 2009 tot en mei 2010 het onderzoek naar de financiële continuïteit van Amarantis op verschillende momenten besproken. Niet alleen is de directie aanwezig bij elk Toezichtberaad, maar daarnaast heeft de directie ook regelmatig tijdens Periodiek Overleggen en door middel van interne memo's met de Inspectie van gedachten gewisseld over de zorgelijke financiële positie van Amarantis.²⁴⁴ Op 8 december 2009 gaat de DG HBWE samen met de Staatssecretaris in gesprek met het College van Bestuur, waarbij het Ministerie aangeeft zich zorgen te maken over de financiële positie van Amarantis.²⁴⁵ Op 11 augustus 2010 meldt de Inspectie aan directie BVE dat Amarantis gezakt is op de lijst met risico-instellingen en het risico is verlaagd tot gematigd risico.²⁴⁶ Over de financiële problematiek wordt door de Inspectie op 20 oktober 2011 bericht dat de financiële positie van Amarantis gezond te noemen is, omdat in 2010 de liquiditeit en rentabiliteit boven signaleringsgrens liggen.²⁴⁷ Op 9 december 2011 wordt de financiële situatie van Amarantis

²⁴¹ Ministerie van OCW (2007). *Kort verslag van het overleg met dhr. Molenkamp*. Week van 20 t/m 26 augustus.

²⁴² Ministerie van OCW (2008). *Besluitvorming onderwijstijd BVE*. Ter besluitvorming, 14 januari 2008, registratienummer BVE/lenl/2008/1864.

²⁴³ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Melding examens onvoldoende kwaliteit*. Nota aan het Ministerie van OCW, 15 juli 2008, E-doc nr. 37598.

²⁴⁴ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 3 december 2008.

²⁴⁵ Verslag toezichtberaad DGHBW d.d. 24 november 2008.

²⁴⁶ Conceptverslag periodiek overleg D BVE en Inspectie van het Onderwijs, 16 maart 2009; Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009; Ministerie van OCW (2009). *Verslag periodiek overleg Inspectie – BVE*. 19 mei 2009; Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2 juli 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Bijlage 2 bij nota "onderzoek onderwijstijd"*. Kenmerk 09H2807559, 15 september 2009; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009; Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009), *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009; Inspectie van het Onderwijs, directeur Rekenschap (2009). *Intern memorandum aan directeur BVE. Betreft: financiële risico's ROC's*. 28 augustus 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009; Inspectie van het Onderwijs (2010). Memo aan beleidsdirectie BVE, 28 januari 2010; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE*. 3 februari 2010; Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE*. 3 februari 2010; Actiepuntenlijst n.a.v. periodiek overleg BVE / inspectie d.d. 30 maart 2010; Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

²⁴⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis*. 8 december 2009 (aantekeningen van gesprek bijgehouden door een ambtenaar van de directie BVE van het departement)

²⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Voortgang financieel toezicht ROC's*. 11 augustus 2010.

²⁴⁹ In een ongedateerde notitie zonder vermelding van de auteur in het dossier dat door de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek beschikbaar is gesteld (getiteld: *Toezichtgeschiedenis, in financiële zin, van de Amarantis Onderwijsgroep*) is

met de Minister besproken²⁵⁰ en op 19 december voert de Minister in aanwezigheid van de directie BVE overleg met Amarantis naar aanleiding van het verwachte stevige financieel tekort bij de begroting van 2012.²⁵¹ In 2012 is BVE in beeld bij een gesprek met Amarantis over verbeterplannen²⁵² en aanwezig bij het periodiek overleg op 21 januari 2012. Tijdens dit overleg geeft BVE aan benieuwd te zijn naar de VO-kant van Amarantis.²⁵³

6.4 De handelwijze van de Inspectie van het Onderwijs

6.4.1 De handelwijze van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs

De IGO wordt gedurende het Amarantis dossier vooral geïnformeerd over de stand van zaken. In 2009 wordt zij regelmatig op de hoogte gehouden, maar deze regelmatigheid verdwijnt in de periode erna. In 2010 wordt zij nog één keer geïnformeerd over de zorgelijke stand van zaken. In 2012 komt zij actief in beeld, wanneer zij drie ambtsberichten verstuurt naar de Minister over het acuut worden van de financiële problematiek van Amarantis Onderwijsgroep, over de voorgenomen splitsing van Amarantis Onderwijsgroep en over de inhoud van het financieel toezicht.

De IGO wordt op 15 juli 2008 geïnformeerd over twee MBO-opleidingen van Amarantis die van onvoldoende examenkwaliteit zijn.²⁵⁴ Op 10 maart 2009 ontvangt de IGO een afschrift van een intern memorandum aan de Staatssecretaris over enkele acute financiële problemen die bij ROC's spelen en het financieel toezicht dat de Inspectie hierop uitvoert. Amarantis is één van de ROC's vanwege de zwakke liquiditeit en solvabiliteit.²⁵⁵ In de rest van het jaar wordt de IGO regelmatig op de hoogte gehouden van de risicovolle BVE-instellingen tijdens overleggen en door middel van interne memoranda.²⁵⁶ In 2010 komt de IGO eenmaal in beeld, namelijk tijdens het overleg op 26 mei waarin een zorgelijk beeld van Amarantis wordt geschetst en mogelijke terugvordering naar aanleiding van onvoldoende onderwijstijd aanzienlijk is.²⁵⁷ Ook in 2011 is de IGO slechts eenmaal aanwezig in het dossier, namelijk wanneer de secretaris-generaal van het departement op 22 maart een verzoek neerlegt om een extra themaonderzoek uit te voeren naar het verzuimgedrag van leerlingen bij een aantal slecht presterende MBO-instellingen waaronder Amarantis. In 2012 komt de IGO actief in beeld omtrent de financiële problematiek, namelijk wanneer zij een ambtsbericht stuurt naar de Minister

vermeld dat deze voornemens van de Inspectie niet schriftelijk aan het College van Bestuur van Amarantis zijn gemeld. Aangezien de notitie ook melding maakt van gebeurtenissen op 9 januari 2012 is het logisch te veronderstellen dat de notitie van na die datum dateert.

²⁵⁰ Ministerie van OCW (2011). *Gesprek Amarantis Onderwijsgroep*. Nota ter voorbereiding, 16 december 2011, registratienummer 355517.

²⁵¹ Interim-bestuursvoorzitter (2011). *Verzoek tot een gesprek mbt Amarantis Onderwijsgroep*. E-mail aan de Minister van OCW, 30 november 2011; Bestuurslid Amarantis (2011). *RE: Info over signalen ROC ASA*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 21 december 2011.

²⁵² Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek Amarantis*. Memo, 10 januari 2012.

²⁵³ Ministerie van OCW (2012). *Verslag periodiek overleg IvO – BVE*. Verslag, 24 januari 2012.

²⁵⁴ Ministerie van OCW (2008). *Waarschuwing n.a.v. het onderzoek examenkwaliteit 2007-2008; BRIN 04EM*. Brief aan Amarantis, 15 december 2008, kenmerk BVE/Stelsel/2008/83734.

²⁵⁵ Directeur Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs. *Intern memorandum aan de Staatssecretaris. Betreft: financiële problemen bij ROC's*. 10 maart 2009.

²⁵⁶ Conceptverslag SVB-DG-IGO overleg d.d. 18 juni 2009, Bijlage 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009; Conceptverslag overleg SVB/DGHBWE/DGPV-IGO, 19 november 2009.

²⁵⁷ Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

over de “acute zorgelijke financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep (MBO en VO)”.²⁵⁸ In de periode daarna volgen nog twee ambtsberichten. De IGO zendt op 1 maart een ambtsbericht naar de Minister over de splitsingsplannen van de nieuwe interim-bestuursvoorzitter, waarin de Inspectie “grote zorgen uit mede over de weg die het bestuur is ingeslagen”.²⁵⁹ Op 8 maart wordt er door de IGO een ambtsbericht verstuurd over de inhoud van het financieel toezicht.²⁶⁰

6.4.2 De handelwijze van de directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs

De directie Rekenschap is met het onderzoek naar de risicovolle instellingen in de BVE-sector en meer specifiek het onderzoek naar de financiële continuïteit van Amarantis duidelijk aanwezig in 2009. Het onderzoek wordt uitgevoerd en als het toezichtarrangement wordt aangescherpt onderhoudt Rekenschap de noodzakelijke contacten met het College van Bestuur. De medewerkers van Rekenschap krijgen vanuit Amarantis de gevraagde aanvullende documenten en inzichten toegevoerd. Ook is er regelmatig overleg met de directie BVE van OCW. In 2011 is te zien dat Rekenschap minder regelmatig aanwezig is, maar desalniettemin bezig is het geïntensiveerd toezicht te handhaven en zich te laten informeren over door middel van de toezending van documenten. Wanneer in 2012 de situatie acuut wordt, is Rekenschap weer direct zichtbaar en wordt het toezicht ook verhoogd naar een intensief toezichtarrangement.

Op 1 september 2008 wordt de afdeling Rekenschap van de Auditdienst OCW opgeheven en de directie Rekenschap bij de Inspectie ingericht. Op 24 november 2008 wordt de directie Rekenschap in een Toezichtberaad geïnformeerd dat de liquiditeit en solvabiliteit van Amarantis op ‘rood’ staan.²⁶¹ Wanneer Rekenschap op 3 december 2008 aangeeft dat een aantal MBO-instellingen nader bekeken moeten worden²⁶² en in het kader daarvan een onderzoek instelt naar de financiële continuïteit van Amarantis, is directie Rekenschap actief in de uitoefening van het toezicht. Op 10 maart 2009 stelt de directie de Staatssecretaris op de hoogte over enkele financiële problemen bij ROC's en de zorgelijke situatie dat Amarantis een zwakke liquiditeit en solvabiliteit heeft.²⁶³ In het kader van het onderzoek bij Amarantis en het ingestelde aangescherpte toezicht op 5 oktober 2009 is er in 2009 en 2010 regelmatig contact met het College van Bestuur, dan wel door middel van persoonlijke gesprekken dan wel per e-mail met financiële informatie waardoor Rekenschap meer inzicht verkrijgt in de financiële situatie van Amarantis.²⁶⁴ Daarnaast wordt in het kader hiervan in 2009 tot en met mei 2010 het onderzoek naar de financiële continuïteit bij Amarantis op een groot aantal momenten besproken met voornamelijk de directie BVE van OCW. Niet alleen is de directie Rekenschap aanwezig bij elk

²⁵⁸ Inspectie (2012). *Ambtsbericht*. E-mail aan de Minister van OCW, 9 januari 2012.

²⁵⁹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Memo, 1 maart 2012. Ambtsbericht H3248667. Kopie aan: SG, DGPV, DGHBWE, D.VO, D.BVE, Com, BOA, leden MT-Inspectie en medewerkers van de Inspectie.

²⁶⁰ *Tijdelijk contacten OCW/Ivho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

²⁶¹ Verslag toezichtberaad DGHBW d.d. 24 november 2008.

²⁶² Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 3 december 2008.

²⁶³ Directeur Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs. *Intern memorandum aan de Staatssecretaris. Betreft: financiële problemen bij ROC's*. 10 maart 2009.

²⁶⁴ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Amarantis*. Intern memorandum, opgesteld door auditors van de Inspectie. 02-07-2009; Bestuurslid Amarantis (2009). *Halfjaarverslag Amarantis Onderwijsgroep*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, 26 oktober 2009; Bestuurslid Amarantis (2010). *Afspraak op 15 juli 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100729/CvB-INS.2; Bestuurslid Amarantis (2010). *Nagezonden documenten*, Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100799/CvB-INS.2, 21 juli 2010; Bestuurslid Amarantis (2012). *Financieel Halfjaarverslag 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U101057/CvB-INS.2; Mailwisseling OCW, *En dan heb ik nóg een vraag...Amarantis*. Verschillende data van 14 december 2010 tot en met 3 januari 2011. De e-mails zijn geanonimiseerd voordat ze aan de onderzoekers zijn verstrekt.

Toezichtberaad, maar daarnaast zijn er ook regelmatig Periodiek Overleggen en interne memo's over de zorgelijke financiële positie van Amarantis die naar de directie BVE van OCW worden verzonden.²⁶⁵ Vanaf mei 2010 neemt niet alleen het regelmatige contact af met BVE, maar is ook het contact met het College van Bestuur van Amarantis minder intensief. Ondertussen is op 6 januari 2010 door Rekenschap aangegeven dat het geïntensiveerd toezicht wordt gehandhaafd, zoals dat daarna ook gebeurt op 27 juli 2010.²⁶⁶ Hoewel het contact dus minder regelmatig is, handhaaft Rekenschap wel het geïntensiveerde toezicht en blijft Amarantis onder de aandacht. Begin 2011 ontvangt Rekenschap een mail van een van de bestuursleden met het bericht dat Amarantis in 2011 €12 miljoen zal moeten bijlenen en waarschijnlijk niet meer aan de solvabiliteitseisen van de bank kan voldoen als de kredietfaciliteit dient te worden geconsolideerd.²⁶⁷ In reactie daarop bestudeert Rekenschap de Jaarnota Financieel Beleid van Amarantis.²⁶⁸ Op 20 oktober 2011 geeft Rekenschap intern aan dat de financiële positie van Amarantis gezond is te noemen.²⁶⁹ Toch wordt besloten om het toezicht nog niet te verlagen tot het basisarrangement, maar om eerst op 16 december een gesprek te voeren met het bestuur.²⁷⁰ Wanneer een bestuurslid de melding maakt dat Amarantis in zwaar weer verkeert en het voortbestaan van Amarantis ernstig in gevaar is gekomen²⁷¹, voert Rekenschap vrijwel direct overleg met het College van Bestuur over de financiële ontwikkelingen.²⁷² Vanaf dat moment is er sprake van intensief contact tussen rekenschap en het College van Bestuur.²⁷³ Op 5 januari 2012

²⁶⁵ Conceptverslag periodiek overleg D BVE en Inspectie van het Onderwijs, 16 maart 2009; Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009; Ministerie van OCW (2009). *Verslag periodiek overleg Inspectie – BVE*. 19 mei 2009; Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2 juli 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Bijlage 2 bij nota "onderzoek onderwijstijd"*. Kenmerk 09H2807559, 15 september 2009; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009), *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009; Inspectie van het Onderwijs, directeur Rekenschap (2009). *Intern memorandum aan directeur BVE. Betreft: financiële risico's ROC's*. 28 augustus 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009; Inspectie van het Onderwijs (2010). Memo aan beleidsdirectie BVE, 28 januari 2010; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE*. 3 februari 2010; Actiepuntenlijst n.a.v. periodiek overleg BVE / inspectie d.d. 30 maart 2010; Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

²⁶⁶ Inspectie van het Onderwijs. *Financiële positie Amarantis*. Memo, 27 juli 2010.

²⁶⁷ Bestuurslid Amarantis (2011). *Betr.: Contactgegevens*. E-mail aan de directie Rekenschap, 18 februari 2011.

²⁶⁸ De Inspectie licht toe de mail is vergeleken met andere informatie en dat die daar strijdig mee leek. Rekening houdend met het belang van een bestuurslid van Amarantis om de situatie negatiever voor te stellen (hij vroeg immers een betalingsregeling) is besloten het financieel toezicht niet aan te passen.

²⁶⁹ In een ongedateerde notitie zonder vermelding van de auteur in het dossier dat door de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek beschikbaar is gesteld (getiteld: *Toezichtgeschiedenis, in financiële zin, van de Amarantis Onderwijsgroep*) is vermeld dat deze voornemens van de Inspectie niet schriftelijk aan het College van Bestuur van Amarantis zijn gemeld. Aangezien de notitie ook melding maakt van gebeurtenissen op 9 januari 2012 is het logisch te veronderstellen dat de notitie van na die datum dateert.

²⁷⁰ Interviews (2012).

²⁷¹ Bestuurslid Amarantis. (2011). *Herfinanciering Amarantis Onderwijsgroep*. Memo voor de Raad van Toezicht, 15 december 2011.

²⁷² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Nota: gesprek met CvB Amarantis over financiële positie Amarantis*. Den Haag. 19 december 2011. Omdat door de directie BVE en de Inspectie samen is afgesproken niet uit de opgedane impressies te citeren is het verslag destijds als 'strikt betrouwbaar' bestempeld. Het is gebruikt om de Minister voor te bereiden op het gesprek met de interim-bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Toezicht enkele dagen later.

²⁷³ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie en ontwikkelingen*. Memo, 5 januari 2012; Bestuurslid Amarantis (2012). *RE: H 3129136 toezichtarrangement 2012.doc*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 9 januari 2012, referentie H 3218159; Directeur Rekenschap (2012). *Aangepast financieel toezicht wegens hoog financieel risico*. Brief aan Amarantis, 9 januari 2012; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek Amarantis*. Memo, 10 januari 2012; Inspectie van het Onderwijs (2012), Handgeschreven verslag van de vergadering tussen de Inspectie en Amarantis op 12 januari 2012; Amarantis (2012). *Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 13 januari 2012; Rekenschap (2012). *Re: Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 16 januari 2012; Inspectie van het Onder-

stelt Rekenschap vast dat het risicoprofiel van Amarantis nu als hoog te beschouwen is en zij het *intensief toezichtarrangement* gaat toepassen.²⁷⁴

6.4.3 De handelwijze van de Directies VO en BVE van de Inspectie van het Onderwijs

De directies Toezicht VO en Toezicht BVE van de Onderwijsinspectie worden gedurende het dossier vooral geïnformeerd over de zorgelijke financiële positie van Amarantis tijdens Toezichtberaden en Periodiek Overleggen over BVE-instellingen. In relatie tot Amarantis waar het gaat om financiële problematiek komen ze niet handelend in actie.

De directie Toezicht BVE is voor het eerst zichtbaar op 15 juli 2008, wanneer twee opleidingen van Amarantis van onvoldoende kwaliteit blijken te zijn.²⁷⁵ Als de nieuwe hoofdinspecteur VO/BVE/HO is aangesteld, is Toezicht VO telkens gezamenlijk met Toezicht BVE in beeld. Toezicht VO is tijdens het tweede Toezichtberaad op 20 april 2009 voor het eerst in beeld in het dossier.²⁷⁶ Deze directies worden in de periode 2009 tot en met mei 2010 vooral geïnformeerd over de stand van zaken van de financiële positie van Amarantis tijdens het Toezichtberaad, de Periodieke Overleggen en interne memoranda.²⁷⁷ Daarna zijn de directies pas weer in april 2011 in het dossier aanwezig²⁷⁸, waarbij het nog steeds gaat om Amarantis als risico-instelling. Zo vindt er een e-mailuitwisseling plaats, waarbij te zien is dat de Inspectie de signalen rondom Amarantis zoals de uitgevoerde risicoanalyse, onderzoeken naar kwaliteitsverbetering en VSV resultaten bij elkaar brengt.²⁷⁹ Daarnaast wordt de Minister in een gesprek geïnformeerd over het continuïteitstoezicht op de BVE-instellingen van Amarantis.²⁸⁰ In datzelfde jaar zijn de directies alleen nog aanwezig bij het Toezichtberaad op 20 december.²⁸¹ In 2012 zijn Toezicht VO en Toezicht BVE betrokken bij het dossier tijdens het laatste Periodiek Overleg

wijs (2012), Handgeschreven verslag vergadering Inspectie en Amarantis van 17 januari 2012; Amarantis (2012). *Kasstroombesprekingen*. (E-mail aan de Inspectie). 17 januari 2012; Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag René s'Jacob 20 januari 2012*. Memo opgesteld door een auditor van de Inspectie, 20 januari 2012.

²⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie en ontwikkelingen*. Memo, 5 januari 2012.

²⁷⁵ Ministerie van OCW (2008). *Waarschuwing n.a.v. het onderzoek examenkwaliteit 2007-2008; BRIN 04EM*. Brief aan Amarantis, 15 december 2008, kenmerk BVE/Stelsel/2008/83734.

²⁷⁶ Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009.

²⁷⁷ Conceptverslag periodiek overleg D BVE en Inspectie van het Onderwijs, 16 maart 2009; Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009; Ministerie van OCW (2009). *Verslag periodiek overleg Inspectie – BVE*. 19 mei 2009; Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2 juli 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Bijlage 2 bij nota "onderzoek onderwijstijd"*. Kenmerk 09H2807559, 15 september 2009; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009; Inspectie van het Onderwijs, directeur Rekenschap (2009). *Intern memorandum aan directeur BVE. Betreft: financiële risico's ROC's*. 28 augustus 2009; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1; Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009; Inspectie van het Onderwijs (2010). Memo aan beleidsdirectie BVE, 28 januari 2010; Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010; Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE*. 3 februari 2010; Actiepuntenlijst n.a.v. periodiek overleg BVE / inspectie d.d. 30 maart 2010; Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

²⁷⁸ Inspectie (2011), *Re: Gesprek met Amarantis* (e-mail aan collega binnen Inspectie), 5 april 2011; *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

²⁷⁹ Inspectie (2011), *Re: Gesprek met Amarantis* (e-mail aan collega binnen Inspectie), 5 april 2011.

²⁸⁰ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

²⁸¹ Kort verslag toezichtberaad DGHBWE van 20 december 2011.

op 21 januari 2012 en het laatste Toezichtberaad op 24 januari 2012, waarin de directeur Rekenschap meldt dat de zaak Amarantis speelt en dat de directie Rekenschap hier bovenop zit.²⁸²

6.5 Interventies van actoren in de tijd

Over de gehele onderzoeksperiode heen is in de handelingen van actoren te zien dat niet alle actoren ieder jaar even actief zijn in relatie tot Amarantis. Op basis van de voorgaande beschrijvingen van de handelingen van actoren stellen we vast dat:

- De Staatssecretaris is van alle actoren het meest aanwezig in 2007, maar het betreft hier slechts twee contactmomenten. Over het algemeen kan voor dit jaar worden geconcludeerd dat het Ministerie en de Inspectie niet tot weinig in beeld is. In 2009 voert de Staatssecretaris een 'signaleringsgesprek' met bestuurders van Amarantis.
- Als in 2008 bekend wordt dat het niet goed gaat met MBO-instellingen, is OCW-BVE zeer aanwezig tot en met 2010. In het kader van het onderzoek naar de financiële continuïteit in de BVE-sector en bij Amarantis in het bijzonder, zijn er in 2009 en 2010 regelmatig contactmomenten met de Inspectie.
- Van de Inspectie is met name de directie Rekenschap betrokken bij het onderzoek naar de financiële continuïteit van Amarantis. Rekenschap is de directie die het onderzoek daadwerkelijk uitvoert en de voortgang monitort. De resultaten hiervan communiceert Rekenschap door aan OCW-BVE en de directies Toezicht VO en Toezicht BVE van de Inspectie.
- In 2011 wordt het geïntensiveerd toezicht gehandhaafd door Rekenschap, maar vinden er geen gebeurtenissen plaats waarbij Rekenschap prominent in beeld komt. Rekenschap laat zich voornamelijk informeren door Amarantis. Tevens wordt Amarantis niet meer specifiek besproken in de regelmatige overlegcontacten met de overige directies. In dit jaar komen naast het financieel toezicht echter andere thema's in beeld die betrekking hebben op onderwijskwaliteit, waardoor de Minister en het directoraat-generaal PO/VO (DGPV) van OCW (met name de projectdirectie voortijdig schoolverlaten) het meest aanwezig zijn in vergelijking met de andere actoren.
- Het bericht van het bestuurslid van Amarantis in december 2011 dat Amarantis in zwaar weer verkeert, zorgt ervoor dat in 2012 vooral Rekenschap actief betrokken is bij de overleggen met Amarantis over hun verbeterplannen.

6.6 Verschuivende aandacht voor thema's door de tijd

Voorgaande beschrijving van de handelwijze van de actoren toont aan dat de verschillende organisatieonderdelen van het Ministerie en de Inspectie niet alleen betrokken zijn bij Amarantis wegens de financiële problematiek maar ook vanwege andere thema's die met name betrekking hebben op meer inhoudelijke aspecten van het onderwijs. In de loop der tijd is te onderscheiden dat naast een continue financiële toezichtcyclus steeds verschillende thema's op de agenda staan in relatie tot Amarantis en dat de aandacht voor sommige thema's na enkele jaren wegebt en weer terugkeert. Wat er op welk moment belangrijk wordt gevonden wisselt. Op het ene moment ligt de nadruk sterk bij voortijdig schoolverlaten en op het andere moment is juist de examenkwaliteit belangrijk. In navolgend schema zijn de verschillende thema's in de tijd gezet om zo te kunnen zien welke thema's

²⁸² Bijlage 1 concept verslag toezichtberaad DGPV 24 januari 2012.

wanneer op de agenda staan. Dit schema is op basis van de stukken die wij hebben ontvangen zo compleet mogelijk gemaakt.²⁸³

In dit schema is te zien dat het aantal thema's rondom Amarantis in de loop van de tijd toeneemt. In 2011 komen van alle jaren in de onderzoeksperiode de meeste verschillende thema's op de agenda in de relatie tussen het Ministerie en de Inspectie enerzijds en Amarantis anderzijds. In dat jaar is er naast het financieel toezicht aandacht voor: examenkwaliteit, onderwijstijd, onderwijskwaliteit, foutieve inschrijvingen, formatierekeneenheden, voortijdig schoolverlaten, de functie- en salarismix en vraagtekens rondom mogelijke belangenverstremming. Bijna alle thema's in het overzicht vragen in 2011 om aandacht. 2011 kan dan ook gezien worden als de piek in de aandacht voor kwesties bij Amarantis, waarin op nagenoeg alle mogelijke thema's sprake is van zorgen of concrete tekorten.²⁸⁴

²⁸³ In bijlage 2 is een totaaloverzicht opgenomen van onderzoeken die de Inspectie heeft verricht op het gebied van Examens, EVC en Onderwijs bij MBO-opleidingen van Amarantis.

²⁸⁴ De Inspectie licht toe dat in 2011 een aantal verschillende zaken bij elkaar worden genomen. Bij het thema 'foute inschrijvingen' en 'belangenverstremming' bleek achteraf dat er wel signalen waren maar geen onregelmatigheden, het thema 'fre' betrof een oude kwestie bij een rechtsvoorganger van Amarantis, op het thema 'VSV' is sprake van een intensivering van het toezicht vanuit OCW op alle ROC's en bij het thema 'functie- en salarismix' gaat het om een bezwaar van Amarantis die door meerdere instellingen is gemaakt.

Ook in de media is een verschuiving van de aandacht voor thema's waar te nemen.²⁸⁵ In de landelijke kranten verschijnen in de periode tussen 2006 en 2012 een aantal berichten over Amarantis. Wanneer we het verloop van de media-aandacht vergelijken met de tijdlijn van toezichtthema's, zoals hierboven is uiteengezet, valt allereerst op dat Amarantis in 2007 vooral positief in de media verschijnt, vaak in het kader van innovatie projecten zoals een nieuw gerenoveerd schoolgebouw of een project voor moeilijk lerende jongeren. Niettegenstaande die positieve berichtgeving rond de instelling is er in het toezicht al in 2007 aandacht voor de financiële problematiek bij Amarantis.

In de periode van 2009 tot 2011 komt over de problemen bij Amarantis steeds meer naar buiten; ook de media beginnen er dan over te berichten. Deze berichten gaan dan overigens nog niet zozeer over de financiële problematiek, maar over kwesties die betrekking hebben op thema's als de onderwijskwaliteit, examens en voortijdig schoolverlaters die dan ook bij de Inspectie veel aandacht krijgen. Veelal verschijnen in deze periode berichten over Amarantis in de media naar aanleiding van Inspectierapporten of opgelegde sancties door OCW. De media volgen hier eerder de Inspectie dan andersom, met uitzondering van een uitzending van Zembla in 2010. In de media verschijnen steeds relatief minder zware signalen, die weliswaar wijzen op problemen bij onderdelen van Amarantis, maar zich nooit tot een groot schandaal of institutionele crisis op het niveau van de instelling ontwikkelen. Wel valt op dat Amarantis in de berichtgeving regelmatig genoemd wordt als een van de grote probleemgevallen.

Eind 2011 ontstaat, gelijktijdig met de verandering in de mate van het toezicht door de Inspectie, een kantelpunt in de intensiteit van de berichtgeving over Amarantis. Een paar dagen nadat een bestuurslid van Amarantis de Inspectie heeft ingelicht over de acute financiële problemen, wordt tevens de media ingelicht. Naar aanleiding van deze berichtgeving intensificeert de media-aandacht begin 2012, parallel aan de intensivering van het toezicht. Amarantis benadrukt in de media regelmatig de ernst van de problematiek en de impact die een faillissement kan hebben voor het groot aantal scholen, personeelsleden en leerlingen van Amarantis. En in de media wordt vaak benadrukt dat hard overheidsingrijpen noodzakelijk is. Dat vergroot de druk op en het gevoel van urgentie bij OCW en de Inspectie om maatregelen te treffen en tot een oplossing te komen.

Tot slot valt op dat de problematiek bij Amarantis in de media wordt aangegrepen om niet alleen de casus te belichten maar ook voor het voeren van bredere discussies over financiële 'debacles' bij grote instellingen, investeringen in derivaten en schaalvergroting in het onderwijs. Amarantis wordt als voorbeeld gesteld van problemen die ook bij andere organisaties spelen.

6.7 Conclusie: een sluipende crisis, met een gebrek aan kantelpunten

De handelingen die plaatsvinden in de onderzoeksperiode van 2007 tot en met het voorjaar van 2012 hebben een geschakeld verloop. Er wordt een procedure doorlopen, die verschillende treden kent. Eerst wordt door de Inspectie geagendeerd dat het met MBO-instellingen op alle fronten wat minder gaat, waarna vervolgens een onderzoek wordt uitgevoerd naar de financiële continuïteit van BVE-instellingen. Er is dan vooral sprake van verhoogde waakzaamheid. Wanneer Amarantis hieruit naar voren komt als risico-instelling en onder geïntensiverd toezicht komt te staan, is Rekenschap voortdurend betrokken. Dat is een volgende stap, waarin een algemene zorg wordt opgeschaald naar een

²⁸⁵ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2012). *Media-analyse Amarantis*.

concreet en specifiek toezichtarrangement: risico-instelling en geïntensiveerd toezicht. Op verschillende contactmomenten houdt Rekenschap OCW-BVE en de directies Toezicht VO en Toezicht BVE van de Inspectie op de hoogte van de huidige stand van zaken bij Amarantis. Amarantis wordt onderdeel van de daarbij horende toezichtstroom: Rekenschap vraagt jaarlijks stukken op voor het financieel toezicht, Amarantis levert deze stukken aan en Rekenschap beoordeelt ze. Rekenschap is zich bewust van de schulden uit het verleden en de financiële risico's die bij Amarantis aanwezig zijn en uit deze zorgen ook tijdens overleggen met OCW-BVE en de directies Toezicht VO en Toezicht BVE van de Inspectie. Telkens is de situatie zorgelijk en moeten er verbeteringen worden aangebracht. Maar tegelijk is elke keer de situatie niet dusdanig ernstig dat Rekenschap besluit het toezichtarrangement op te schalen. Amarantis blijft in die periode steeds binnen de bandbreedtes van de toezichtcategorie, dat is in ieder geval het oordeel van de Inspectie. Gedurende de periode 2009 – 2011 is er daarom geen sprake van een verandering van toezichtarrangement, maar zijn er steeds *verlengingen* van het geïntensiveerde toezicht. Er is sprake te van een constante toezichtstroom.

In dezelfde periode komen er naast het financieel toezicht ook op andere thema's signalen binnen bij OCW en de Inspectie over de problematiek bij Amarantis. Deze signalen hebben betrekking op een verscheidenheid aan onderwerpen: (zeer) zwakke opleidingen, de kwaliteit van examens en het relatief grote aantal voortijdig schoolverlaters. Tot 2011 worden de signalen veelal behandeld door BVE, maar in 2011 zien we dat andere actoren zich hiermee bezig houden. Met name de Minister en Projectdirectie Voortijdig Schoolverlaten van het directoraat-generaal PO/VO zijn hier zeer aanwezig. Deze thema's hebben niet direct betrekking op de financiële situatie van Amarantis, en het is dan ook begrijpelijk dat bijvoorbeeld Rekenschap hier niet bij betrokken is. Tegelijkertijd kunnen het wel signalen zijn die verbonden worden met de financiële problematiek. Maar deze signalen blijken geen aanleiding te zijn om veranderingen aan te brengen in de constante stroom van het geïntensiveerde toezicht. Daarnaast is er blijkbaar ook geen aanleiding om de optelsom van de status van Amarantis in de verschillende toezichtstromen bij elkaar te brengen tot een verhoogde alarmering. Let wel, daarmee is *niet* gezegd dat er geen afstemming of ander contact tussen de twee verschillende toezichtstromen bestaat. Dat is er wel, maar uit de contacten wordt niet de consequentie getrokken dat de optelling van de problemen leidt tot een verdere aanscherping van het toezicht of andere meer ingrijpende interventies.

Dat het *toezicht niet wordt opgeschaald* kan op twee manieren worden verklaard. Ten eerste komen de signalen versnipperd binnen, bij verschillende actoren en verschillende directies. Dat is geen tekort, maar de wijze waarop de procedure is ingericht. Verschillende onderdelen hebben verschillende bevoegdheden, vragen vanuit die bevoegdheid uit en oordelen vanuit dat perspectief. De vraag is vervolgens wel of en hoe die verschillende stromen informatie en signalen bij elkaar komen. De scheiding is niet alleen organisationeel – andere diensten – maar ook persoonlijk; andere inspecteurs voeren het toezicht uit en zij rapporteren aan andere leidinggevendenden. Voortijdig Schoolverlaten bevindt zich in een ander organisatieonderdeel dan het toezicht op onderwijskwaliteit. En binnen de Inspectie wordt het toezicht op de onderwijskwaliteit weer uitgevoerd door heel andere inspecteurs dan het financieel toezicht.²⁸⁶

²⁸⁶ De Inspectie geeft aan dat alle ontvangen signalen (zowel uit interne als externe bronnen) beschikbaar zijn voor alle betrokkenen binnen de Inspectie en dat inspecteurs op het gebied van kwaliteitstoezicht en financieel toezicht precies weten wat er in alle domeinen speelt.

Een tweede factor is dat Amarantis een onderwijsgroep is die bestaat uit een groot aantal verschillende *scholen* en *schooltypen*. Het toezicht is in sommige gevallen op bestuursniveau, waar het in andere gevallen op concreet schoolniveau of opleidingsniveau is. Waarbij ook nog onderscheid bestaat tussen het VO- en het BVE-deel van Amarantis. In de overheidsinterventies zien we deze verschillende niveaus terug. De concrete sancties die zijn opgelegd liggen op het niveau van individuele scholen, bijvoorbeeld het intrekken van de goedkeuring voor een opleiding, het intrekken van de examenbevoegdheid bij een opleiding of het plaatsen van scholen op de lijst met zeer zwakke opleidingen. De problemen werden dan primair op een lokaal en specifiek niveau van een concrete school of locatie opgelost. Gedurende de onderzoeksperiode wordt weinig gedaan om die verschillende individuele en lokale observaties samen te brengen en op te schalen tot het bestuurlijke niveau van Amarantis; een aanpak primair op bestuurlijk niveau, in plaats van primair handelen op het niveau van de scholen en van daaruit naar boven kijken.²⁸⁷ In het eerste geval begint het toezicht bij de bestuurlijke eenheid Amarantis, in het tweede geval druppelen waarnemingen en sancties pas als sluitstuk van de redenering omhoog naar het bestuurlijke niveau.

Wat verder opvalt in het overzicht van de handelingen en gebeurtenissen is het *graduele proces* waarin Amarantis langzaam afglijdt. Er zijn niet of nauwelijks kritieke gebeurtenissen te noemen die buiten de kaders vallen. Nergens wordt Amarantis een serieus politiek risico, zoals bijvoorbeeld bij enkele Hogescholen wel gebeurde. Tot het moment dat een bestuurder van Amarantis in december 2011 bericht dat het voortbestaan van Amarantis ernstig in gevaar komt, is er vanuit de Inspectieprotocollen en procedures sprake van een graduele en binnen de bandbreedtes verlopende reeks gebeurtenissen. Er gebeurt wel veel, maar zonder grote schokken. De interventies pasten gedurende de periode goed bij de verschillende individuele ontwikkelingen. Er was sprake van een geïntensiverde toezichtstroom en er was op het oog geen directe aanleiding om het toezicht op te schalen. Thema's zoals voortijdig schoolverlaten komen op, worden gericht aangepakt en verdwijnen dan weer van de agenda. Ze blijven binnen de hokjes en lijntjes, zonder dat ze samen optellen – of worden opgeteld – tot een signaal om verder gaande stappen te zetten. *De informatiestroom vanuit financieel toezicht en de informatiestroom aan andere relatief kleine signalen werkt op zich, maar tegelijkertijd komen de stromen niet samen in een 'kritiek moment' of kantelpunt.*²⁸⁸ Een directe reden om op te schalen of hardere maatregelen te nemen in het financieel toezicht ontbrak. De problemen lijken steeds onder controle te zijn, of althans 'contained'; het is lastig om daarvoor de goede Nederlandse vertaling te vinden. *De problemen worden niet opgelost, zijn ook niet over of voorbij, maar steeds is de boodschap of verwachting dat ze niet doorgroeien en de komende tijd onder controle lijken (te komen).*

Bij gebrek aan een *cruciaal moment* is de stap groot om tot ingrijpen over te gaan. Het kantelpunt in het financieel toezicht doet zich pas voor met de melding van het bestuurslid van Amarantis, waarna er een snelle opeenstapeling van gebeurtenissen (met een gelijktijdige drukopbouw via berichtgeving in de media²⁸⁹) plaatsvindt en het toezicht wordt opgeschaald naar een intensief toezichtarrangement. Dit kantelpunt deed zich echter pas voor toen Amarantis niet meer zelfstandig kon voortbe-

²⁸⁷ De Inspectie geeft aan dat alle 'observaties' wel worden samengebracht, maar geen redenen heeft gezien om vervolgens 'op te schalen'. De Inspectie vindt het onduidelijk welke vorm van opschalen mogelijk en zinvol zou zijn geweest.

²⁸⁸ De Inspectie merkt hierbij op dat dit klopt en dat er toezichttechnisch geen reden was om op te schalen.

²⁸⁹ De Inspectie licht toe dat de Inspectie zich bij het instellen van het zwaarste toezichtarrangement niet heeft laten leiden door mediaberichten op zich, maar wel (mede) door de 'rampberichten' van de heer s'Jacob en het daarna gebleken opmerkelijke onvermogen van CvB en RvT om op een redelijke wijze problemen op te lossen. Daarna ontstond al snel een nieuw 'hoog' risico door het besluit van de nieuwe bestuurder om te defuseren.

staan en afhankelijk was van externe financiële steun. Amarantis was voortdurend in beeld, maar tot aan het kantelpunt nooit in die mate dat drastisch ingrijpen noodzakelijk leek. *Het 'probleem' van Amarantis was lange tijd niet het gebrek aan problemen – die waren er overvloedig – maar de afwezigheid van een probleem dat écht groot was en buiten de kaders viel.*

7. De inrichting van het toezicht en de bevoegdheidsuitoefening

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de handelwijze van de verschillende in het verticaal extern toezicht betrokken actoren geanalyseerd. Deze analyse laat zien wat de rol van de verschillende actoren was in de gebeurtenissen sinds 1 januari 2007. In dit deel zullen we acties van de diverse actoren afzetten tegen hun concrete formele bevoegdheden en taakopdracht. In dit hoofdstuk brengen we zodoende de bevoegdheden van de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in beeld. Daartoe zetten we eerst de context uiteen waarin zich in de afgelopen vijftien jaar het toezicht op het onderwijs heeft ontwikkeld. Daarna bezien we welke bevoegdheden (c.q. verantwoordelijkheden) er voor de Minister en de Inspectie bestaan in het toezicht op het onderwijs waar het gaat om de financiële continuïteit van instellingen. Daartoe bespreken we achtereenvolgens de relevante bepalingen:

- Die golden in 2007 toen de fusie van ROC ASA en ISA een feit werd;
- De ontwikkeling van de financiële component in het toezicht in de periode daarna.

Daarna bezien we hoe de reconstructie van feiten en activiteiten rond Amarantis zich verhoudt tot de formele bevoegdheden en opdrachten.

7.2 De context van het onderwijstoezicht

In de ontwikkeling van het denken over de verhouding tussen de overheid en het onderwijsveld hebben zich in het afgelopen decennium drie, onderling verweven, ontwikkelingen voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn voor een goed begrip van de rol van het toezicht in de periode sinds de oprichting van Amarantis van belang.

7.2.1 Governance

Aan het einde van de jaren '90 staat in het denken over onderwijstoezicht de gedachte centraal dat autonomievergroting en deregulering in het onderwijs nodig zijn. In het regeerakkoord van 20 juli 1998 wordt dit ook benadrukt.²⁹⁰ Tegenover grotere vrijheid en minder regels zal in toenemende mate de kwaliteit van het onderwijs worden getoetst. De kaders voor het toezicht op rijksniveau worden door toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Vries, op 20 juni 2001 in de 'Kaderstellende visie op toezicht' gepresenteerd. De Minister onderschrijft onder andere dat toezicht onderdeel is van een breder systeem van *checks and balances* en zodoende naast andere vormen van verantwoording en intern toezicht staat.²⁹¹

Het regeerakkoord van CDA, VVD en LPF in 2002 stelt dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit nog meer bij de instellingen gelegd dient te worden.²⁹² Ook wordt een groter beroep

²⁹⁰ PvdA, VVD & D66 (1998), *Regeerakkoord 1998*, Den Haag, 1998, p. 58.

²⁹¹ Minister De Vries (2001), *Beleidsbrief 'Kaderstellende visie op toezicht'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1.

²⁹² CDA, VVD & LFP (2002), *Strategisch akkoord 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*, Den Haag, 2002, p. 14.

gedaan op de betrokkenheid van ouders en leerlingen zelf. Eenzelfde soort boodschap is te lezen in het op 16 mei 2003 verschenen hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk en minder regels' van het kabinet CDA, VVD en D66. Daarin is te lezen dat de overheid zich vooral gaat richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput.²⁹³ De lijn naar meer governance wordt tevens benadrukt in de OCW-nota 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht'²⁹⁴. Naar aanleiding van een discussie met het onderwijsveld, met name in het primair onderwijs, brengt Minister Van der Hoeven op 7 juli 2005 een beleidsnotitie naar buiten waarin *governance* als de nieuwe stijl in het onderwijs wordt beschreven. Dit bekent meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van bestuurders in het onderwijs, die zich horizontaal zullen moeten verantwoorden in een systeem van *checks and balances*. Dit leidt tot een scheiding van het bestuur en het interne toezicht in onderwijsinstellingen en tot de ontwikkeling van codes voor goed bestuur in de sectoren zelf.²⁹⁵ Dit wordt verder uitgewerkt in de nota 'governance in het onderwijs', waarin het uitgangspunt van 'verdiend vertrouwen' wordt genoemd als de nieuwe wijze van toezicht.²⁹⁶ Governance is het uitgangspunt van de inrichting van het onderwijsveld en het toezicht daarop.

7.2.2 Geïntegreerd toezicht

Tegelijkertijd wordt in 2004 een begin gemaakt met de ontwikkeling van *geïntegreerd toezicht*. Directe aanleiding hiervoor was de HBO-fraude, een omvangrijke fraude met de besteding van overheids-gelden binnen onderwijsinstellingen. Een direct gevolg van die zaak was dat er meer aandacht ontstond voor de financiële rechtmatigheid van bestedingen. Deze zouden beter moeten worden gesignaleerd en indien aangetroffen tijdig weggenomen door middel van geïntegreerd toezicht. De integratie van toezicht had vooral betrekking op de samenwerking tussen de *financiële* toezichthouder (tot dat moment verdeeld over de Auditdienst van OCW en CFI) en de *onderwijsinhoudelijke* toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs).²⁹⁷ De verdere integratie van financieel toezicht en onderwijsinhoudelijk toezicht krijgt in 2008 vorm als de afdeling Rekenschap van de Auditdienst wordt gesloten en een gelijknamige directie wordt ingericht bij de Inspectie. De Inspectie van het Onderwijs wordt dan ook wel aangeduid als de *geïntegreerd toezichthouder*. Binnen de Inspectie van het Onderwijs is vanaf dat moment de competentie, capaciteit en bevoegdheid tot financieel én onderwijsinhoudelijk (kwaliteit) toezicht. Dat moet overigens niet verward worden met discussies en ontwikkelingen rond samenwerkende Inspecties en gecombineerde vormen van toezicht, waarbij inspecteurs met verschillende achtergronden samen, geïntegreerd of zelfs voor elkaar inspecteren of anderszins toezicht invulling geven (bijvoorbeeld Arbeidsinspectie en IVW die samen optrekken bij het controleren van vrachtwagens).

7.2.3 Risicogericht toezicht

In februari 2006 signaleert de Onderwijsraad dat de Inspectie over weinig mogelijkheden beschikt om in te grijpen als instellingen niet goed presteren. De Raad beveelt aan om een sanctiearsenaal

²⁹³ CDA, VVD & D66 (2003), *Hoofdlijnenakkoord 'Meedoen, meer werk en minder regels'*, Den Haag, 2003, p. 8.

²⁹⁴ Ministerie van OCW (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht; visie op toezicht OCW 2007-2011*. Zoetermeer, 2006.

²⁹⁵ Minister Van der Hoeven (2005), *Beleidsnotitie 'Governance in het onderwijs'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 183, nr. 1.

²⁹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Governance in het onderwijs*. Vergaderjaar 2006-2007, 30 183, nr. 18.

²⁹⁷ Implementatieplan Directie Rekenschap (MT overleg)

voor de Inspectie te ontwikkelen.²⁹⁸ In de herfst van dat jaar introduceert Minister Van der Hoeven het concept *risicogericht toezicht*. In de relatie tussen het Ministerie en de instellingen dient voortaan *vertrouwen* centraal te staan. Instellingen met een voldoende onderwijskwaliteit kunnen dat vertrouwen verdienen wat resulteert in minder toezichtlasten. Voor instellingen die onder de maat presteren is een meer geïntensiveerde vorm van toezicht nodig waarbij de Minister dan ook meer mogelijkheden dient te krijgen om in te grijpen.²⁹⁹ Dit denken waarin het vertrouwen centraal staat, wordt vervolgens ook overgenomen in het coalitieakkoord van CDA, PvdA en CU in 2007.³⁰⁰ Het gaat daarbij om geborgd vertrouwen: instellingen krijgen ruimte bij aangetoonde kwaliteit en verliezen ruimte als zich (repeterende) problemen aandienen.

De nadruk op het toezicht ten aanzien van onderwijskwaliteit wordt in 2008 krachtiger als de Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwing (commissie Dijsselbloem) constateert dat de overheid haar kerntaak van het zeker stellen van de *kwaliteit* van het onderwijs heeft verwaarloosd. Ruimte voor instellingen is goed, maar niet als in die ruimte gaten in kwaliteit en niveau kunnen bestaan – of dat de periode tussen vaststelling van en tekort en herstel te lang duurt. In januari 2009 reageren de bewindspersonen van OCW met het wetsvoorstel ‘Goed onderwijs, goed bestuur’. Hiermee krijgt de Minister naast de bestaande bekostigingssanctie de mogelijkheid in het PO- en VO-onderwijs een aanwijzing te geven in het geval van bestuurlijk wanbeheer.³⁰¹ Daarmee krijgt de Minister een krachtig instrument om in ‘zware gevallen’ direct op bestuurlijk niveau bij een instelling te interveniëren, waarvan de toepassingsmogelijkheid is gelimiteerd tot de in de wet omschreven gevallen waarin sprake is van ernstige vormen van bestuurlijk tekortschieten van één of meer bestuurders of intern toezichthouders van de rechtspersoon. Boetes richten zich nog steeds op onderdelen van de instelling, een aanwijzing is gericht op het geheel. De wet treedt op 1 augustus 2010 in werking. Kort daarna treft het nieuwe kabinet aan dat waar het gaat om het onderwijs inzet op een verbetering van prestaties en het sneller tegengaan van zeer zwakke scholen.³⁰² De wijziging van de aanpak van zeer zwakke scholen in het toezichtkader voor het primair en voortgezet onderwijs in 2011 wordt door Minister Van Bijsterveldt “*het belangrijkste aspect van deze gewijzigde versie*” genoemd in een brief aan de Tweede Kamer.³⁰³

7.3 De relevante bepalingen in 2007

In deze paragraaf gaan we in op de bepalingen (en dus bevoegdheden) die voortkomen uit de geldende wet- en regelgeving. We bespreken daartoe:

- Comptabiliteitswet (2001)
- Wet op het Onderwijstoezicht (2002)
- Regeling Inspectie van het Onderwijs (2006)
- Besluit aanwijzing personen belast met uitvoering onderzoek (2007)
- Toezichtkaders BVE en PO/VO en jaarwerkplannen van de Inspectie (2007 en 2006)

²⁹⁸ Onderwijsraad (2006), *Doortastend onderwijstoezicht*, Den Haag.

²⁹⁹ Minister Van der Hoeven (2006), *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht: Visie op toezicht 2007-2011*, Den Haag.

³⁰⁰ CDA, PvdA en CU (2007), *Coalitieakkoord*, Den Haag.

³⁰¹ Minister Dijksma en Staatssecretaris Van Bijsterveldt (2009), *Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Goed onderwijs, goed bestuur’*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 828, nr. 3.

³⁰² VVD & CDA (2010), *Concept Regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’*, Den Haag, p. 31.

³⁰³ Minister Van Bijsterveldt (2011), *Brief Toezichtkader PO/VO 2011*, referentie 308098.

7.3.1 Comptabiliteitswet (2001)

Op basis van de Comptabiliteitswet 2001, te weten artikel 43, 43a en 43b, houdt de Minister toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven. De Minister wijst de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden die bij dit toezicht horen.³⁰⁴ In onderstaand schema geven we de betreffende artikelen weer.

Comptabiliteitswet (2001). Artikel 43: Het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven
Artikel 43
2. Van de in het eerste lid bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen kunnen Onze Ministers kennis nemen van: a. jaarrekeningen, jaarverslagen en de aan de jaarrekeningen en jaarverslagen toegevoegde overige gegevens; b. verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie, lening of garantie; c. verslagen van onderzoeken van accountants die de bescheiden, bedoeld onder a en b, hebben gecontroleerd.
3. Indien de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, Onze Ministers daartoe aanleiding geven, of een of meer bescheiden ontbreken, zijn Onze Ministers bevoegd bij de betrokken rechtspersoon, vennootschap en natuurlijke persoon daarover nadere inlichtingen in te winnen dan wel inzage in ontbrekende bescheiden, documenten en andere informatiedragers te vorderen, alsmede, mede aan de hand van de administratie van de betrokken rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon voert, een onderzoek in te stellen. Artikel 87, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
Artikel 43a.
1. Onze Ministers zijn bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant die de bescheiden, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onder a en b, heeft gecontroleerd om te bepalen of bij de vaststelling van de nakoming van de in artikel 43b, derde lid, bedoelde verplichtingen kan worden gesteund op de door deze accountant uitgevoerde controle.
2. Met betrekking tot het verlenen van inzage in het controledossier kan de accountant zich niet beroepen op de omstandigheid dat hij op grond van andere bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen tot geheimhouding is verplicht van in dit dossier opgenomen vertrouwelijke gegevens.
3. Onze Ministers zijn bevoegd van stukken uit de controledossiers, bedoeld in het eerste lid, kopieën te maken.
In artikel 43b, eerste lid, wordt bepaald dat Ministers personen aanwijzen die namens de Ministers de bevoegdheid uitoefenen tot:
a) het kennis nemen van jaarrekeningen, jaarverslagen en de aan de jaarrekeningen en jaarverslagen toegevoegde overige gegevens (artikel 43, tweede lid, a) b) het vorderen van inzage in de controledossiers van de accountant die de bescheiden van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gecontroleerd (artikel 43a, eerste lid) c) het maken van kopieën uit de controledossiers (artikel 43a, derde lid). d) het instellen van een nader onderzoek bij natuurlijke personen of rechtspersonen die collectieve middelen ontvangen en uitgeven (artikel 43, derde lid)

³⁰⁴ Comptabiliteitswet, 13 juli 2002.

7.3.2 Wet op het Onderwijstoezicht (2002)

Op 20 juli 2002 treedt de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in werking.³⁰⁵ In deze wet worden de verantwoordelijkheden en taken voor het toezicht op het onderwijs voor het eerst wettelijk vastgelegd.³⁰⁶ Het toezicht is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs (art. 3, lid 1). Onder toezicht valt het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en het beoordelen van de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken (artikel 3, lid 2). In artikel 13, lid 1 staat dat de Inspectie haar werkwijze voor een onderzoek vastlegt in een toezichtkader. De kern van de WOT is dat de Onderwijsinspectie de onderwijskwaliteit toetst in termen van de opbrengsten van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsleerproces. In onderstaand schema zijn de relevante bepalingen van de WOT (2002) weergegeven.

Wet op het Onderwijstoezicht (2002)
Artikel 2. De Inspectie
1. Er is een Inspectie van het onderwijs, die onder Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ressorteert. Aan het hoofd van de Inspectie staat de inspecteur-generaal.
2. Onze Minister geeft met betrekking tot de uitoefening van de in deze wet aan de Inspectie toegekende bevoegdheden uitsluitend in schriftelijke vorm zijn aanwijzingen, onder mededeling daarvan aan de Staten-Generaal.
Artikel 3. Taken
1. Het toezicht is opgedragen aan de Inspectie.
2. Het toezicht omvat de volgende taken: a. het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het regionaal expertisecentrum op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit, b. het bij de uitoefening van de onder a bedoelde taak bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het regionaal expertisecentrum, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling dan wel van het regionaal expertisecentrum, en zo nodig, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en gedeputeerde staten van de provincie, c. het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en van de uitoefening van de taken van het regionaal expertisecentrum, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan, d. het beoordelen van de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken, opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 6 van de Wet kinderopvang, e. het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de Inspectie opgedragen taken.
Artikel 4. Uitgangspunten voor het toezicht
1. De Inspectie oefent het toezicht uit met inachtneming van de vrijheid van onderwijs.
2. De Inspectie oefent het toezicht uit op zodanige wijze dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is.
3. De intensiteit van het toezicht in het onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze wordt bekostigd uit 's Rijks kas, van de financiële situatie van de instelling.
4. De uitoefening van het toezicht is er mede op gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs.
Artikel 8. Rapportages van de Inspectie
1. De Inspectie rapporteert desgevraagd en uit eigen beweging aan Onze Minister over de ontwikkeling, in het bijzonder

³⁰⁵ Wet op het Onderwijstoezicht, 20 juni 2002.

³⁰⁶ Wet op het Onderwijstoezicht: Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 783, nr. 3.

van de kwaliteit, van het onderwijs en doet op grond daarvan voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht.
Artikel 11. Regulier onderzoek basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs
1. Ter uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken onderzoekt de Inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling, behoudens bijzondere omstandigheden. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs.
2. De Inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten <ol style="list-style-type: none"> a. wat betreft de opbrengsten van het onderwijs: <ol style="list-style-type: none"> 1°. leerresultaten, 2°. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, b. wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces: <ol style="list-style-type: none"> 1°. het leerstofaanbod, 2°. de leertijd, 3°. het pedagogisch klimaat, 4°. het schoolklimaat, 5°. het didactisch handelen van de leraren, 6°. de leerlingenzorg, 7°. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens. Indien uit het onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt zij nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht.
3. Indien de Inspectie naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het vorige lid, oordeelt dat de kwaliteit tekortschiet, verricht zij na een door haar aangegeven termijn onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd.
Artikel 12. Aansluiting bij zelfevaluatie instelling
1. De Inspectie gaat bij een onderzoek als bedoeld in artikel 11, tweede of derde lid, uit van de uitkomsten van een evaluatie van de kwaliteit door of vanwege de instelling, waaronder worden verstaan de uitkomsten van het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door of vanwege de instelling als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 21 van de Wet op de expertisecentra, artikel 24, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, en het verslag, bedoeld in artikel 1.3.6, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.
2. De uitkomsten van een evaluatie, bedoeld in het eerste lid, zijn richtinggevend voor het oordeel van de Inspectie indien: <ol style="list-style-type: none"> a. alle aspecten van kwaliteit die de Inspectie bij haar oordeel betreft, zoals neergelegd in een toezichtskader als bedoeld in artikel 13, daarin aan de orde komen, b. de wijze van uitvoering en de hoedanigheid van de evaluatie voldoende betrouwbaar zijn, en c. de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf heeft gesteld, van voldoende niveau zijn.
3. Waar niet aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden is voldaan, verricht de Inspectie aanvullend onderzoek.
Artikel 13. Toezichtskader
1. De Inspectie legt haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11, vast in een of meer toezichtskaders. De toezichtskaders behoeven de goedkeuring van Onze Minister.
2. Alvorens een toezichtskader vast te stellen of te wijzigen voert de Inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen, terwijl bij onderwerpen betrekking hebbend op de vrijheid van inrichting in ieder geval overleg wordt gevoerd met de erkende richtingen.
3. Een toezichtskader wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.
Artikel 15. Bijzonder onderzoek
1. Naast het onderzoek, bedoeld in artikel 11, kan de Inspectie ter uitvoering van haar taken, bedoeld in artikel 3, uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van Onze Minister specifiek onderzoek verrichten.
Artikel 20: vaststelling Inspectierapporten
1. De Inspectie legt haar oordeel naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in artikel 11, dan wel artikel 12a, vast in een Inspectierapport.

Alvorens de Inspectie een rapport als bedoeld artikel 20 WOT vaststelt, wordt het concept-rapport ter wederhoor aan het bestuur van de instelling voorgelegd met de mogelijkheid om daarover in overleg te treden. Indien dat overleg niet leidt tot overeenstemming dan wordt de zienswijze van het bestuur in de bijlage van het rapport opgenomen. Het rapport wordt daarna aan het bestuur toegestuurd.

7.3.3 Regeling Inspectie van het Onderwijs (2006)

De regeling Inspectie van het Onderwijs 2006 (van 28 februari 2006) gaat over de relatie tussen het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. In de toelichting wordt benadrukt dat een belangrijk uitgangspunt van deze regeling de vergaande mate van zelfstandigheid van de Inspectie in de uitoefening van het toezicht is. Hiervoor zijn volgens de toelichting in de WOT diverse waarborgen opgenomen, zo kan de Minister geen aanwijzingen geven met betrekking tot kwaliteitsoordelen. Indien de Inspectie ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs signaleert, moet de Inspectie wel in overleg treden met de Minister.³⁰⁷

Regeling Inspectie van het Onderwijs (2006)
Artikel 2. Jaarwerkplan
1. De Inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van een jaarwerkplan [...].
Artikel 5. Ernstig of langdurig tekortschieten van kwaliteit
Indien de Inspectie ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs, [...], signaleert, treedt de Inspectie in overleg met de Minister.
Artikel 11. Kwaliteitssysteem uitoefening toezicht
1. De Inspectie organiseert het toezicht op het onderwijs op zodanige wijze, dat dit leidt tot verantwoorde uitoefening van het toezicht.

7.3.4 Besluit aanstelling personen belast met uitvoeren onderzoek (2007)

In dit besluit wordt, gelet op artikel 43b van de Comptabiliteitswet 2001, geregeld welke personen door de Minister zijn aangewezen om onderzoek in te mogen stellen naar rechtspersonen met collectieve middelen en hierbij het inzage- en kopieerrecht met betrekking tot de controledossiers van accountants mogen uitoefenen. Met betrekking tot het onderwijstoezicht worden aangewezen: de medewerkers van de departementale Auditdienst van het Ministerie van OCW en medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs die zijn belast met het (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants. Het besluit werkt terug tot 29 augustus 2007.³⁰⁸

Besluit aanwijzing personen belast met instellen onderzoek (2007)
Artikel 1. Als personen, bedoeld in artikel 43b, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, voor zover het betreft het in artikel 43, derde lid, bedoelde onderzoek en de in artikel 43a genoemde bevoegdheden, worden aangewezen:
d. de medewerkers van de departementale Auditdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
e. medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs die zijn belast met het (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants.

³⁰⁷ Ministerie van OCW (2006). *Regeling Inspectie van het Onderwijs 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 17.

³⁰⁸ Staatscourant 2008, nr. 721, 19 november 2008.

7.3.5 Toezichtkaders en jaarwerkplan 2006/2007

De werkwijze van de Inspectie wordt vastgelegd in de Toezichtkaders primair en voorgezet onderwijs (PO/VO) 2006 en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) 2007. Het toezicht in de BVE-sector wordt in 2007 onder andere geactualiseerd, omdat met de introductie van het concept 'governance' beoogd wordt de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor de kwaliteit van het onderwijs verder te versterken. De Inspectie wil met het externe toezicht aansluiten bij een combinatie van het interne toezicht door de Raad van Toezicht en de horizontale verantwoording aan en vervolgens dialoog daarover met belanghebbenden van de instelling zoals deelnemers en afnemend beroepenveld. Daarnaast wordt gekozen voor selectief toezicht, oftewel "intensief toezicht waar nodig en toezicht op afstand waar mogelijk".

Volgens het Toezichtkader BVE 2007 is het toezicht op BVE-instellingen opgedeeld in een aantal fasen, die in onderstaande tabel worden weergegeven.³⁰⁹ In de eerste en tweede detectiefase worden verantwoordingsdocumenten en signalen onderzocht, waarna in de derde fase een probleemanalyse wordt gemaakt en wordt besloten welk toezichtarrangement wordt toegekend. Indien er sprake is van risico's, kan in de vierde fase worden besloten tot een onderzoek naar de kwaliteit bij een of meer organieke eenheden. Tot slot kunnen in de vijfde fase, als het probleem niet wordt opgelost, sancties worden opgelegd.

Fase	Wanneer	Doel	Bron	Rol van kwaliteit bestuur	Resultaat
1. Eerste detectiefase bij instellingen en eenheden	Jaarlijks en bij nieuwe informatie direct	Selectie voor verdere analyse op basis van risico's in opbrengsten, signalen, jaarrapportage en bestuurlijk vermogen	-Basisregistratie Onderwijs-nummer - Jaarrapportage - Informatie toezichthouders - Signalen	Bestuurlijk vermogen is één van de detectiefactoren	Selectie van instellingen en eenheden voor verdere analyse. Overige instellingen krijgen het basisarrangement
2. Tweede detectiefase	Jaarlijks en bij nieuwe informatie direct	Organieke eenheden selecteren voor nadere probleemanalyse	- zie boven, plus mogelijke andere bronnen buiten de instelling	Bestuurlijk vermogen is één van de detectiefactoren	Selectie van instellingen en eenheden voor probleemanalyse. Overige instellingen krijgen het basisarrangement.
3. Probleemanalyse	Jaarlijks en bij nieuwe informatie direct	Bepalen van toezichtarrangement met interventies	- zie boven, plus: - gerichte informatie van de instelling over het probleem - gesprek tijdens een jaarlijks gesprek	Bestuurlijk vermogen is van invloed op toezichtarrangement	Toezichtarrangement
4. Interventies waaronder het beoordeel-	Direct na vaststellen van het arrangement	Daar waar risico gezien is, formeel oordeel uitspreken over de	- zie boven, plus indien nodig observaties, gesprekken,	Aanvullend onderzoek ter plaatse is com-	Formele vaststelling van de kwaliteit van de

³⁰⁹ Zie: Toezichtkader BVE 2007.

len van de kwaliteit van het onderwijs		kwaliteit van het onderwijs, en bij onvoldoende kwaliteit de oorzaken daarvan achterhalen	inzien van basisdocumenten	plementair aan de eigen beoordelingen van de instelling	instelling of de organieke eenheid
5. Vervolginterventies	Maatwerk	Opheffen van het kwaliteitsprobleem	- dezelfde bronnen als hiervoor	Indien van toepassing, hetzelfde als hiervoor	Probleem opgelost: basisarrangement zo niet: sancties

In het toezicht van de Inspectie staat de onderwijskwaliteit centraal. De criteria hiervoor zijn uitgewerkt in een *waarderingkader*, het betreft de criteria: wettelijke vereisten, toegankelijkheid, programma, leerproces, trajectbegeleiding, omgang en veiligheid, opbrengst en opbrengst educatie. Naast de onderwijskwaliteit wordt in het toezicht op BVE-instellingen het bestuurlijk vermogen meegewogen. Dit bestuurlijk vermogen wordt bepaald door aan de hand van een checklist het beheersings- en verantwoordingsniveau te beoordelen. In onderstaande tabel zijn de criteria van bestuurlijk vermogen weergegeven.³¹⁰

Bestuurlijk vermogen	Er is sprake van stelselmatige beoordeling, verantwoording en verbetering van de kwaliteit van geleverde prestaties in onderlinge samenhang
1.1 Beoordeling	De kwaliteit van de geleverde prestaties wordt regelmatig en mede aan de hand van toetsbare doelen, welke in overleg met belanghebbenden tot stand gekomen zijn, beoordeeld met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden.
1.2 Verantwoording	Over de uitkomsten van de beoordeling en over het voorgenomen beleid in het licht van die uitkomsten wordt jaarlijks tegenover belanghebbenden verantwoording afgelegd, in elk geval in een openbaar verslag.
1.3 Verbetering	De uitkomsten van de beoordeling en reacties van belanghebbenden naar aanleiding van de verantwoording worden betrokken bij maatregelen ter verbetering van de kwaliteit.
1.4 Intern toezicht (alleen van toepassing op het niveau van de instelling)	De Raad van Toezicht ziet toe op de realisering door het CvB van afgesproken doelen, prestaties en beleid

Financiële continuïteit en de financiële positie van onderwijsinstellingen worden in het waarderingkader niet genoemd. Wel kunnen financiële gegevens worden meegewogen in het kader van het beoordelen van het bestuurlijk vermogen: *“In deze eerste detectiefase wordt een beperkt aantal gegevens betrokken over de opbrengsten, signalen over mogelijke problemen, informatie uit jaarstukken, inclusief financiële, en informatie over bestuurlijk vermogen (governance).”*³¹¹ Ook het addendum bij het Toezichtkader BVE 2007 dat in september 2008 verschijnt, gaat niet nader in op het financieel toezicht door de Inspectie.³¹² In algemene zin kan de Inspectie maatregelen nemen wanneer zij constateert dat de onderwijskwaliteit van een bepaalde instelling op opleiding niet in orde is. Dan wordt een Onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd. Het Toezichtkader 2006 voor PO/VO gaat eveneens en op vergelijkbare manier in op onderwijskwaliteit. Ook hier is financieel toezicht geen apart thema, net als bestuurlijk vermogen.³¹³

³¹⁰ Staatscourant (2007), *Toezichtkader BVE 2007*, 5 oktober 2007, nr. 193.

³¹¹ Staatscourant (2007), *Toezichtkader BVE 2007*, 5 oktober 2007, nr. 193, p. 21(2).

³¹² Staatscourant (2008), *Addendum bij het Toezichtkader BVE 2007*, 5 september 2008, nr. 172, p. 10.

³¹³ Inspectie voor het Onderwijs (2006), *Inspectietoezicht op scholen voor Voortgezet Onderwijs in 2006 (verkort)*, Utrecht, 19 september 2006.

In het Jaarwerkplan 2007 van de Inspectie wordt geen aandacht besteed aan financieel toezicht in het BVE of het VO. Wel neemt de Inspectie zich voor om in 2007 voor het primair onderwijs financiële aspecten in het waarderingskader op te nemen, omdat vanaf 1 augustus het toezicht in die sector ook op de reguliere manier zal worden gedaan.³¹⁴

7.4 De veranderingen in de geldende bepalingen sinds 2007

Hierna gaan we in op de geldende bepalingen in de periode sinds 2007. In chronologische volgorde laten we zien welke bepalingen van kracht zijn geworden. Daarbij maken we niet alleen gebruik van wet- en regelgeving, maar vooral ook van de uitwerking van die wet- en regelgeving in nadere kaders en bepalingen. In het analyseren van die uitwerking richten we ons specifiek op het financieel toezicht (c.q. het toezicht op de financiële continuïteit). We bespreken achtereenvolgens:

- Inrichting Rekenschap bij de Inspectie (2008)
- Jaarwerkplan van de Inspectie (2008)
- Wijziging bijlage organisatie- en mandaatbesluit OCW (2008)
- Aanwijzingsbesluit 19 november 2008
- Toezichtkaders BVE en PO/VO (2009)
- Handhavingsbeleid (2009)
- Wet goed onderwijs, goed bestuur (2010)
- Jaarwerkplan van de Inspectie (2011)
- Beleidsregel financieel toezicht VO (2011)
- Besluit wijziging organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 m.b.t. mandaatverlening aan de IGO (per 1 januari 2012)
- Toezichtkader BVE (2012)
- WOT 2012; wijziging WOT vanwege invoering geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezichtproces (2012)

7.4.1 Inrichting Rekenschap bij de Inspectie

In 2008 wordt de directie Rekenschap bij de Inspectie van het Onderwijs ingericht. De voormalige afdeling van de Auditdienst van het Ministerie wordt dan opgeheven. Het jaar 2008 wordt dan ook wel aangeduid als een overgangsjaar:³¹⁵ *“Teneinde de overgang van Rekenschap zo snel als mogelijk te laten plaatsvinden, start vanaf 1 januari 2008 een ‘doen alsof’-situatie: ook al zijn de formele randvoorwaarden nog niet alle vervuld.”*³¹⁶ Rekenschap maakt deel uit van de ‘geïntegreerde onderwijs-toezichthouder’, waarin toezicht en handhaving zijn samengebracht. De formatie van Rekenschap bestaat op dat moment uit 25 fte.³¹⁷ Het kernproces van het nieuwe toezicht is het vaststellen van toezichtarrangementen, waarin is vastgelegd welke kwaliteitsgebreken er zijn en welke interventies er worden uitgevoerd om deze gebreken op te lossen, en hoe en wanneer het toezicht in de nabije

³¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2006), *Jaarwerkplan 2007: Activiteiten van de Inspectie van het Onderwijs*, Utrecht, p. 14.

³¹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Nieuw toezicht, nieuwe organisatie en bedrijfsmodel*, 4 december 2007.

³¹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Nieuw toezicht, nieuwe organisatie en bedrijfsmodel*, 4 december 2007.

³¹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Bestek 2008-2011. Intern document; hoofdlijnen*. Utrecht, maart 2008.

toekomst op de instelling(en) van dat bestuur zal worden uitgeoefend.³¹⁸ De geïntegreerde toezichthouder ziet toe op³¹⁹:

- De kwaliteit van het onderwijs; en
- De financiële rechtmatigheid in het onderwijsveld.

De kwaliteit van onderwijs wordt nader uitgewerkt in toezichtkaders. *Financiële rechtmatigheid* betreft het verkrijgen en besteden van rijksmiddelen in overeenstemming met de hiervoor door OCW gestelde regels, zoals het opgeven van correcte leerlingenaantallen. In een van de voorbereidende stukken op de integratie van Rekenschap binnen de Inspectie van juli 2007 is te lezen dat toezicht op de financiële continuïteit niet tot de taken van Rekenschap wordt gerekend. De *financiële continuïteit* wordt niet gezien als primair object van toezicht, maar als basisvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs. *“De toezichthouder doet er geen uitspraken over en pleegt er geen interventies op, zolang de onderwijskwaliteit in orde is.”*³²⁰ Onderwerpen als het financieel beheer en de financiële continuïteit komen wel nadrukkelijk aan de orde bij het toezicht op de zwakke instellingen of de instellingen die in de gevarenzone dreigen te komen, of waarover ernstige signalen zijn ontvangen over de kwaliteit van het onderwijs. *“De onderwijstoezichthouder is er echter niet om te waarborgen dat individuele instellingen een efficiënte boekhouding voeren, hun middelen doelmatig besteden en een gezond financieel beleid voeren.”*³²¹ Zij kunnen hier namelijk in het huidige onderwijsstelsel autonoom over beslissen. Vergaande bemoeienis en normering door de toezichthouder wordt als contraproductief gezien.

Wel wordt ook hier het ‘bestuurlijk vermogen’ genoemd als onderdeel van het toezicht. Het bestuur wordt in het nieuwe toezicht als ‘aangrijpingspunt van het toezicht’ gezien. Er is op dat moment onvoldoende wettelijke basis voor een formele beoordeling van ‘goed bestuur’ via een toezichtkader, maar deze wordt wel gezien als een processtap in het kader van het nieuwe toezicht. Hierbij wordt een brede benadering van het begrip bestuur gehanteerd; alle vormen van sturing worden hiertoe gerekend, ook lager in de organisatie. De volgende bestuurlijke handelingen worden relevant geacht in het kader van de risicobepaling: doelen stellen, richting geven, sturen en meten, monitoren, bijsturen en verantwoorden.

Een negatieve beoordeling van het bestuurlijk vermogen leidt niet automatisch tot interventie, goed bestuur wordt uiteindelijk beschouwd als een secundair element. Als de onderwijskwaliteit geen reden tot zorg geeft, is er onvoldoende aanleiding het bestuurlijk vermogen verder te onderzoeken. Daarmee wordt aangesloten bij de omschrijving van ‘bestuurlijk vermogen’ zoals dat is opgenomen in het toezichtkader BVE 2007.

In maart 2008 laat een van de voorbereidende documenten op de integratie – waarin de taken en producten van Rekenschap binnen de geïntegreerde toezichthouder worden uitgewerkt – zien dat financieel toezicht tot de taken en doelstellingen van Rekenschap zal gaan behoren. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Zo ontstond na de zogenaamde HBO-fraude het besef dat financiële rechtmatigheidsrisico’s in het onderwijsveld beter kunnen worden gesignaleerd en weggenomen door geïntegreerd toezicht, omdat veel problemen op het raakvlak van onderwijs en financiën liggen.

³¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Het nieuwe toezicht; uitwerking van ‘De WOT verwerkelijkt’*.

³¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007.

³²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli, p. 4.

³²¹ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli, p. 4.

Ook vond OCW dat het te weinig proactief was en onvoldoende gebruik maakte van bestaande informatie zoals jaarrekeningen en bestanden met bekostigingsgegevens. De nieuwe directie Rekenschap heeft als hoofdtaak het financieel toezicht op onderwijsinstellingen als onderdeel van het algehele toezicht op deze instellingen. Dat resulteert in de volgende drie doelstellingen voor de directie Rekenschap:³²²

Doelstellingen directie Rekenschap
1. Goed onderwijs bevorderen door het signaleren van (en interveniëren bij) scholen waar de continuïteit in gevaar is en/of de onderwijskwaliteit in gevaar is door slecht financieel beheer.
2. Goed onderwijs bevorderen door het onderzoeken van de doelmatigheid (op sectorniveau) van de bekostiging.
3. Bijdragen aan een rechtmatige begrotingsuitvoering door OCW door toezicht te houden op de juistheid van opgegeven bekostigingsgegevens (zoals leerlingenaantallen) en de rechtmatige besteding van rijksbijdragen.

Rekenschap stelt onder andere het controleprotocol op waarmee de accountantskantoren de bekostigingsgegevens en de jaarverslaggeving van onderwijsinstellingen beoordelen. Rekenschap maakt (samen met de onderwijsinspecteurs) jaarlijks een risicoanalyse ten aanzien van financiële en rechtmatigheidsrisico's op basis van een analyse van jaarstukken en bekostigingsbestanden. Daarna wordt op basis van de risicoanalyse op instellingsniveau het toezichtarrangement per instelling vastgesteld. Na de risicoanalyse worden onderzoeken uitgevoerd. Dit zijn voor Rekenschap de reviews, de themaonderzoeken (al dan niet samen met inspecteurs) en instellingsonderzoeken (al dan niet samen met inspecteurs). Ook worden er instellingsonderzoeken uitgevoerd naar aanleiding van signalen. Na het onderzoek volgt een eventuele interventiefase. Mogelijke interventies zijn een bestuurlijk gesprek, vragen om een plan voor kwaliteitsverbetering, verscherpt toezicht en financiële sancties.³²³ In onderstaande tabel staan de taken en producten van Rekenschap, of waarbij Rekenschap betrokken is, uiteengezet aan de hand van de opeenvolgende fasen in de werkzaamheden van de geïntegreerde toezichthouder.

Fase	Taken en producten Rekenschap
Werkbare regelgeving	- Handhaafbaarheidstoetsing op wet- en regelgeving van OCW - Opstellen richtlijnen jaarverslaggeving onderwijsinstellingen
Programmatisch handhaven	- Handhavingsprogramma opstellen - Controleprotocol opstellen voor instellingsaccountants - Bijdrage aan ontwikkeling toezichtkaders en risicomodellen
Risicoanalyse & programmering	- Risicoanalyse o.b.v. jaarstukken en bekostigingsbestanden - Bijdragen aan jaarprogrammering toezichthouder
Onderzoek	- Uitvoering jaarprogramma - Uitvoering incidentele onderzoeken n.a.v. signalen - Onderzoeksrapporten opstellen
Interventie	- Eventuele interventies: bestuurlijk gesprek, vragen om een plan voor kwaliteitsverbetering, verscherpt toezicht en financiële sancties

In het kader van 'geïntegreerd toezicht' wordt er naar gestreefd om de directie Rekenschap zoveel mogelijk in te bedden in de Inspectie-organisatie. Bij het constateren of vermoeden van financiële

³²² Inspectie van het Onderwijs (2008). *Implementatieplan Rekenschap*. Concept 17 maart 2008, p. 2.

³²³ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007.

onregelmatigheden tijdens het reguliere toezicht zal de directie Rekenschap direct worden betrokken; omgekeerd kan de directie Rekenschap bij specifiek onderzoek naar onregelmatigheden inspecteurs betrekken wanneer zij vermoedt dat er ook onderwijsinhoudelijke interventies noodzakelijk zijn.³²⁴

De werkwijze van Rekenschap met betrekking tot het onderzoek naar de financiële continuïteit staat uitgewerkt in het 'Werkproces financiële continuïteit'.³²⁵ Hierin wordt vermeld dat een van de kerntaken van de directie Rekenschap is het bewaken van de continuïteit van onderwijsinstellingen, en de continuïteit van het onderwijsstelsel. Dreigende discontinuïteit van bijvoorbeeld een ROC kan het stelsel aantasten, doordat opleidingsmogelijkheden in een regio dreigen te verdwijnen of ernstig dreigen te verschromelen. Het werkproces bestaat in grote lijnen uit drie stappen:

- *Detecteren* van onderwijsinstellingen met financiële continuïteitsrisico's
- *Overleg* met het bevoegd gezag over de ernst van de continuïteitsrisico's
- *Interveniëren* bij onderwijsinstellingen wanneer dat nodig is.

Het detecteren van risico's vindt plaats door middel van een risicoanalyse op basis van jaarrekeningen en documenten die bij de Inspectie aanwezig zijn. Vanuit een analyse van de financiële kengetallen van alle onderwijsinstellingen wordt vastgesteld of een instelling al dan niet verder onderzocht wordt middels een expertanalyse. Op basis van de expertanalyse wordt bepaald of een overleg met het bevoegd gezag nodig is. Doel van dit gesprek is vaststellen in hoeverre het bevoegd gezag zelf in staat is om adequaat om te gaan met financiële continuïteitsrisico's. Als er geen of slechts weinig vertrouwen is dat het bevoegd gezag dit zelf kan, wordt een toezichtplan bestaande uit prestatieafspraken opgesteld door Rekenschap. Deze afspraken worden gekoppeld aan het voorlopige toezichtarrangement. Vervolgens worden in het interventietraject deze prestatieafspraken beschreven in een rapportage voor het bevoegd gezag en wordt de uitvoering van de prestatieafspraken gemonitord, wat kan leiden tot een bijstelling van de prestatieafspraken of het toezichtarrangement.³²⁶

7.4.2 Jaarwerkplan 2008

In 2008 is de integratie van de nieuwe directie Rekenschap binnen de Inspectie een feit. In het jaarwerkplan 2008 staan de specifieke taken en de taken die bijdragen aan het geïntegreerd toezicht van Rekenschap vermeld.³²⁷

Taken van de afdeling Rekenschap	
1.	Het analyseren van jaarstukken op naleving van verslaggevingsrichtlijnen, op risico's voor onrechtmatige verkrijging en besteding van rijksbijdragen en op risico's op het gebied van onderwijskwaliteit, continuïteit en governance;
2.	Het analyseren van (bekostigings)bestanden zoals Basisregister Onderwijsnummer (BRON), Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRI-HO) en Commissie Automatisering Salarissen Onderwijs (CASO) op mogelijke onrechtmatige handelingen en risico's voor de kwaliteit van het onderwijs;
3.	Het reageren (al dan niet samen met inspecteurs) op signalen van bijvoorbeeld klokkenluiders als die betrekking hebben op financiële aspecten;
4.	Het opstellen van richtlijnen voor jaarverslaggeving van bevoegde gezagsorganen;
5.	Het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving;

³²⁴ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Nieuw toezicht, nieuwe organisatie en bedrijfsmodel*, 4 december 2007.

³²⁵ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Werkproces financiële continuïteit*, 10 augustus 2010.

³²⁶ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Werkproces financiële continuïteit*, 10 augustus 2010.

³²⁷ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Activiteiten 2008. Jaarwerkplan Inspectie van het Onderwijs*. Utrecht, 2008.

6.	Het opstellen van een controleprotocol voor de accountants van de scholen/instellingen;
7.	Het beoordelen van de kwaliteit van de werkzaamheden van deze accountants (de zogenaamde reviews).

7.4.3 Wijziging bijlage organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008

Het betreft *Besluit van de Minister van OCW met betrekking tot wijziging van de bijlage van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008*. Daarbij gaat het om een uitbreiding van het mandaat van de Inspectie. Deze uitbreiding houdt in de eerste plaats verband met de nieuwe taak van de Inspectie om toe te zien op het financieel beheer van de onderwijsinstellingen (in verband met de integratie van afdeling Rekenschap van de Auditdienst en een deel van de afdeling (Finance en Accountancy van CFI met de Inspectie). Medewerkers van de Auditdienst zijn aangewezen voor het (financieel) toezicht op alle OCW instellingen en hun accountants. Medewerkers van de Inspectie worden aangewezen voor het financieel toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants. Op deze wijze houdt de Auditdienst de mogelijkheid om (in bijzondere omstandigheden) zelfstandig onderzoeken uit te voeren bij onderwijsinstellingen.³²⁸

Wijziging bijlage Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008	
De Inspectie van het Onderwijs heeft de volgende taken:	
•	Het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs door het uitvoeren van periodiek kwaliteitsonderzoek, waarbij gelet wordt op de in de wet vermelde kwaliteitsaspecten.
•	Via het toezicht stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs en de eigen verantwoordelijkheid van scholen en instellingen.
•	Rapporteren over de ontwikkelingen in het onderwijs, in het bijzonder de kwaliteit daarvan, op instellings- en op stelselniveau.
•	Het beoordelen van de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken, opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 6 van de Wet kinderopvang.
•	Het beoordelen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en de rechtmatigheid van de bestedingen en de rechtmatigheid van het financieel beheer van de betrokken onderwijsinstellingen.
•	Het verrichten van overige bij of krachtens de wet aan de Inspectie opgedragen taken.

7.4.4 Aanwijzingsbesluit 19 november 2008

Tot aan de inwerkingtreding van de wijziging van de WOT op 1 juli 2012 is de bevoegdheid van Rekenschap geregeld op basis van het aanwijzingsbesluit van 19 november 2008³²⁹. In het aanwijzingsbesluit worden de medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs die zijn belast met het (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants aangewezen. Door middel van dit besluit is artikel 43b, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld. In dit artikel wordt bepaald dat personen worden aangewezen die namens de Ministers de bevoegdheid uitoefenen tot:

- Het instellen van een nader onderzoek bij natuurlijke personen of rechtspersonen die collectieve middelen ontvangen en uitgeven;
- Het vorderen van inzage in de controledossiers van de accountant die de bescheiden van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gecontroleerd.

³²⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Wijziging bijlage Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008*. 29 juli 2008.

³²⁹ Staatscourant 2008, nr 721. *Besluit aanwijzing personen belast met instellen onderzoek* (19 november 2008).

7.4.5 Toezichtkaders BVE en PO/VO 2009

Hierna gaan we in op de toezichtkaders voor respectievelijk de instellingen in de BVE- en de po/vo-sector. Daarnaast bestaat er een toezichtkader voor de examenkwaliteit, die zal hier niet verder worden toegelicht.

Toezichtkader BVE 2009

In het toezichtkader van januari 2009 is het onderzoek naar de financiële positie en de financiële rechtmatigheid opgenomen, wat een voortzetting is van de al in 2007 en 2008 uitgevoerde praktijk. Worden hierbij tekortkomingen geconstateerd, dan zijn interventies erop gericht deze zo snel mogelijk te doen opheffen. Daarnaast wordt de inschatting van bestuurlijk vermogen van de instelling genoemd als belangrijke stap indien er mogelijke tekortkomingen in de onderwijskwaliteit worden geconstateerd. Het toezichtmodel bestaat per instelling uit drie fasen. In onderstaande tabel worden deze fasen toegelicht.

Fase	Toelichting
Toezichtfase 1: 1^{ste} orde toezicht bij alle instellingen	Voor elke instelling worden mogelijke tekortkomingen in de onderwijskwaliteit van zowel BVE als VO-onderdelen van de instelling opgespoord aan de hand van vier bronnen: opbrengstgegevens, verantwoording in de jaarverslaglegging, mogelijke signalen en overige reeds bij de Inspectie beschikbare informatie.
Jaarlijks gesprek: overgang 1^{ste} naar 2^{de} orde toezicht	In het jaarlijks gesprek met het bestuur worden de uitkomsten van de risicoanalyse en van het examenonderzoek besproken. Belangrijk in deze fase is de inschatting van het bestuurlijk vermogen van de instelling en haar onderdelen in die gevallen waarin er sprake is van mogelijke tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs.
Toezichtfase 2: 2^{de} orde toezicht alleen waar nodig	Alleen bij instellingen waar een of meer vermoeden(s) van mogelijke tekortkomingen zijn gerezen, de instelling voor het probleem nog onvoldoende 'in control' is en waarover nog geen duidelijkheid bestaat, wordt het tweede orde toezicht toegepast. Er vindt een onderzoek plaats en afhankelijk van de uitkomsten stelt de Inspectie vast dat er sprake is van het basistoezicht dan wel van een aangepaste vorm van toezicht.
Toezichtfase 3: interventies	Als er in fase 1 of 2 tekortkomingen zijn vastgesteld (in onderwijs, examens, naleving of financiële rechtmatigheid), dan is het toezicht erop gericht deze zo snel mogelijk te doen opheffen. De aard en intensiteit van de interventie is afhankelijk van de tekortkoming.

Als kader voor de risicoanalyse van onderwijs en financiële rechtmatigheid van bekostigde instellingen is als thema 'Financiële positie' opgenomen. De kwaliteitsaspecten van de financiële positie zijn:

- Solvabiliteit;
- Liquiditeit;
- Rentabiliteit;
- Weerstandvermogen.

De criteria voor deze kwaliteitsaspecten worden in het toezichtkader als "PM" weergegeven.³³⁰

³³⁰ Inspectie van het Onderwijs (2009), *Toezichtkader BVE 2009*, Utrecht, januari 2009, p. 29.

In het toezichtkader PO/VO wordt aangegeven dat de Inspectie behalve op de kwaliteit van het onderwijs ook toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving door scholen en op hun financiën. Bij het toezicht op de financiën wordt steekproefsgewijs de kwaliteit van het werk van de accountant van de school gecontroleerd. Daarnaast kunnen uit de risicoanalyse risico's ten aanzien van de financiële continuïteit of rechtmatigheid naar voren komen. In dat geval voert de Inspectie een onderzoek uit. Met het bestuur worden vervolgens afspraken gemaakt en wanneer nodig intensiveert de Inspectie het toezicht.³³¹

7.4.6 Handhavingsbeleid 2009

De taken en werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs, worden nader gespecificeerd in het Handhavingsbeleid 2009.³³² Naast het toezicht op kwaliteitstekorten zullen, bij het van kracht worden van de aangepaste WOT per 1 januari 2010, ook handhavende bevoegdheden in mandaat aan de onderwijsinspectie worden overgedragen. In samenhang met de definitieve wijziging van de WOT is het de bedoeling handhavende bevoegdheden uit de onderwijswetten te mandateren aan de inspecteur-generaal. De precieze invulling daarvan komt er in grote lijnen op neer dat bekostigingsmaatregelen bij niet-naleving van onderwijswetten door de Inspectie kunnen worden genomen.

Het toezichtarrangement rond *individuele scholen* is het centrale element in de hele toezichtssystematiek. De Inspectie onderzoekt afzonderlijke scholen en de toestand van het onderwijs in het algemeen. De werkwijze is zo ingericht dat op basis van opbrengsten, jaarstukken en signalen een risicoanalyse wordt gemaakt en onderzoek ingesteld. Dit leidt tot de toewijzing van een basisarrangement, of in het geval van tekortkomingen een aangepast arrangement. Hierop volgen interventies, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen interventies bij kwaliteitstekorten en interventies bij nalevingstekorten. Hierbij horen verschillende sanctiemogelijkheden, die zijn uitgewerkt in escalatieladders. Het escalatiemodel kent twee varianten, een voor de handhaving van wet- en regelgeving en een voor het aanpakken van kwaliteitstekorten.

Kern van het handhavingsbeleid vormt een *escalatiemodel* met een vijftal stappen van opklimmende zwaarte van de interventie, lopend van een snelle verbetering van tekortkomingen op gezag van de inspecteur zelf, tot uiteindelijk overdracht aan de Minister of intrekking van de onderwijs- of examenlicentie. De algemene escalatiestappen van het handhavingstoezicht zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Code	Omschrijving	Bijzonderheid
NA	Opdracht tot onmiddellijk herstel	Leidt bij onmiddellijk herstel niet tot opname in het openbare toezichtarrangement.
NB	Opdracht tot herstel, opname in toezichtarrangement (en daarmee publicatie op toezichtkaart)	Indien niet voldaan wordt of kan worden aan de voorwaarde bij code NA. Gangbare termijn is 3 maanden.
NC	Vaststellen en opleggen van een (bekostigings)maatregel	Indien niet voldaan is aan de voorwaarde bij code NB. Berekening van de omvang van de bekostigingsmaatregel moet

³³¹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Toezichtkader 2009. Primair onderwijs, voortgezet onderwijs*. Utrecht, september 2009.

³³² Inspectie van het Onderwijs (2008). *Handhavingsbeleid 2009*. Utrecht, december 2008.

		proportioneel zijn en is afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkoming
ND	Waarschuwing voor overdracht aan Minister of intrekking van licentie (BVE)	Indien niet voldaan wordt aan de voorwaarde bij NC. Overdracht is bij alle sectoren mogelijk, intrekking licentie door Inspectie alleen bij BVE (minimumtermijn waarschuwing 3 maanden).
	Overdracht aan Minister/intrekking licentie (BVE)	Indien niet voldaan wordt aan de voorwaarde bij ND. Overdracht is bij alle sectoren mogelijk, intrekking licentie door Inspectie alleen bij BVE.

De algemene stappen van het *kwiteitstoezicht* zijn in onderstaande tabel weergegeven. De belangrijkste toevoeging daarin is dat scholen en opleidingen ook als zeer zwak kunnen worden geregistreerd.

Code	Omschrijving	Bijzonderheid
KA	Afspraak tot onmiddellijk herstel	Leidt bij onmiddellijk herstel niet tot opname in het openbare toezichtarrangement
KB	Afspraak tot herstel, opname in toezichtarrangement (en daarmee publicatie op toezichtkaart). Indien wordt voldaan aan kwalificatie als zeer zwakke school/opleiding direct naar KC	Indien niet voldaan wordt of kan worden aan de voorwaarde bij code KA. Gangbare termijn is 3 maanden.
KC	Kwalificatie als zeer zwakke school/opleiding, opname op de lijst van zeer zwakke scholen (PO en VO), inclusief bestuurlijk natraject.	Indien niet voldaan is aan de voorwaarde bij code KB. Berekening van de omvang van de bekostigingsmaatregel moet proportioneel zijn en is afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkoming
KD	Waarschuwing voor overdracht aan Minister of intrekking van licentie (BVE)	Indien niet voldaan wordt aan de voorwaarde bij KC. Overdracht is bij alle sectoren mogelijk, intrekking licentie door Inspectie alleen bij BVE (minimumtermijn waarschuwing 3 maanden).
	Overdracht aan Minister/intrekking licentie (BVE)	Indien niet voldaan wordt aan de voorwaarde bij KD. Overdracht is bij alle sectoren mogelijk, intrekking licentie door Inspectie alleen bij BVE.

De basis voor het handhavingsbeleid is gelegd in het programmatisch handhaven, waarin de handhavingsprioriteiten zijn geformuleerd (jaarwerkplan 2009). Op basis van het algemene escalatiemodel zijn in totaal 20 onderwerpen, verdeeld over de onderwijssectoren, nader uitgewerkt, waarop de komende tijd met meer nadruk zal worden gehandhaafd. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Financiële continuïteit wordt hierin niet genoemd.

Prioritaire onderwerpen interventiebeleid VO:	Prioritaire onderwerpen interventiebeleid BVE:
Onderwijstijd	Kwaliteitstoezicht
Zeer zwakke scholen	Onderwijstijd
Specifieke zorg aan leerlingen	Examens MBO
Informatieverplichtingen scholen	Melding verzuim en voortijdig schoolverlaten
Ouderbijdrage	Beroepspraktijkvorming

7.4.7 Wet goed onderwijs, goed bestuur (PO/VO)

In deze wet van 4 februari 2010 is vastgelegd dat indien er sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders de Minister de rechtspersoon die de school in stand houdt een aanwijzing kan geven. Deze wet geldt voor het primair en voortgezet onderwijs. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven. Onder wanbeheer wordt onder meer financieel wanbeleid verstaan.

In de memorie van toelichting bij de Wet staat aangegeven dat het gebruik van dit aanvullende instrument uitsluitend is voorbehouden in de in het wetsvoorstel limitatief omschreven gevallen waarin sprake is van ernstige vormen van bestuurlijk tekortschieten van één of meer bestuurders of intern toezichthouders van de rechtspersoon. Evenals bij tekortschietende kwaliteit het geval is, dient de mogelijkheid van een aanwijzing door de Minister bij bestuurlijk wanbeheer te worden gezien als een instrument dat alleen in ernstige gevallen wordt ingezet. Deze wet schept voor de Minister ook de mogelijkheid het College van Bestuur en de Raad van Toezicht aan te spreken en zelfs gericht één of meer bestuurders of leden van de Raad van Toezicht te doen vervangen. In de Wet is een limitatieve opsomming opgenomen van de gevallen waarin de aanwijzingsbevoegdheid kan worden ingezet.

Wet op het Voortgezet Onderwijs (2010)
Artikel 103g. Aanwijzing
1. Indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders kan Onze Minister de rechtspersoon die de school in stand houdt een aanwijzing geven. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.
2. Onder wanbeheer wordt uitsluitend verstaan: a. financieel wanbeleid, b. ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde; c. onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde, en d. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder.
3. In de aanwijzing geeft Onze Minister met redenen omkleed aan op welke punten sprake is van wanbeheer alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen.
4. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen het bevoegd gezag aan de aanwijzing moet voldoen.
5. Alvorens Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid geeft: <ul style="list-style-type: none">• Heeft de Inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht;• Heeft de Inspectie daarover een Inspectierapport als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht uitgebracht; en• Stelt de Minister de rechtspersoon vervolgens vier weken in de gelegenheid zijn zienswijze met betrekking tot de aanwijzing naar voren te brengen.³³³

³³³ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 80. Jaargang 2010.

7.4.8 Jaarwerkplan 2011

In het jaarwerkplan van 2011 onderscheidt de Inspectie vier *thematijnen*, waarvan één thema is: het management, bestuur en financiën. Dit thema is voorwaardelijk, wat betekent dat het een essentiële voorwaarde is voor scholen om te voorzien in de doelen die verwoord zijn in de kern. De kern vormen eindresultaten die door het onderwijs bij leerlingen moeten worden nagestreefd, namelijk onderwijsopbrengsten en aandacht voor kwetsbare leerlingen. De Inspectie houdt geen toezicht op de organisatie van het bestuur en zijn scholen of instellingen, maar wel op de wijze waarop voldaan wordt aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, de rechtmatigheid en de verantwoording en op de naleving van wettelijke bepalingen omtrent de inrichting van het bestuur. De Inspectie richt haar toezicht op management, bestuur en financiën op de volgende aandachtspunten:

- De kenmerken van een goed bestuur (in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs);
- De mate waarin besturen erin slagen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, de naleving van wet- en regelgeving en de rechtmatigheid van het financiële handelen waar te maken;
- De mate waarin het financiële beleid van besturen bijdraagt aan de instandhouding en verbetering van de onderwijskwaliteit en de naleving;
- De mate waarin besturen zich horizontaal verantwoorden en de kwaliteit van het interne toezicht;
- De wijze waarop besturen zich voorbereiden op het mogelijke tekort aan leraren en directeurs.

Om de onderwijskwaliteit en de naleving van wet- en regelgeving te borgen steekt de Inspectie nadrukkelijker in op de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daarnaast houdt de Inspectie toezicht op de financiën. De Inspectie beoordeelt de financiële gezondheid van besturen aan de hand van kengetallen die zijn ontleend aan jaarrekeningen en door het analyseren van ontvangen signalen. Waar nodig wordt de financiële positie en het financieel beheer onderzocht en maakt de Inspectie afspraken met besturen om deze op orde te brengen. De Inspectie houdt met betrekking tot de financiën enerzijds toezicht op de instellingsaccountants en anderzijds op de naleving van verslaggevingseisen en financiële rechtmatigheid.

- *Toezicht op de instellingsaccountants:* de directie Rekenschap van de Inspectie beoordeelt door middel van reviews de werkzaamheden van de instellingsaccountants. Het doel hiervan is vast te stellen of OCW kan steunen op de uitkomsten van de controle door de instellingsaccountants. Tevens onderzoekt de Inspectie de rol van accountants als uit eigen onderzoek van de Inspectie blijkt dat bij een bestuur onregelmatigheden hebben plaatsgevonden.
- *Toezicht op naleving verslaggevingseisen en financiële rechtmatigheden:* DUO ontvangt van alle onderwijsinstellingen de jaardocumenten en berekent op verzoek van de Inspectie vervolgens kengetallen. De Inspectie beoordeelt daarmee de financiële situatie van de onderwijssectoren als geheel. Aan de hand van de kengetallen selecteert zij de instellingen waar mogelijk sprake is van financiële risico's. De Inspectie stelt verder vast welke accountantsverklaringen aanleiding geven tot een interventie (aanwijzing of bijtelling dan wel terugvoering van bekostiging).

7.4.9 Beleidsregel financieel toezicht VO 2011

De beleidsregel is gepubliceerd op 24 november 2011.³³⁴ Het financiële toezicht is gericht op financiële risico's op het niveau van het bevoegd gezag (bestuur) van de scholen voor VO en betreft onder meer als aspect de financiële continuïteit: of het bestuur financieel gezond is en op korte en langere termijn kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen en gebruik maakt van middelen voor een adequate planning en control. De Inspectie voert jaarlijks een risicoanalyse uit op de financiële continuïteit van alle besturen van het bekostigde onderwijs in Nederland. Dat doet de Inspectie om te beginnen aan de hand van de financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit die zij berekent op basis van de meest recente jaarrekeningen waarover de instellingsaccountant een goedkeurende verklaring heeft verstrekt. Bij het bepalen van financiële risico's gaat het met name om:

- Financiële positie: de mate waarin het bestuur nu of op korte termijn in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.
- Financieel beheer: de mate waarin het bestuur beschikt over en gebruik maakt van adequate middelen voor planning en control ten behoeve van een effectieve beïnvloeding van de financiële positie, zowel in het heden als op meerjarige termijn.

Risico's variëren in acuutheid en omvang. Kan een bestuur binnen een half jaar niet meer aan zijn financiële verplichtingen voldoen, dan is sprake van een acuut en dus hoog risico. Daarnaast kan de mate waarin sprake is van financieel beheer bepalend zijn voor de omvang van het risico. Hoe complexer of omvangrijker de maatregelen die nodig zijn voor verbetering van het financieel beheer, des te groter het risico.

Indien de eerste analyse van de Inspectie bevestigt dat er sprake kan zijn van financiële risico's, dan legt de Inspectie haar vragen daarover altijd eerst voor aan het bestuur. Dit kan schriftelijk gebeuren of tijdens een gesprek. Is alle informatie verzameld, dan bekijkt de Inspectie of deze informatie aanleiding geeft tot het instellen van aangepast toezicht. Afhankelijk van de acuutheid, omvang en oorzaken van de geconstateerde financiële risico's en de inhoud en aard van de maatregelen die het bestuur heeft getroffen stelt de Inspectie vast dat:

1. Er geen reden is voor aangepast toezicht, of:
2. Er reden is voor aangepast toezicht wegens verhoogd financieel risico. Dit houdt in dat de Inspectie vastlegt met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, of:
3. Er reden is voor aangepast toezicht wegens een hoog financieel risico omdat een bestuur binnen zes maanden niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen (het risico is acuut) en/of omdat normalisering van financiële risico's complexe of omvangrijke maatregelen inhoudt. Ook hier legt de Inspectie vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. De aard en omvang van het risico brengt echter een (veel) hogere contactfrequentie met zich mee, en stelt scherpere eisen aan te treffen maatregelen.

³³⁴ Staatscourant 2011, nr. 21154. 24 november 2011.

Aangepast financieel toezicht dient verschillende doelen. Allereerst is het bedoeld om financiële risico's van een bestuur terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Daarnaast moet de Inspectie de Minister kunnen informeren over de financiële staat van het Onderwijs in het algemeen en de financiële ontwikkeling van risicovolle besturen in het bijzonder. De Inspectie hanteert het volgende waarderingskader voor de financiële continuïteit.³³⁵

criterium	Beschrijving
Solvabiliteit	Besturen kunnen op langere termijn voldoen aan financiële verplichtingen. De signaleringswaarde voor een tekortschietende solvabiliteit (eigen vermogen en voorzieningen + totaal passiva) is 0,2 of lager.
Liquiditeit	Besturen kunnen op korte termijn (<1 jaar) voldoen aan hun verplichtingen. De signaleringswaarde voor een tekortschietende liquiditeit (vlottende activa + kortlopende schulden) is 0,5 of lager.
Rentabiliteit	Besturen houden baten en lasten met elkaar in evenwicht. De signaleringswaarde voor rentabiliteit (resultaat gewone bedrijfsvoering + totale baten uit gewone bedrijfsvoering) is meerjarig nul.
Kwaliteit jaarrekening	De jaarrekening voldoet aan de daarvoor geldende richtlijnen en de beleidsdoelstellingen zijn onderscheiden naar de belangrijkste activiteiten van de onderwijsinstelling.
Meerjaren begroting en jaarbegroting (gel-den niet als harde beoordelingscriteria)	Er is een meerjarenbegroting voor de komende 5 jaar die aansluit op de beleidsdoelstellingen. Deze is gebaseerd op een realistische raming van opbrengsten en kosten en is zodanig samengesteld dat de financiële positie in de zin van liquiditeit, rentabiliteit en solvabiliteit boven de signaleringswaarde uitkomt, dan wel binnen afzienbare tijd boven die waarde zal uitkomen. Er is daarnaast geen sprake van het onnodig vergroten van financiële reserve. Er zijn daarnaast jaarbegrotingen voor het lopende en komende jaar.

Het bestaan van deze aparte beleidsregel wordt genoemd in het toezichtkader voor PO en VO dat op 1 juli 2012 verschijnt en is daarom als zodanig in het toezichtkader niet meer herhaald of verder uitgewerkt.³³⁶

7.4.10 Besluit wijziging organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 m.b.t. mandaatverlening aan de IGO (per 1 januari 2012)

Dit besluit wordt vooruitlopend op aanvaarding van wijziging van de WOT (die in 2012 wordt herzien) omwille van slagvaardigheid aangepast. De Inspecteur-generaal van het onderwijs heeft nu met ingang van 1 januari 2012 het mandaat om:

- a. De bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten;
- b. Een subsidie lager vast te stellen, te wijzigen, of gedeeltelijk in te trekken of terug te vorderen;
- c. Correcties aan te brengen of bedragen in mindering te brengen op de bekostiging;
- d. Voor zover het niet de enige opleiding in zijn soort betreft, een waarschuwing te geven;
- e. De bestuurlijke boete op te leggen;
- f. Te beslissen op een tegen een besluit als bedoeld in de onderdelen a tot en met e ingediend bezwaarschrift.³³⁷

³³⁵ Staatscourant 2011, nr. 21154. 24 november 2011.

³³⁶ Inspectie van het Onderwijs (2012), *Toezichtkader PO/VO 2012*, Utrecht, 1 juli 2012, p. 11.

7.4.11 Toezichtkader BVE 2012

In het toezichtkader BVE 2012 continueert de Inspectie het onderscheid tussen eerste orde en tweede orde toezicht dat ook al in het toezichtkader BVE 2009 aanwezig was: dat wil zeggen het generieke toezicht voor alle instellingen en onderzoek en intensivering van het toezicht indien nodig. In het eerste orde toezicht maakt de Inspectie eens per drie jaar van elke BVE-instelling een instellingsanalyse. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de resultaten en mogelijke risico's op de indicator financiële continuïteit. De jaarlijkse financiële risicoanalyse is bureauwerk. De analyse wordt door de Inspectie uitgevoerd met behulp van de reeds beschikbare verantwoordingsinformatie en ontvangen signalen. Het doel van het toezicht op financiële continuïteit is te bewaken dat instellingen beschikken over een gezonde financiële positie en een goede financiële beheersing. Dit vormt een waarborg voor de toegankelijkheid en voor de kwaliteit van het onderwijs. Bij financiële risico's intensiveert de Inspectie het financieel toezicht op instellingen. De risicodetectie in het toezicht op de financiële continuïteit vindt jaarlijks plaats op het niveau van het bevoegd gezag oftewel het bestuur. Op basis van gegevens uit de jaarrekening berekent de Inspectie drie financiële kengetallen: de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Indien de kengetallen onder de signaleringswaarden liggen, kan er in combinatie met trendgegevens sprake zijn van financiële risico's. Wanneer op basis van de financiële kengetallen, de jaarrekening en het jaarverslag geen risico's worden geconstateerd, is er bij de instelling sprake van basistoezicht wat betreft de financiële situatie.

Wanneer de analyse van de jaarrekening een aanwijzing geeft voor financiële risico's vormt de Inspectie zich een beeld van de actuele financiële positie en de financiële beheersing. Hiertoe vraagt de Inspectie aanvullende financiële informatie van de instelling en indien nodig bespreekt de Inspectie de financiële risico's met het bevoegd gezag. Het doel hiervan is om inzage te verkrijgen in de actuele financiële positie en in de oorzaken en de beheersing van de financiële risico's. De Inspectie hanteert in de tweede fase van het toezicht twee aspecten voor het bepalen van de financiële situatie:

- *Financiële positie*: de mate waarin de instelling in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen;
- *Financiële beheersing*: de mate waarin de instelling inzicht heeft in de financiële situatie en in staat is om bij te sturen (correctief vermogen).

De Inspectie bepaalt de toezichtvorm voor het financiële toezicht op basis van een analyse van de financiële positie en de financiële beheersing. Het basistoezicht kan gedurende het jaar worden aangepast. De Inspectie informeert de instelling schriftelijk wanneer zij het toezicht aanpast, dat wil zeggen intensiveert, en ook indien het weer omgezet wordt in basistoezicht wat betreft de financiële kwaliteit. Het aangepaste financiële risico is er op gericht dat binnen een beperkte periode geen financiële risico's meer aanwezig zijn. Meestal is dat twee jaar maar het hangt af van de ernst van de risico's. De Inspectie onderscheidt de volgende vormen van aangepast financieel toezicht:

Toezichtvorm	Vervolgtoezicht
Aangepast toezicht vanwege verhoogd financieel risico (geïntensiveerd financieel toezicht)	De Inspectie legt vast welke maatregelen de instelling treft voor de verbetering van de financiële positie of de financiële beheersing en volgt de ontwikkelingen van de instelling. De Inspectie legt vast op welke manier en op welk moment de instelling informatie verstrekt aan de Inspectie.

³³⁷ Staatscourant 2011, nr. 22751. 16 december 2011.

Aangepast toezicht vanwege hoog financieel risico (intensief financieel toezicht)	Van een hoog financieel risico is sprake bij een acuut risico in de financiële positie, of indien er ingrijpende of veel maatregelen getroffen moeten worden om de financiële beheersing in orde te krijgen. De Inspectie spreekt met de instelling af welke maatregelen de instelling treft om de financiële positie en de financiële beheersing te verbeteren. De Inspectie volgt de ontwikkelingen van de instelling en legt vast op welke manier en op welk moment de instelling informatie verstrekt.
--	--

De Inspectie kan naar aanleiding van financiële onrechtmatigheid de Minister adviseren om maatregelen te treffen zoals het opschorten, inhouden of verrekenen van de bekostiging. Bij vermoedens van strafbare feiten (zoals valsheid in geschrifte of verduistering van gelden) doet de Inspectie aangifte bij het Openbaar Ministerie. Bij 'fraude' door medewerkers of voormalige bestuurders moet het bestuur van de instelling zelf maatregelen treffen. De Inspectie controleert of dit ook daadwerkelijk is gebeurd.

Toetsing van de financiële risico's voor continuïteit heeft door de Inspectie plaats aan de hand van een waarderingskader. Dit waarderingskader geven we hierna weer.³³⁸

criterium	Beschrijving
Solvabiliteit	Besturen kunnen op langere termijn voldoen aan financiële verplichtingen. De solvabiliteit (eigen vermogen en voorzieningen + totaal passiva) is gezond als deze een waarde heeft tussen 0,2 en 0,6.
Liquiditeit	Besturen kunnen op korte termijn (<1 jaar) voldoen aan hun verplichtingen. De liquiditeit (kortlopende vorderingen en liquide middelen + kortlopende schulden) is gezond als deze een waarde hoger dan 0,5 heeft.
Rentabiliteit	Besturen houden baten en lasten met elkaar in evenwicht. De rentabiliteit (resultaat gewone bedrijfsvoering + totale baten uit gewone bedrijfsvoering) is gezond als deze meerjarig een waarde heeft van nul.
Kwaliteit jaarrekening	De jaarrekening voldoet aan de daarvoor geldende richtlijnen en de beleidsdoelstellingen zijn onderscheiden naar de belangrijkste activiteiten van de onderwijsinstelling.
Meerjaren begroting en jaarbegroting	Er is een meerjarenbegroting of -raming voor de komende jaren die aansluit op de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Deze is gebaseerd op een realistische raming van opbrengsten en kosten en zodanig samengesteld dat de financiële positie in de zin van liquiditeit, financiële buffer en solvabiliteit gezond blijft of wordt. Tevens is geen sprake van het onnodig vergroten van financiële reserve. Er zijn daarnaast jaarbegrotingen voor het lopende en komende jaar.
Kwaliteit financieel beheer	De instelling volgt de uitvoering van de jaarbegroting en de meerjarenbegroting middels een goed financieel beheer inclusief een goed liquiditeits- en vermogensbeheer; wanneer nodig is de instelling in staat om tijdig bij te sturen. De jaarrekeningen worden tijdig opgesteld, vastgesteld en ingediend en voldoen aan de daarvoor geldende richtlijnen.

7.4.12 WOT 2012; wijziging WOT vanwege invoering geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezichtproces (2012)

Op 31 januari stemt de Eerste Kamer met algemene stemmen in met de wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) die daarna per 1 juli 2012 in werking treedt. Deze wet betreft grotendeels de wettelijke vastlegging van de manier waarop de Inspectie al een aantal jaren werkt en geeft het kader waarbinnen de Onderwijsinspectie het toezicht kan vormgeven. Nu de wet is aangepast, zijn

³³⁸ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Toezichtkader BVE 2012*. Utrecht, september 2011.

nieuwe taken en bevoegdheden formeel vastgelegd.³³⁹ In de WOT 2012 is expliciet vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur bepaald kan worden dat de Inspectie bevoegdheden van de Minister om sancties op te leggen in mandaat kan uitoefenen.

WOT 2012
Artikel 3. Taken
1. Het toezicht op het onderwijs is opgedragen aan de Inspectie
2. Het toezicht omvat de volgende taken:
a. het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, daaronder begrepen de kwaliteit van het onderwijspersoneel, aan instellingen als bedoeld in de onderwijswetten met uitzondering van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (...),
b. het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften,
d. het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de dor het bestuur aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen,
f. Het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de regionale expertisecentra en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan, en,
g. het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de Inspectie opgedragen taken.
3. Onze Minister kan de Inspectie mandaat verlenen om:
a. de bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten, op grond van artikel 164 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 146 van de Wet op de expertisecentra, artikel 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of artikel 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
b. een subsidie lager vast te stellen, te wijzigen, of gedeeltelijk in te trekken of terug te vorderen op grond van de afdelingen 4.2.5 tot en met 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht;
c. bij of krachtens de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs of de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek correcties aan te brengen of bedragen in mindering te brengen op de bekostiging;
d. voor zover het niet de enige opleiding in zijn soort betreft, een waarschuwing als bedoeld in de artikelen 6.1.5, 6.1.5b, 6.2.3, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs te geven, of een besluit als bedoeld in de artikelen 6.1.4, 6.1.5b, 6.2.2, 6.2.3b en 6.3.2 van die wet te nemen;
e. de bestuurlijke boete op te leggen, bedoeld in artikel 27 van de Leerplichtwet 1969; of
f. te beslissen op een tegen een besluit als bedoeld in de onderdelen a tot en met e ingediend bezwaarschrift.
In artikel 4 wordt onder vernumming van het derde lid tot vierde lid een lid ingevoegd, luidende:
3. De intensiteit van het toezicht in het onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze wordt bekostigd uit 's Rijks kas, van de financiële situatie van de instelling.
Artikel 11. Regulier onderzoek basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs
1. Ter uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken onderzoekt de Inspectie jaarlijks met inachtneming van artikel 4 het onderwijs aan elke instelling. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling en over de naleving van wettelijke voorschriften door de instelling.
2. De Inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet

³³⁹ Rijksoverheid (2012). *Wet op het onderwijstoezicht*. URL: www.rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 15 augustus 2012.

op het voortgezet onderwijs, aan de hand van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten:
a. leerresultaten,
b. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,
c. het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.
3. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt de Inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht.
Artikel 12. Toezicht op basis van verantwoording
1. De Inspectie gaat bij een onderzoek als bedoeld in artikel 11, eerste lid, uit van openbare verantwoordingsinformatie over de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs, de financiële situatie van de instelling en de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd.
2. De informatie, bedoeld in het eerste lid, is richtinggevend voor het oordeel van de Inspectie, indien deze voldoende actueel en betrouwbaar is.

7.5 Analyse van de inrichting van het toezicht

De beschrijving van bepalingen maakt het mogelijk om de praktijk van de bevoegdheidsuitoefening nader te analyseren. We zullen de belangrijkste observaties hier achtereenvolgens behandelen.

7.5.1 Toezicht op financiële continuïteit in dienst van onderwijskwaliteit

Duidelijk is dat kwesties van financiële problematiek bij Amarantis zich voltrekken in een tijdsgewricht waarin *autonomie* voor en *eigen verantwoordelijkheid* van onderwijsinstellingen hoog op de politieke agenda staan. Daarin is de Minister systeemverantwoordelijk en zijn de instellingen met relatief grote autonomie verantwoordelijk voor de adequate invulling van het onderwijs. Dat is een constante beleidslijn: verschillende kabinetten benoemen de noodzaak van meer autonomie van instellingen – en de daarbij horende afstand van de Minister – in hun regeerakkoord. Daar komt wel bij dat de overheid – zeker na de commissie Dijsselbloem – steviger stuurt op onderwijskwaliteit. Met behoud van afstand, maar met nadruk op de noodzaak van tijdig signaleren en door interventies herstellen van de onderwijskwaliteit.

Het toezicht is in de eerste plaats ingericht op borging van *onderwijskwaliteit*. De overheid richt zich op de kwaliteit van onderwijs, en op afstand: het onderwijs moet goed zijn en er moet op instellingsniveau én systeemniveau vertrouwen bestaan in het onderwijs. De Inspectie heeft de mogelijkheid om in te stappen en (letterlijk) dichterbij te komen wanneer daar in concrete gevallen op locaties of opleidingen aanleiding voor is. De primaire verantwoordelijkheid voor *goed onderwijs* ligt bij de besturen van de onderwijsinstellingen. De manier waarop goed onderwijs tot stand komt – bijvoorbeeld de bedrijfsvoering, het gebouwenbeheer, personeelsbeleid en ook het financiële beleid - behoren tot de autonome taak en verantwoordelijkheid van (het bestuur van) de instellingen. Het toezicht vanuit de overheid vormt een aanvulling op het toezicht zoals dat binnen de instellingen zelf, door de raad van toezicht, wordt uitgeoefend. *Binnen* de instelling vindt de eerste lijn van toezicht, controle en verantwoording plaats. In dat kader past ook de financiële controle door de instellingsaccountant. Ook hier geldt dat het de verantwoordelijkheid is van de individuele (besturen van) instellingen om het eigen toezicht op orde te hebben; interne kwaliteitssystemen implementeren, een Raad van Toezicht instellen, controle door de accountant, et cetera.

Financieel (continuïteits)toezicht is op het moment van het ontstaan van Amarantis geen afzonderlijk thema in het toezicht. Toezicht op de financiën van individuele instellingen heeft uitsluitend plaats als onderdeel van jaarlijks onderzoek bij scholen of opleidingen waarin naast een groot aantal aspec-

ten van onderwijskwaliteit (die wettelijk zijn verankerd in de Wet op het Onderwijstoezicht uit 2002) ook wordt gekeken naar risico's ten aanzien van de financiële continuïteit als en voor zover dat een risico vormt voor de onderwijskwaliteit. Bovendien wordt naar die financiële kwesties gekeken op basis van de beschikbare stukken, waarin de verklaringen van de instellingsaccountant een belangrijke rol spelen en als uitgangspunt dienen. De toezichtkaders van de Inspectie (voor VO uit 2006 en voor BVE uit 2007) gaan uitgebreid in op onderwijskwaliteit. Bij de vorming van de directie Rekenschap in 2008 wordt de financiële continuïteit genoemd als voorwaarde voor de onderwijskwaliteit, wat tevens wordt benoemd in het toezichtkader BVE 2009. Dit verhoudt zich ingewikkeld tot de steeds meer opgekomen gedachte dat het onderwijstoezicht zich richt op de 'wat'-vraag (en daarmee op de kwaliteit van onderwijs) en niet op de 'hoe'-vraag (het domein van de instellingsbesturen zelf waartoe ook kwesties van financieel beheer en financiële positie behoren), zoals benadrukt werd door de Parlementaire commissie Dijsselbloem. De hoe-vraag is de verantwoordelijkheid van de instellingsbesturen. De vraag daarbij is vervolgens uiteraard in hoeverre financieel beheer behoort tot wat of hoe. Het toezichtkader is hierover overigens helder: de Inspectie heeft bevoegdheden en interventiemogelijkheden om op het thema financieel beheer toezicht te houden en te interveniëren. In het BVE domein meer concreet en net iets anders dan in het VO-domein, maar in beide gevallen bestaan daartoe in ieder geval sinds 2009 concrete mogelijkheden – en ligt er dus ook verantwoordelijkheid voor de Inspectie om deze indien nodig toe te passen. De Minister staat in de praktijk van het toezicht op afstand, maar is uiteindelijk verantwoordelijk voor wat de Inspectie doet. Daar komt bij dat de Inspectie autonoom is *binnen* het in wetten, regels en protocollen vastgelegde kader. Ook hiervoor is de Minister – en in veel gevallen ook de Kamer – verantwoordelijk.

7.5.2 Naar financieel toezicht als onderdeel van 'geïntegreerd toezicht'

De aandacht voor financieel toezicht komt in 2008 in een stroomversnelling terecht. De overgang van afdeling Rekenschap van de Auditdienst op het Ministerie naar directie Rekenschap bij de Inspectie markeert de heroverweging van taken van Rekenschap. Als directie binnen de Inspectie krijgt Rekenschap nieuwe taken waarin het toezicht op de financiële continuïteit van instellingen naast het toetsen van de rechtmatige besteding van middelen een belangrijke taak is. Toezicht op de rechtmatige besteding van publieke middelen is dan al sinds de hbo-fraude een taak van de Auditdienst. De komst van Rekenschap naar de Inspectie maakt van de Inspectie de **geïntegreerde toezichthouder** aangezien zowel het *financiële toezicht* als het toezicht op de *onderwijskwaliteit* nu in één organisatie is ondergebracht. Vanaf dat moment mag feitelijk verondersteld worden dat er – naar gelang de concrete casuïstiek in het veld daar om vraagt – afstemming plaatsvindt tussen het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht. Op het niveau van procedure en organisatie, maar ook 'gewoon' op het niveau van de inspecteurs die met de verschillende onderdelen belast zijn. Zoals in dit hoofdstuk uiteen is gezet beschikt de Inspectie na 2009 ook over bevoegdheden om aan de financiële en kwalitatieve componenten van het toezicht op instellingen invulling te geven. Deze bevoegdheden zijn bij de financiële component door de Inspectie niet uitgewerkt in interventieladders, zoals dat wel bij de kwalitatieve component is gedaan, maar dat betekent niet dat er een aantal te zetten trappen en treden is, waarbij de intensiteit, nabijheid en intrede binnen de autonome positie van de instelling toemen. In zekere zin biedt de afwezigheid van een concrete ladder zelfs méér mogelijkheden voor interventie door de Inspectie: het is mogelijk om sneller op te schalen, zonder dat daarvoor eerst andere treden genomen dienen te worden. Let wel, de conclusie is hier niet dat dit had *moeten* gebeuren, maar wel dat het tot de technische mogelijkheden van de Inspectie behoort.

7.5.3 Naar een eigenstandige positie van financieel toezicht

Door de jaren heen is een duidelijke ontwikkeling te constateren waarin financieel toezicht een steeds eigenstandiger positie krijgt; in eerste instantie vanuit het perspectief van het bewaken van de financiële rechtmatigheid, om daarmee onder andere directe fraude te voorkomen, maar in het verlengde daarvan ook in het borgen van de financiële continuïteit van instellingen – als voorwaarde voor en onderdeel van de verantwoordelijkheid van de Minister voor *goed onderwijs*. Het financieel toezicht wordt uitgevoerd op het niveau van het *bestuur* en niet op het niveau van de individuele school, locatie of opleiding. De toetsing van onderwijskwaliteit en de uitwerking daarvan in toezichtkaders heeft betrekking op het niveau van de individuele school. De toezichtkaders voor PO/VO (2006) en BVE (2007) laten die focus op het niveau van de school duidelijk zien. Door het financieel toezicht als aparte taak te benoemen en deze taak expliciet te beleggen bij Rekenschap ontstaat de mogelijkheid om in het toezichtkader ook op te schalen naar het niveau van het bestuur. Het is voor de Inspectie dus mogelijk om verbinding te maken tussen de niveaus van individuele locaties, opleidingen en/of scholen, naar het niveau van de bestuurlijke eenheid en ‘het bestuur’ dat daar verantwoordelijk voor is.

Daarbij is het mogelijk het instrumentarium specifiek op het bestuur te richten. Het toezicht op onderwijskwaliteit richt zich met name op het toekennen van toezichtarrangementen op individuele opleidingen en scholen, onder andere vanuit de gedachte dat het toezicht zich alleen moet richten op de organisatieonderdelen waar zich de risico's bevinden. Wanneer de Inspectie ook handhavingsmogelijkheden krijgt gemandateerd (met ingang van de aanpassing van de WOT per 1 januari 2010), worden deze maatregelen vooruitlopend daarop in de toezichtkaders en protocollen uitgewerkt in een escalatieladder gericht op individuele scholen, zoals in het ‘Handhavingsbeleid 2009’. Sancties zijn bijvoorbeeld het plaatsen van de school op de lijst met zeer zwakke scholen, het toepassen van een bekostigingsmaatregel of het intrekken van een examenlicentie. In de hoogste niveaus van de interventies gaat het bovendien om directe maatregelen gericht op het bestuur. Ook vanuit financieel perspectief behoort dat tot de mogelijkheden, hoewel voor deze ‘hardere’ interventies de bevoegdheid bij de Minister ligt en niet bij de Inspectie zelf.

Toch is er een cruciaal verschil tussen de invulling van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht, dat los staat van de mogelijkheden tot interventie. In het domein van kwaliteitstoezicht kan de Inspectie zelf – direct, op locatie, met eigen mensen – toezicht houden en eigen waarnemingen doen. Strak geprotocolleerd, men moet bijvoorbeeld een schoolbezoek vooraf melden, maar er is in ieder geval de mogelijkheid om langs te gaan. In het domein van financieel toezicht is dat niet mogelijk, of pas in de meest ultieme fase van het toezicht. Tot dat moment baseert de Inspectie zich geheel op de informatie verstrekt door de accountant en de onderwijsinstelling zelf. De afgegeven verklaring, én de verklaring van mogelijke zorgen en tekorten die daarin wordt genoemd, inclusief de duiding van de kwaliteit van de inspanningen die de instellingen daarop levert, gelden naast de jaarlijkse financiële cijfers van de instelling als de primaire informatiebron van de Inspectie. *De Inspectie vaart niet ‘blind’ op de accountant en de onderwijsinstelling, maar heeft nauwelijks eigenstandige mogelijkheden om met eigen informatie parallel, aanvullend of toetsend onderzoek te doen.* Wel is het mogelijk om naar aanleiding van de informatie van de accountant met het bestuur van de instelling te praten. Pas aan het einde van de escalatieladder – in het geval van **acute** problematiek (conti-

nuïteit die op korte termijn in ernstig gevaar is) – is er de mogelijkheid tot het opbouwen van een directe en eigen informatiepositie. De sanctiemogelijkheden zijn er, maar het besluit om die in te zetten is tot aan het laatste moment gebaseerd op de informatie van de accountant en de financiële cijfers die de instelling – in dit geval Amarantis – zelf aanlevert. *Pas bij acute zorg ontstaat de mogelijkheid om zelf informatie te verzamelen en – meer of minder letterlijk – op locatie de boeken in te zien en zelf de onderliggende gegevens achter de gepresenteerde cijfers te zien.* Dat maakt dat de Inspectie letterlijk blind moet varen op de accountant en de instelling. Dat geldt niet alleen voor de cijfers zelf, maar ook voor de *duiding* ervan én voor de *beoordeling* van de verbeterinspanningen en de kansen op tijdige verbetering. Dat zorgt voor **een vicieuze loop in het toezichtarrangement**: de Inspectie ziet alarmerende of toch in ieder geval tot ongerustheid stemmende cijfers, maar ziet tevens dat accountant en bestuur zeggen goede hoop te hebben – ondersteund met een verbeterplan en verklaring – op verbetering. De Inspectie heeft geen eigen gegevens om daar twijfels bij te plaatsen of gerichte repliek te bieden. Tegelijkertijd is het voor de accountant een extreme interventie om bij het afgeven van de verklaring grote zorgen over de continuïteit van de instelling te uiten en het voorgestelde verbeterplan af te wijzen of anderszins te degraderen.³⁴⁰ Omdat de gevolgen daarvan zeer groot zijn, zal de instelling de accountant dwingen tot bewijsvoering, die in de meeste gevallen moeilijk te verzorgen zal zijn.³⁴¹

Dit is een gevolg van het feit dat er vanuit de informatiepositie bezien in de praktijk maar drie opties mogelijk zijn. De eerste optie is dat er niets aan de hand is en er dus ook geen aanleiding is voor verdere informatievoorziening. De tweede optie is dat er enigerlei mate van aanscherping van het toezicht is, er extra gegevens worden opgevraagd, deze extra goed bekeken worden en er mogelijk gesprekken met de instelling plaatsvinden. Maar dat alles is nog steeds geheel op basis van de informatie én interpretatie van anderen – de accountant en de instelling zelf. Pas in het geval van de derde optie, als er sprake is van acute nood, zodanig gedefinieerd dat de continuïteit zo zeer in gevaar is dat het letterlijk ‘te laat’ is, kan de Inspectie eigen informatie ophalen en zich een eigen oordeel vormen.³⁴² Vanuit de hiervoor beschreven ‘vicieuze loop’ bezien ontstaat in deze fase ook meer ruimte voor de accountant om zijn beoordeling van de stand van zaken en de verbeterplannen kritischer in te vullen. Het probleem ligt dan inmiddels open en er is letterlijk geen ontkomen meer aan: een instelling die op korte termijn niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen is onmiskenbaar in ‘zwaar weer’. Vanaf dat moment is de enige mogelijkheid en prioriteit nog om de acute crisis te bezweren, de instelling te saneren en het onderwijs voor de leerlingen – en zoveel mogelijk werkgelegenheid voor het personeel – te behouden. *Zogezegd functioneert het systeem in fase 1 en 3 prima.* Net zoals de milde gevallen van fase 2 ook gebaat kunnen zijn bij een Inspectie die op afstand blijft en de verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf houdt. *Voor de zwaardere gevallen van fase 2, waar een langzaam maar zekere en structurele weg naar beneden is ingezet, maar de nood nog niet acuut is én er steeds sprake is van net voldoende en geloofwaardige verklaringen voor hoe het komt*

³⁴⁰ De Inspectie geeft aan dat de beroepsvoorschriften op dit punt streng en helder zijn en dat accountants niet snel zullen verzuimen hun rol goed te vervullen omdat ze anders achteraf door derden aansprakelijk kunnen worden gesteld. De Inspectie is daarom van mening in deze terecht te kunnen steunen op de rol van de accountant.

³⁴¹ De Inspectie merkt op dat zij in het financiële domein inderdaad geen eigen gegevens heeft. De financiële gegevens van de instelling zijn volgens de Inspectie wel integraal en ze zijn (voor wat betreft de jaarrekening) gecontroleerd door een onafhankelijke derde (de accountant).

³⁴² De Inspectie merkt hierbij op dat een scherp onderscheid tussen optie 2 en 3 in de praktijk niet zo scherp is te maken: enerzijds kan de aannemelijkheid van de informatie van de instelling op allerlei wijzen worden getoetst, anderzijds geeft “zelf informatie ophalen” geen absolute zekerheid omdat de Inspectie niet de gehele boekhouding kan reproduceren.

en hoe het beter kan en beter zal gaan in de komende periode – goed genoeg voor de accountant en voor de instelling zelf (College van Bestuur én Raad van Toezicht) – bestaat er dus letterlijk de mogelijkheid om onder ogen van de Inspectie te verdrinken³⁴³.

7.6 Conclusie over de inrichting van toezicht: vertrouwen op de informatie van derden?

Het toezicht op onderwijsinstellingen is de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW. Het daadwerkelijke toezicht wordt echter uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs, die hierover waar nodig aan de Minister rapporteert.

Het onderwijstoezicht van de Inspectie, met name het financiële toezicht, heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt in de periode 2007-2012, met name door de overgang naar het 'geïntegreerde toezicht' en de instelling van de directie Rekenschap bij de Inspectie. Hiermee is het financieel toezicht in organisatorische en hiërarchische zin onder één dak ondergebracht. De arrangementen zijn nog steeds gescheiden, maar zijn in de praktijk van het werk samen gebracht. Daarvoor geldt wel dat het financieel toezicht op een heel andere manier vorm krijgt – in termen van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures – dan het toezicht op onderwijskwaliteit; ook als het om dezelfde instellingen gaat. Geïntegreerd toezicht betekent expliciet *niet* dat die verschillen worden opgeheven, maar dat de praktische belemmeringen ervan door samenwerking, uitwisseling, afstemming en coördinatie worden gereduceerd. Het toezicht blijft gescheiden, maar het werkt samen.

De wijze waarop het toezicht is vormgegeven betekent dat de Inspectie zich baseert op gegevens die worden aangeleverd vanuit de onder toezicht staande instellingen. Als een instelling onder geïntensiveerd toezicht staat, worden wel aanvullende stukken opgevraagd. Er wordt echter geen nader onderzoek verricht bij de instelling zelf. Het oordeel van de instellingsaccountant vormt één van de belangrijkste informatiebronnen van de Inspectie. De Inspectie voert dus geen zelfstandig onderzoek uit naar de situatie, maar baseert zich op de aangeleverde stukken van de accountant en de instelling. Dat gaat niet alleen om de concrete informatie – bijvoorbeeld over financiële kengetallen – maar *ook* om de interpretatie en duiding daarvan. Cruciaal is dat over dergelijke duiding en interpretatie de Inspectie geen eigen informatie of referentie heeft, anders dan eventueel vergelijkingsmateriaal vanuit andere onderwijsinstellingen. Waarbij zich wreekt dat er in het veld weinig instellingen vergelijkbaar zijn met Amarantis, vanwege de combinatie van VO- en BVE-onderwijs.

Belangrijk is ook om te vermelden dat het onderwijstoezicht gezien moet worden als een zich ontwikkelend domein. Het is niet 'af', maar beweegt voortdurend – en vaak schoksgewijs, op basis van incidenten of meer structurele negatieve ervaringen – mee met hoe het veld zich in de praktijk ontwikkelt. *Bot gezegd ontwikkelt het toezichtarrangement zich niet voor de realiteit uit, maar achter de feiten aan. Niet omdat het achterloopt of achterlijk is, maar omdat praktische ontwikkelingen snel gaan en op basis van concrete ervaringen steeds nieuwe benodigde accenten en aanpassingen zicht-*

³⁴³ De Inspectie is van mening dat deze zin niet geheel recht doet aan de situatie en de rol die de Inspectie binnen dit proces, daarbij rekening houdend met haar bevoegdheden, vervulde. Kijkend naar de basisprincipes is de Inspectie van oordeel dat het risicogerichte toezicht werkt. De risicoanalyse slaagt er goed in risicovolle onderwijsinstellingen (zowel kwalitatief als financieel) te detecteren. Dat was volgens de Inspectie ook het geval bij Amarantis: alleen, daar waar andere door de Inspectie gedetecteerde risico-instellingen in staat waren de kwaliteit van het onderwijs en/of financiële situatie te herstellen schoot het bestuurlijk vermogen bij Amarantis tekort.

baar worden. Zo is ook de ontwikkeling van de aandacht voor financiële continuïteit pas relatief laat in de geschiedenis van het arrangement meer nadrukkelijk op de agenda gekomen. Rechtmatigheid was daarvoor al een thema, mede naar aanleiding van de ‘fraudes’ uit eerdere jaren. In 2007 en 2008 is de financiële continuïteit dan ook geen nadrukkelijk en expliciet thema in de toezichtkaders van de Inspectie. Het toezicht is met name gericht op de onderwijskwaliteit. Toch besteedt de Inspectie (directie Rekenschap) er in de praktijk wel aandacht aan. Zo wordt Amarantis onder geïntensiveerd toezicht op de financiële continuïteit gesteld. In 2009 wordt financiële continuïteit als expliciet *thema* opgenomen in de toezichtkaders, maar op dat moment zijn de precieze criteria nog niet uitgewerkt. Vervolgens zien we in 2011 en 2012 dat financiële continuïteit verder wordt uitgewerkt voor het onderwijstoezicht en dat signaleringswaarden worden opgenomen voor de solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en weerstandsvermogen. Tegen die tijd ontstaat een meer volgroeid arrangement, dat meer precies is omschreven en waar de Inspectie ook meer gericht mee aan het werk kan.

De mindere aandacht voor financiële continuïteit heeft er onder andere mee te maken dat het toezicht met name gericht is op de onderwijskwaliteit. In 2007 zijn er al uitgewerkte waarderingskaders van de criteria voor de onderwijskwaliteit en ook in de in 2009 geformuleerde handhavingsprioriteiten wordt de financiële continuïteit niet genoemd. Het onderwerp bevindt zich lange tijd ergens in een onzeker midden tussen ‘wat’ en ‘hoe’. Het is de autonomie van instellingsbesturen om de financiën op orde te brengen en daar zou de Minister uit moeten blijven. Tegelijkertijd begrijpt iedereen dat een onderwijsinstelling die failliet is of geen leraren meer kan betalen onmogelijk *goed onderwijs* kan leveren. Het grijze gebied bevindt zich daar tussenin, waarbij het Ministerie en de Inspectie een terughoudende positie kiest met - vanuit het onderwijsbeleid bezien - op zichzelf begrijpelijke redenen. Belangrijk daarbij is ook om op te merken dat – hoe onwaarschijnlijk dit *achteraf* ook klinkt – de consequentie van een meer stringente uitleg van het grijze gebied niet per definitie betekent dat problemen eerder worden voorkomen. Amarantis is één van vele onderwijsinstellingen die onder verscherpt financieel toezicht vallen. Zou de Minister, en in het verlengde daarvan de Inspectie, kiezen voor een uitleg waarbij financiële continuïteit als onderwijskwaliteit wordt uitgelegd, dan betekent dit dat het Ministerie direct en voor het bestaande stelsel zeer stevig moet interveniëren in een groot aantal onderwijsinstellingen. Terwijl, zo weten we achteraf ook, hier veel instellingen onder vallen die niet in dezelfde problemen zullen komen als Amarantis. Gegeven de trappen die er in het bestaande stelsel zijn, is begrijpelijk hoe het financieel toezicht is ingericht en hoe het in deze concrete casus vorm heeft gegeven.

7.7. De bevoegdheidsuitoefening in relatie tot financiële problematiek bij Amarantis

Na deze uiteenzetting over de inrichting van het toezicht toetsen we ook nog aan de hand van relevante bepalingen hoe de bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de praktijk is uitgevoerd. Daartoe geven we hierna steeds de kern van de verschillende bepalingen weer om vervolgens aan de hand van feiten uit de reconstructie van feitelijke gebeurtenissen te laten zien hoe aan die bepalingen invulling is gegeven in de periode dat ze van kracht waren.

	Bevoegdheden die de Inspectie uitoefent	Bevoegdheden die de Minister uitoefent
Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen toezichtkader³⁴⁴ • Opstellen jaarwerkplan³⁴⁵ • Bij vaststellen ernstig tekort kwaliteit in overleg treden met de Minister³⁴⁶ • Kennis nemen van jaarverslagen en jaarrekeningen van instellingen en daaraan toegevoegde stukken³⁴⁷ • Vorderen inzage in en kopiëren van controledossiers van accountants³⁴⁸ • Instellen onderzoek bij rechtspersonen die collectieve middelen ontvangen als bescheiden daartoe aanleiding geven³⁴⁹ • In jaarlijks kwaliteitsonderzoek tijdens risicoanalyse (VO) of eerste detectiefase (BVE) bestuderen van jaarverslag en jaarrekening³⁵⁰ • Opstellen controleprotocol accountants bij het beoordelen van jaarstukken³⁵¹ • Opstellen richtlijnen voor jaarverslaglegging instellingen³⁵² 	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuren toezichtkader • Kennis nemen van verantwoordingen, gegevens en documenten voor de vaststelling van subsidie, lening of garantie (overige bevoegdheden uit de Comptabiliteitswet zijn gemandateerd aan de Inspectie)³⁵³
Handhaving/ interventie	<ul style="list-style-type: none"> • Interventies Rekenschap: bestuurlijk gesprek, plan voor kwaliteitsverbetering/prestatieafspraken³⁵⁴, verscherpt toezicht en financiële sanctie³⁵⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid tot opleggen financiële sanctie (op basis WOT 2012 inmiddels gemandateerd aan Inspectie)³⁵⁶ • Aanwijzing door de Minister (PO/VO)³⁵⁷

In dit overzicht is een aantal mogelijke interventies van de Inspectie achterwege gelaten. Met herziening van de WOT in 2012 heeft de Minister de bevoegdheid gekregen om de Inspectie te mandateren sancties op te leggen en heeft het toezicht op financiële rechtmatigheid een formele basis gekregen. De gewijzigde WOT treedt pas in werking in juli 2012. De ernst van de financiële problematiek bij Amarantis is dan volledig in beeld en de voornemens om Amarantis op te splitsen worden dan al uitgebreid uitgewerkt. Hierna bespreken we achtereenvolgens de omvang van elk van deze bevoegdheden.

7.7.1 De bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie

Ten behoeve van de uitvoering van het toezicht stelt de Inspectie in 2006 (PO/VO), 2007 (BVE), 2009 (PO/VO en BVE), 2011 (PO/VO) en 2012 (BVE) toezichtkaders op. Bovendien heeft de Inspectie ten behoeve van de uitvoering van haar eigen werkzaamheden ieder jaar een Jaarwerkplan opgesteld.

³⁴⁴ Wet op het Onderwijstoezicht, 20 juni 2002.

³⁴⁵ Ministerie van OCW (2006). *Regeling Inspectie van het Onderwijs 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 17.

³⁴⁶ Ministerie van OCW (2006). *Regeling Inspectie van het Onderwijs 2006*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 17.

³⁴⁷ Staatscourant 2008, nr 721. *Besluit aanwijzing personen belast met instellen onderzoek* (19 november 2008).

³⁴⁸ Staatscourant 2008, nr 721. *Besluit aanwijzing personen belast met instellen onderzoek* (19 november 2008).

³⁴⁹ Staatscourant 2008, nr 721. *Besluit aanwijzing personen belast met instellen onderzoek* (19 november 2008).

³⁵⁰ Uitwerking van de WOT 2002 in het toezichtkader po/vo (2006) en BVE (2007)

³⁵¹ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007.

³⁵² Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007.

³⁵³ Comptabiliteitswet 2002, artikel 43 lid 2 onder b.

³⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Werkproces financiële continuïteit*, 10 augustus 2010.

³⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007.

³⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Handhavingsbeleid 2009*. Utrecht, december 2008; Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rekenschap in de geïntegreerde onderwijstoezichthouder*, versie 5 juli 2007; Staatscourant 2011, nr. 22751. 16 december 2011; Rijksoverheid (2012). *Wet op het onderwijstoezicht*. URL: www.rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 15 augustus 2012.

³⁵⁷ Wet goed onderwijs, goed bestuur 2010.

Amarantis komt bij de Inspectie (Rekenschap) in beeld begin 2009 op basis van een BVE-sector breed onderzoek naar financiële risico's bij instellingen. Daartoe zijn de jaarrekeningen en bekostigingsgegevens van deze instellingen geanalyseerd. Dat leidt tot de identificatie van verschillende instellingen in de BVE-sector die een financieel risico lopen. Bij Amarantis is daarna specifiek onderzoek gedaan om het risico nader te bepalen. Op basis van het onderzoek stelt de Inspectie vast dat sprake is van een verhoogd financieel risico op basis waarvan aangescherpt toezicht zal worden gehouden.

Voor het financieel toezicht bestaat op dat moment nog geen specifiek toezichtarrangement, zoals er ook nog geen specifieke toetsingscriteria voor financiële continuïteit in het toezichtkader zijn opgenomen. Aangezien het financieel toezicht in deze periode nog wordt gezien als onderdeel van het kwaliteitstoezicht, is het toezichtarrangement ook aan dit kwaliteitstoezicht ontleend. In het kader van dit aangescherpte toezicht dient Amarantis de Inspectie te informeren over onverwachte gebeurtenissen met een grote financiële impact. Ook dient de onderwijsinstelling zijn financiële halfjaarrapportage aan de Inspectie beschikbaar te stellen.

In de vaststelling van risico's voor financiële continuïteit maakt de Inspectie gebruik van de aan haar gemandateerde Ministeriele bevoegdheid uit de Comptabiliteitswet om kennis te nemen van jaarverslagen en jaarrekeningen (eventuele toegevoegde stukken) van onderwijsinstellingen. Voorts heeft de Inspectie in enige mate gebruik gemaakt van de bevoegdheid om nader onderzoek te doen bij Amarantis naar de financiële situatie. In augustus en september 2009 heeft dat nadere onderzoek plaats. Daarbij baseert de Inspectie zich voor de vorming van haar oordeel op informatie en documenten die door de onderwijsinstelling zelf worden aangeleverd en, zo blijkt uit onze interviews, op gesprekken met bestuurders en bijvoorbeeld het hoofd financiën van Amarantis.³⁵⁸ De bevoegdheid om de controledossiers van de instellingsaccountant in te zien, is door de Inspectie niet gebruikt. Daarnaast heeft Rekenschap geen prestatieafspraken gemaakt voor Amarantis, wat zou passen in het interventietraject bij instellingen waar financiële continuïteitsrisico's zijn gedetecteerd.³⁵⁹

In december 2010 brengt de Inspectie van het Onderwijs een nieuwe versie uit van het 'Onderwijscontroleprotocol OCW/EL&I'. Dit protocol gaat specifiek in op financiële rechtmatigheid. Ter aanvulling op dit protocol wordt in maart 2011 een aanvullende handreiking bij het protocol gepubliceerd die ingaat op het controleren van de geprogrammeerde uren-norm. Het protocol voor 2012 was bij het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar. Ook de Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs 2007 is in de onderzoeksperiode verschillende keren aangepast, om precies te zijn in 2009, 2010 en 2011.

Vanaf eind 2009 houdt de Inspectie aangescherpt financieel toezicht op Amarantis. Het Ministerie wordt periodiek over deze problemen geïnformeerd. Het toezicht krijgt in de navolgende jaren invulling door in een jaarlijkse cyclus stukken op te vragen bij Amarantis en deze te beoordelen. Een enkele keer wordt contact gezocht met het bestuur van Amarantis. Het daartoe beschikbare instrumentarium is door afdeling Rekenschap van de Inspectie als volgt gebruikt:

³⁵⁸ Interviews (2012).

³⁵⁹ De Inspectie geeft aan dat het voor hen niet duidelijk is welke afspraken dat hadden moeten zijn. Amarantis heeft immers steeds aangegeven welke maatregelen ze gingen nemen. Er was geen reden om te twifelen aan de uitvoering daarvan. In de praktijk werden ze echter niet volledig uitgevoerd. Na twee jaar geïntensiveerd toezicht was de situatie medio 2011 niet sterk verbeterd, maar nog steeds verre van acuut.

- *Bestuurlijk gesprek*: naar aanleiding van de risicoanalyse voor de BVE-sector in 2009 en het aansluitende onderzoek bij Amarantis hebben gesprekken plaats met het College van Bestuur van Amarantis. Dit zijn echter geen bestuurlijke gesprekken in de zin van mogelijke interventies, maar gesprekken om gegevens te verzamelen. In september 2011 heeft naar aanleiding van de beoordeling van de financiële stukken van Amarantis een bestuursgesprek plaats, ook in december 2011 en in januari en februari 2012 als duidelijk is dat Amarantis hulp nodig heeft, hebben gesprekken met het bestuur plaats.
- *Plan voor kwaliteitsverbetering/prestatieafspraken*: in de loop van de tijd is bij Amarantis sprake van verbeterplannen. Vooral de bedrijfsvoering wordt vanaf 2008 intern door een verbeterplan geadresseerd. De inspanningen die in het licht van deze verbeterplannen worden verricht, zijn het initiatief van Amarantis zelf. Ze zijn niet geïnitieerd door de Inspectie, terwijl de Inspectie in interne stukken wel kritiek heeft op de kwaliteit van die verbeterplannen. Rekenschap stelt tot 2012 geen prestatieafspraken op voor Amarantis.³⁶⁰ De Inspectie adviseert het College van Bestuur van Amarantis met klem om een integraal verbeterplan op te stellen in januari 2012 als duidelijk is dat Amarantis hulp nodig heeft. Dit plan wordt vervolgens ook door de Inspectie geanalyseerd en de bevindingen van die analyse worden met het College van Bestuur en de voorzitter van de Raad van Toezicht besproken. De Inspectie beoordeelt het verbeterplan als onvoldoende.
- *Verscherpt toezicht*: zodra de Inspectie constateert dat er bij Amarantis een risico ten aanzien van de financiële continuïteit aanwezig is, verscherpt zij het toezichtarrangement. Dat betekent dat de Inspectie nadrukkelijker, vaker en scherper meekijkt en dat de instelling binnen afzienbare tijd verbetering moet tonen. De tijd tikt, populair gezegd. Bij Amarantis handhaaft de Inspectie dit verscherpt toezicht vanaf oktober 2009, waarna het in 2012 verder wordt aangescherpt tot het dan volgens het toezichtkader BVE 2012 mogelijke intensief toezichtarrangement.³⁶¹ In oktober 2011 overweegt de Inspectie het toezichtarrangement terug te brengen tot regulier toezicht. De basis daarvoor ligt in het gegeven dat blijkens de documenten die van Amarantis zijn gekregen de liquiditeit en de rentabiliteit weer boven de signaleringsgrens liggen. Tussen oktober 2009 (het moment van het aangescherpte toezichtarrangement) en oktober 2011 twee jaar later ontvangt de Inspectie met regelmaat informatie van Amarantis die lijken aan te tonen dat Amarantis de weg naar verbetering is ingeslagen.
- *Financiële sanctie*: financiële sancties zijn in het kader van financiële problematiek bij Amarantis niet opgelegd. Wel zijn er vanuit onderwijskwaliteit financiële sancties opgelegd, die overigens door Amarantis deels worden opgevoerd als factor in de financiële verslechtering.

7.7.2 De bevoegdheidsuitoefening door de Minister (en de Staatssecretaris)

De toezichtkaders van de Inspectie uit 2006 (PO/VO), 2007 (BVE), 2009 (PO/VO en BVE), 2011 (PO/VO) en 2012 (BVE) zijn door de Minister goedgekeurd en daarna in de Staatscourant gepubliceerd. Van de bevoegdheid om kennis te nemen van verantwoordingen, gegevens en documenten voor de vaststelling van subsidie, lening of garantie is door de Minister geen gebruik gemaakt want deze bevoegdheid is gemandateerd aan de Inspectie. Ook heeft de Minister het financieel sanctie-instrumentarium niet gebruikt in relatie tot de financiële problematiek bij Amarantis.

³⁶¹ De Inspectie geeft aan dat het intensief toezichtarrangement in de praktijk al langer mogelijk was.

Van de aanwijzingsbevoegdheid die de Wet goed onderwijs, goed bestuur sinds 2010 aan de Minister toekent en die geldt voor het PO- en het VO-onderwijs in situaties van bestuurlijke wanbeheer bij instellingen (waaronder financieel wanbeheer) is door de Minister geen gebruik gemaakt. In onze interviews is naar voren gekomen dat de mogelijkheid om de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten niet overwogen is. Deze mogelijkheid werd zeer onwaarschijnlijk geacht omdat de problemen die er waren vooral lagen in het BVE-deel van Amarantis en omdat de bevoegdheid zeer restrictief toepasbaar is.³⁶²

Het is hier op zijn plaats te vermelden dat de Staatssecretaris in een gesprek met (vertegenwoordigers van) het College van Bestuur van Amarantis een interventie heeft gepleegd. Op 8 december 2009 voert de Staatssecretaris een signaleringsgesprek waarin aan Amarantis duidelijk wordt gemaakt dat het Ministerie zich zorgen maakt over de financiële situatie van Amarantis. De verantwoordelijke bewindspersoon (op dat moment de Minister) van OCW komt vervolgens weer in beeld als in december 2011 duidelijk wordt dat Amarantis grote financiële problemen heeft.

7.8 Conclusies over de bevoegdheidsuitoefening: de geest en de letter van de wet

Toezicht

Hierboven is beschreven hoe, door middel van de wettelijke kaders, regelingen en protocollen, het financieel onderwijstoezicht is geregeld. De vraag die nu gesteld kan worden, is hoe het handelen van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs zich hiertoe verhoudt.

Volgens het toezichtkader onderzoekt de Inspectie jaarlijks de onderwijskwaliteit door middel van een risicoanalyse. De Inspectie heeft, naast deze 'normale' periodieke kwaliteitsonderzoeken bij scholen, in 2009 een onderzoek gedaan naar de financiële situatie bij BVE-instellingen. Toen Amarantis hierbij als risico-instelling werd geïdentificeerd, is vervolgens een 'onderzoek naar de financiële continuïteit' bij Amarantis gehouden. Een dergelijk onderzoek stond op dat moment niet in het toezichtkader of de werkprotocollen van de Inspectie opgenomen (maar valt wel onder de taak van de Inspectie om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs bij instellingen). Ook de criteria op basis waarvan een geïntensiveerd of intensief toezichtarrangement in het kader van de financiële continuïteit wordt toegepast, zijn pas in 2012 formeel vastgesteld. Uit onze interviews blijkt wel dat deze in de praktijk al eerder werden toegepast en aan betrokken instellingen zijn medegedeeld.

De Inspectie stelt in 2009 vast dat onderwijsinstelling Amarantis onder 'geïntensiveerd toezicht' komt te staan. De nieuwe mogelijke gradaties voor het financieel toezicht zijn op dat moment nog niet opgenomen in de toezichtkaders of protocollen van de Inspectie. De Inspectie heeft bij de toekenning van het toezichtarrangement wel aangegeven wat de implicaties hiervan zijn, namelijk dat Amarantis financiële documenten zoals de jaarcijfers aan moet leveren. Dit heeft Amarantis vervolgens ook gedaan. Amarantis werkte in die zin mee met de Inspectie. Echter, Amarantis is verplicht de Inspectie te informeren over tussentijdse ontwikkelingen met ernstige of verstrekkende financiële gevolgen wanneer zij onder aangescherpt toezicht staan in 2009. Uit interne mailwisselingen in het

³⁶² Interviews (2012).

dossier van Amarantis is op te maken dat de Inspectie niet altijd geïnformeerd wordt over ernstige financiële problemen.

Over de invulling van het financiële toezicht van de Inspectie kan geconcludeerd worden dat dit veel onder haar taak om toezicht te houden op de onderwijskwaliteit. De manier waarop financieel toezicht plaats zou moeten vinden lag op dat moment niet in de wet of de toezichtkaders vast, waardoor de regulatieve kaders ontbraken. Deze heeft de Inspectie op dat moment nog niet uitgewerkt, maar toch heeft de Inspectie er onderzoek naar gedaan en een geïntensiveerd toezichtarrangement toegepast. In de praktijk is de invulling van dit toezicht in grote lijnen overgenomen uit het kwaliteits-toezicht: op basis van een risicoanalyse wordt een toezichtarrangement opgesteld, waarna er volgens dat arrangement wordt gewerkt met de onder toezicht gestelde. Op basis van de feiten uit ons onderzoek moeten we vaststellen dat het toezichtkader goed is toegepast. Amarantis is in de categorie opgenomen die paste bij de beschikbare informatie, overigens samen met een behoorlijk aantal andere instellingen.

Ingezette interventies

Vervolgens is het de vraag wat vanuit die positie is gebeurd: wat heeft de Inspectie en/of de Minister gedaan om Amarantis weer terug op het goede pad te brengen en in hoeverre zijn daarbij de beschikbare mogelijkheden goed benut?

Belangrijk is hier om vast te stellen dat de interventiemogelijkheden bij financieel toezicht lange tijd niet uitgewerkt waren, hoewel dit wel tot de taak van de Inspectie en het Ministerie behoort. In de aangepaste WOT van 2012 wordt wel opgenomen dat de Minister de Inspectie mandaat kan verlenen om sancties op te leggen, zoals de bestuurlijke boete of een korting op de bekostiging. De 'hardere' maatregelen, zoals het beëindigen van de bekostiging, blijven bij de Minister. Zachtere interventies worden in 2009³⁶³ wel uitgewerkt, maar alleen in een escalatieladder voor individuele scholen in het kader van de onderwijskwaliteit, en niet voor instellingen in het kader van de financiële continuïteit. Daarmee waren er dus geen 'zachte' interventiemogelijkheden aangewezen voor de Inspectie om toe te passen. Er waren weliswaar mogelijkheden, maar het gebruik daarvan – wanneer is wat gerechtvaardigd – was nog niet omschreven, laat staan voorgeschreven. Om tot interventies over te gaan, zou de Inspectie de Minister moeten vragen dit te doen. Pas in 2012 komen interventies van de Minister aan de orde in de onderlinge gesprekken. Wel heeft de Inspectie de zorgen eerder al gedeeld met de Staatssecretaris op 26 mei 2010 en heeft de Staatssecretaris vervolgens een signaleringsgesprek gevoerd met de het College van Bestuur. Belangrijk hier is om te markeren dat het opschalen naar de hardere categorie interventies betekent dat daarmee ook wordt opgeschaald tot buiten het bereik van de Inspectie; de interventie wordt politiek, in die zin dat de Minister er direct – persoonlijk – bij betrokken raakt. Los van de procedurele complicaties is dat een zware stap voor de Inspectie om te zetten, zeker als er geen kaders zijn waarmee een dergelijk politiek-bestuurlijk opschalen min of meer objectief te verantwoorden is.

Een interventie van de Inspectie was wel om, in het kader van het geïntensiveerde toezicht, jaarlijks financiële stukken van Amarantis op te vragen. Daarmee stuurt de Inspectie niet direct bij of op Amarantis, maar komt wel zeer dichtbij. De Inspectie is voelbaar. Toch heeft de Inspectie geen prestatie-

³⁶³ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Handhavingsbeleid 2009*. Utrecht, december 2008.

afspraken met Amarantis gemaakt. Er wordt alleen afgesproken dat een aantal interne stukken, zoals jaarcijfers, bij de Inspectie moeten worden aangeleverd. Pas in 2012 moest Amarantis, in het kader van het intensief toezicht, een verbeterplan voorleggen aan de Inspectie. Alleen het informeren van de Minister, en de mogelijkheid van de Minister om de bekostiging te beëindigen, staat vastgelegd in de wet. De Inspectie heeft in januari 2012 de Minister geïnformeerd middels een memo. De Minister heeft geen formele interventies ingezet, maar er zijn wel enkele informele interventies geweest. Een voorbeeld daarvan is het signaleringsgesprek van Staatssecretaris Van Bijsterveldt met het College van Bestuur van Amarantis eind 2009 waarin zorgen worden gedeeld over de financiële positie. Zo bezien hebben de verschillende partijen binnen de bandbreedte van het geïntensiveerde financieel toezicht min of meer gedaan wat ze konden. Er waren nog enkele andere en meer ingrijpende mogelijkheden, maar het *niet* benutten daarvan is gegeven de daarvoor benodigde bewijslast begrijpelijk.

Toezicht in ontwikkeling

Het financiële onderwijstoezicht was tot 2012 nog nauwelijks uitgewerkt.³⁶⁴ Toch wordt de financiële continuïteit van instellingen dan al wel langere tijd genoemd als belangrijk onderdeel van het onderwijstoezicht. Bij de invulling van de werkzaamheden van de directie Rekenschap in 2009, als onderdeel van de geïntegreerde toezichthouder, wordt gesteld dat de financiële continuïteit wordt gezien als basisvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs en nadrukkelijk aan de orde dient te komen bij het toezicht op de zwakke instellingen of de instellingen die in de gevarenzone dreigen te komen, of waarover ernstige signalen zijn ontvangen. Daarnaast wordt het “bevorderen van goed onderwijs door het signaleren van (en interveniëren bij) scholen waar de continuïteit in gevaar is en/of de onderwijskwaliteit in gevaar is door slecht financieel beheer” expliciet als een van de taken van de directie Rekenschap genoemd. Dat werpt in ieder geval de vraag op of de Inspectie, met name de directie Rekenschap, niet alleen voldoende gehandeld heeft naar de letter maar ook naar de geest van het toezicht. Of beter gezegd, of achteraf bezien wel het maximale is gedaan om de continuïteit van het onderwijs langs de lijn van het financieel beheer te garanderen. *Op basis van de analyse kan de conclusie zijn dat de Inspectie heeft gehandeld volgens de eigen protocollen en procedures, maar dat men heeft nagelaten om de deugdelijkheid en passendheid van het ‘format’ voor deze concrete situatie – waarover men inmiddels veel informatie had verzameld en er eigen oordelen moeten zijn gevormd – kritisch te bevragen.* Dat had er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de Inspectie al eerder en meer direct was overgegaan tot het verzamelen van eigen informatie die het vormen van een eigen oordeel over de werkelijke haalbaarheid van de verbeterplannen – en dus van de **continuïteit** van Amarantis – mogelijk zou hebben gemaakt.

Een kwestie die zich ook vanuit de beschrijving van het toezicht op Amarantis en de bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie opdringt is de wijze waarop binnen de organisatie een verbinding is gelegd tussen de problemen bij de onderwijskwaliteit en het financieel beheer van Amarantis en hoe is omgegaan met de verschillende niveaus waarop waarnemingen van toezicht zich aandienen – soms individuele locaties of opleidingen, soms de bestuurlijke eenheid Amarantis. De notie van geïntegreerd toezicht impliceert dat de grote variëteit aan *categorieën* waarnemingen (financieel versus kwaliteit) en *niveaus* van waarnemingen (lokaal, centraal; opleiding, instelling; BVE, VO) ergens in de werkpraktijk samen komen. Maar de kern is tevens dat de arrangementen verder formeel en regula-

³⁶⁴ De Inspectie is van mening dat het financieel onderwijstoezicht wel al eerder een plaats heeft gekregen, namelijk in het toezichtkader BVE 2009 en PO/VO 2009.

tief gescheiden zijn. Hoewel dat bij andere instellingen mogelijk wel goed is gegaan heeft dat bij Amarantis in de praktijk niet goed uitgewerkt. Terugval in kwaliteit had hier een aanleiding kunnen zijn om buiten het afgesproken arrangement te stappen en dieper door te dringen in de financiële informatie en de accuratesse van de verbeterplannen. Hetzelfde geldt voor het repetitieve karakter van de problemen. Individuele kwesties worden dan misschien steeds wel opgelost, maar als een instelling telkens op een net wat andere manier toch weer in de problemen raakt, zegt dat ook iets over het geheel.

Blijven handelen binnen de kaders van toezicht, ook als er aanleiding zou zijn om daar buiten te treden – of er in ieder geval vraagtekens bij te plaatsen –, kan een gevolg zijn van de inschatting dat het wel mee zou vallen, maar ook voortkomen uit een (gevoelde) barrière om zonder objectief ‘bewijs’ een instelling in de beklagdenbank te zetten. En daar misschien vervolgens zelfs wel de gerechtelijke gevolgen van te moeten dragen. *Het eerste is een inschattingsfout, het tweede een signaal van een institutionele weeffout.* Een verkeerde inschatting kan een fout zijn van de Inspectie, maar ook voortkomen uit de huidige inrichting van het systeem, waarin de Inspectie haar oordeel baseert op de informatie van derden. Het behoeft geen toelichting dat de lessen die te trekken zijn ten aanzien van de casus Amarantis in het ene of het andere geval heel anders zullen uitvallen.

8. Reflectie

8.1 Gepaste afstand, maar ook voldoende nabijheid op de juiste momenten

In het afgelopen decennium heeft het denken over het onderwijsbeleid in Nederland zich ontwikkeld in een richting die vaak wordt benoemd als een beweging 'van government naar governance'. Centraal in het onderwijsstelsel staat dat er autonomie is voor instellingen, met verantwoordelijkheid voor schoolbesturen. De Minister staat op afstand, met verantwoordelijkheid voor het stelsel. Het toezicht van de Inspectie op scholen en besturen is complementair aan het toezicht dat binnen de instelling zelf door de Raad van Toezicht wordt uitgeoefend en de horizontale verantwoording aan betrokken partijen. Er is daarmee sprake van zogenaamd *getrapt* toezicht. De autonome positie in combinatie met getrapt toezicht betekent dat ook de problemen van een onderwijsinstelling primair van de instelling zelf zijn. De verantwoordelijkheid voor het ontstaan (c.q. het voorkomen) en de oplossing ervan ligt in eerste instantie bij de instelling zelf: bij het College van Bestuur en bij de Raad van Toezicht. De Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW zijn niet verantwoordelijk voor het ontstaan van financiële problematiek bij een individueel schoolbestuur.

Tegelijkertijd hebben Ministerie en Inspectie wel degelijk verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en voor het borgen van goed onderwijs voor leerlingen. Dat krijgt invulling in het organiseren van randvoorwaarden waarbinnen instellingen kunnen functioneren, zoals bijvoorbeeld het invoeren van de fusiewet en het scheiden van bestuur en intern toezicht. Maar daarbij hoort ook de taak om door middel van toezicht na te gaan in hoeverre onderwijsinstellingen de wetten en regels naleven en of er inderdaad sprake is van goed onderwijs. Dat maakt dat individuele gevallen van ingestorte kwaliteit, ondeugdelijk financieel beleid of andere meer of minder opzichtige tekorten in instellingen wel degelijk tot de verantwoordelijkheid van de Minister en de Inspectie behoren. Zij zijn niet de veroorzaker van een val in kwaliteit, maar zijn wel verantwoordelijk voor het doen van al het mogelijke om deze tijdig te signaleren en de instelling met drang of dwang tot verbetering te bewegen. Waar dat niet lukt ontstaat dan wel degelijk verantwoordelijkheid voor het feit dat binnen het stelsel instellingen, locaties of opleidingen kunnen bestaan die niet aan de maat zijn, of door financiële problematiek niet meer kunnen voortbestaan. Het systeem is getrapt, maar aan het einde van de trap staat uiteindelijk wel de Minister - met de Inspectie op de trede er net voor.

De vraag die nu voorligt is hoe het zo kan zijn dat de Minister en de Inspectie drie jaar lang geïntensiveerd toezicht hebben gehouden op Amarantis, om vervolgens uiteindelijk in 2012 alsnog relatief verrast te moeten constateren dat de organisatie financieel op instorten stond en zonder externe afwenteling van kosten en risico's niet meer te redden viel.³⁶⁵ Zoals hiervoor beschreven is de val als feit de verantwoordelijkheid van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van Amarantis, maar het onvermogen om correctie aan te brengen in de koers van Amarantis is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de Minister, en de Inspectie als eerstverantwoordelijke en meest nabij betrokken organisatie. Hoe kan het toezicht zo dichtbij zijn en het dan toch zo misgaan? Hoe is het mogelijk dat een organisatie die binnen de kaders van het bestaande toezichtarrangement zo tegen de grenzen van het toelaatbare opereert uiteindelijk toch richting een acuut financieel probleem kan afglijden? En wat leert dat voor de toekomst van het toezichtarrangement: hoe kunnen vergelijkbare

³⁶⁵ De Inspectie merkt op dat Amarantis, eventueel met tijdelijke steun van het ministerie, met normaal bestuurlijk handelen weer in een gezonde financiële positie had kunnen komen. Bij andere instellingen is dat immers ook gelukt.

gevallen worden voorkomen? Zonder dat daarmee de kern van het stelsel, namelijk autonomie van de instellingen, overboord wordt gezet. Het Nederlandse onderwijssysteem functioneert in internationaal vergelijkend perspectief goed en tegenover Amarantis staan vele goed functionerende onderwijsinstellingen en voormalige risico-instellingen die hun financiële situatie wel op orde hebben weten te brengen. De vraag is dus niet hoe het stelsel verbeterd kan worden, maar hoe de excessen daar adequaat, tijdig en met voldoende precisie uit gefilterd kunnen worden. Met instandhouding van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, maar ook met borging van de kwaliteit van onderwijs en de continuïteit van instellingen door de Minister. Hoe kunnen Inspectie en Minister afstand houden en op de gepaste momenten toch ook voldoende nabij zijn? Wat kan aan het systeem verbeterd worden om de kans op excessen te verkleinen en, in het geval het toch voorkomt, deze anders zo tijdig mogelijk te signaleren en aan te pakken?

In dit hoofdstuk zetten we de conclusies uiteen van het onderzoek naar de handelwijze en de bevoegdheidsuitoefening door de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in relatie tot financiële problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep. We brengen daartoe eerste de deelconclusies bijeen die we in de respectievelijke hoofdstukken over de beide thema's hebben getrokken en formuleren daarna lessen voor de toekomst.

8.2 Vele signalen tellen niet vanzelf op tot schokken

Overheidsbestuur wordt vaak gedreven door zichtbare en voelbare schokken. Zichtbare aanleidingen bieden legitimiteit voor ingrijpende interventies, ook als de onderliggende oorzaken al veel langer dan de uiteindelijke ramp bestaan. De Vuurwerkcramp in Enschede en de Cafébrand in Volendam bijvoorbeeld waren de aanleiding om massaal te interveniëren in de praktijk van vergunningverlening en handhaving, en het toezicht op brandveiligheid. De tekorten in naleving waren daarvoor al bekend, maar om de gevestigde sluimerende praktijk te doorbreken was een crisis nodig. Net zoals er een crisis op de kapitaalmarkten nodig is om soms decennialange praktijken van zwakke begrotingsdiscipline te problematiseren en – wellicht – te doorbreken.

Wat dergelijke schokken bieden is niet zozeer nieuwe kennis over wat er gaande is, maar een doorbraak door de verzachtende, verklarende, begripvolle en vaak instemmende interpretatie ervan. De 'ontploffing' toont onontkoombaar en niet te ontkennen aan dat er iets niet klopt met een vuurwerkfabriek middenin een woonwijk, of aan een afgegeven vergunning voor een lpg-station op korte afstand van een basisschool. Waar voor de ramp nog gewezen kon worden op een gegroeide praktijk, traditie, of de nodeloze last voor de ondernemer bij een gedwongen verhuizing smelten dat soort beelden bij de aanblik van de crisis zelf. Arrangementen hebben schokken nodig om uit het eigen pad te breken. Zonder schokken stromen ze; niet onveranderlijk, maar wel min of meer in dezelfde richting, met aanpassingen op het bestaande. Zonder het bestaande fundamenteel in twijfel te trekken. 'Never waste a good crisis' is niet voor niets het Engelse gezegde. 'Onder druk wordt alles vloeibaar', luidt een Nederlandse equivalent. Grote en vooral beeldbepalende gebeurtenissen bieden ruimte voor ingrijpend bestuurlijk handelen. *Maar wat als zich geen schok voordoet? Althans niet voordat het te laat is. Wat als er alleen beperkte signalen zijn, die geen van allen de grote stap buiten de kaders legitimeren en vervolgens ook redelijk adequaat binnen de kaders aangepakt kunnen worden?*

In de onderzoeksperiode zijn in het domein van Amarantis veel gebeurtenissen waarbij OCW en de Inspectie betrokken zijn en waarbij de instelling op tekorten gewezen wordt. Veel van deze gebeur-

tenissen hebben niet direct betrekking op financieel toezicht, maar gaan over thema's rond individuele scholen, zoals de onderwijskwaliteit, onderwijstijd of examens. Er was gedurende de gehele periode veel aan de hand bij Amarantis. Het zijn uiteenlopende en specifieke gebeurtenissen, die ieder voor zich wel aanleiding geven om lokaal sancties op te leggen, maar niet op grotere schaal tot interventies over te gaan. Amarantis is als groep scholen en als bundel opleidingen op allerlei manieren en momenten onderwerp van zorg is geweest, maar slechts heel zelden is de koppeling naar het generieke niveau gemaakt. Als er in één opleiding veel zaken mis zijn, wat zegt dat dan over de groep? En wat betekenen die individuele problemen op het moment dat de instelling als geheel in financiële problemen komt? Zijn dat dan signalen om op te schalen, ook als de financiële problematiek daar zelf nog (net) niet voldoende aanleiding voor lijkt te geven? Is het mogelijk om bij afwezigheid van een werkelijk kritiek moment – zoals bijvoorbeeld het ontdekken van een grootschalige diplomafraude, massale leegloop van de school, protesterende leerlingen of een omvangrijke actie van docenten – de optelling van talrijke lokale en kleinere thematische incidenten en tekorten op te tellen tot grote gebeurtenis? Hoe kan het systeem kantelen zonder kantelpunten? *Wat is bij afwezigheid van het onderwijs-equivalent van een ontploffing of uitslaande brand het signaal om als Inspectie toch binnen te stappen en op te schalen voorbij het niveau van wat de directe aanleiding rechtvaardigt?* Let wel, we bedoelen niet dat er geen signalen zijn uitgewisseld of informatie is gedeeld. Dat is wel gebeurd. Echter, juist wanneer in 2011 bij de Inspectie een piek ontstaat van signalen over problemen bij Amarantis, constateert de Inspectie dat het financiële toezicht weer teruggebracht kan worden tot een basisarrangement.³⁶⁶ *Wat ontbrak is het samenbrengen van de vele uiteenlopende signalen tot één aanleiding om de stap buiten het toezichtkader te zetten en zonder een direct aanwijsbare reden toch binnen te stappen bij Amarantis en met eigen waarneming de stand van zaken op te nemen.* Het verschil tussen het vormen van een eigen oordeel op basis van zelf verzamelde feiten en het opvragen van informatie aan de ander en het oordelen op basis van de oordelen, inschattingen en uiteindelijk ook interpretaties van anderen is groot én cruciaal. *Zonder die eigen waarneming was het lastig voor de Inspectie om tot eigen interpretatie van de ernst van de situatie te komen en werd – achteraf bezien te lang – vertrouwd op het zelfcorrigerend vermogen van het bestuur en de Raad van Toezicht van Amarantis en op de oordelen en eventuele interventies van de accountant.*³⁶⁷

Door het gebrek aan eigen waarneming moest de Inspectie sterk koersen op de duiding van anderen. Bij Amarantis had de duiding vanuit de instelling steeds een bedekkend karakter; financiële problematiek was het gevolg van het *verleden* en er waren altijd ramingen beschikbaar om de gevolgen ervan over jaren in de *toekomst* uit te smeren. De problematiek werd begrijpelijk gemaakt, wat leidde tot enige mate van begrip en waardering voor de worsteling van de bestuurders van Amarantis. *Daarmee worden feiten niet verdraaid of opgepoetst, maar wordt de crisis gecontextualiseerd. En daarmee feitelijk geneutraliseerd.* De Inspectie liet na om buiten het kader te treden en zelf een eigen oordeel op te bouwen, ook al waren de zich opvolgende incidenten en problemen – financieel en kwalitatief – daar meer dan voldoende aanleiding voor. De drempel om zonder 'casu belli' de grens van het toezichtkader over te gaan en eigen informatie te verzamelen, eigen waarnemingen te doen en zich zo een eigen beeld van oorzaak en aanleiding te kunnen vormen was te groot. Dat is een be-

³⁶⁶ De Inspectie stelt dat dit gebaseerd is op een interne notitie van een medewerker die de interne besluitvorming over het arrangement voorbereidde. De verantwoordelijke teamleider heeft deze notitie vervolgens bijgesteld en vastgesteld dat aanvullend onderzoek nodig was en het bestaande geïntensiverde arrangement werd gehandhaafd.

³⁶⁷ De Inspectie geeft aan dat er alle redenen waren om gezien de beperkte risico's en het aantreden van een nieuwe bestuurder, gecombineerd met een kritische analyse van cijfers en plannen en met ervaring opgedaan bij andere instellingen, niet stevig te interveniëren.

langrijk leerpunt: hoe kan een productieve balans gevonden worden tussen op afstand blijven en in concrete gevallen – zonder wijsheid achteraf – toch dichtbij te komen, over de grenzen van autonomie en eigen verantwoordelijkheid heen. Daarvoor bestaat geen eenvoudig antwoord, maar wel een duidelijk aanwijsbare noodzaak. Het zou een kernpunt op de agenda van de commissie en een cruciale gevolgtrekking uit dit onderzoek moeten zijn.

De begripsvolle contextualisering van het afglijden van Amarantis werd nog versterkt doordat na het opnemen van de instelling in het verscherpte toezicht er met regelmaat cijfers over de situatie beschikbaar werden en er een periodiek contact ontstond tussen de Inspectie en de instelling. Daarmee kwam een dikke gegevensstroom op gang die verzachtend uitpakte. Zolang de gegevens op $t1$ niet dramatisch afwijken van $t0$, en er redelijke verwachtingen voor $t2$ zijn, is er geen directe aanleiding om tot volledige alarmering over te gaan. Wat telt is het increment van de ontwikkeling en zolang die gradueel genoeg is blijft de werkelijke schok uit. Wat dan ontstaat is een stroom gegevens, gesprekken en verbetervoorstellen die weliswaar steeds wat serieuzer worden, maar uiteindelijk nergens écht tot sprongen in het denken over Amarantis leiden. Zonder de wijsheid achteraf – zonder kennis van de afloop – was het voor de betrokken actoren moeilijk om op basis van de graduele veranderingen scherper te interveniëren. Daartoe ontbrak steeds net de bewijslast. Pas met het alarmerende bericht de bestuurder over het niet meer kunnen voldoen aan de betalingsverplichtingen was de volle omvang van de crisis duidelijk. Dat bericht was in de casus Amarantis het equivalent van de ontploffing. Maar toen was het al te laat.

Het toezichtstelsel voor het onderwijs heeft, zo laat de casus Amarantis zien, schokken nodig om ingrijpende acties of interventie te rechtvaardigen. Het moet *écht* misgaan voordat we toestaan dat inbreuk wordt gemaakt op de autonomie van onder toezicht gestelde instellingen. Verslechtering van voortijdig schoolverlaten, korting op de rijksbijdrage, ontneming van examineringsbevoegdheid van een bepaalde opleiding, lage solvabiliteits- en liquiditeitswaarden en andere signalen die er allemaal waren vormden geen directe aanleiding om in te grijpen. De vele op zichzelf kleine signalen die er tussen januari 2009 en januari 2012 waren, moesten daartoe worden geduid op een schaal zonder nul- en eindpunt waarin de problematiek langzaam maar zeker verslechterde, verdichte, zich tegelijk voordeed, zonder dat daarin de ernst van de situatie als geheel zichtbaar werd. Er waren geen schokkende gebeurtenissen, geen pieken, geen crises en er zijn ook geen cruciale kantelmomenten. *De kleine momenten hadden wellicht samen tot één totaalbeeld kunnen leiden, dat in ieder geval in de optelsom krachtig genoeg was geweest. Het kader biedt geen directe plaats voor die optelling, maar de optelsom zelf zou aanleiding kunnen zijn om het kader voorbij te gaan.*³⁶⁸ Bij het toezicht op Amarantis is dat niet gebeurd. Achteraf bezien misschien niet goed te begrijpen, maar op het moment zelf en zonder wijsheid achteraf voorstelbaar. En juist dat is een ongemakkelijke conclusie. Inzicht in de werking van de *binnenkant* van de afwegingen van de Inspectie en het Ministerie is nodig om dat ongemak nader te duiden en te komen tot mogelijke oplossingsrichtingen.

³⁶⁸ De Inspectie geeft aan dat risicogericht toezicht is ingericht binnen de grenzen van onderwijswetten en toezichtkaders, zo ook de bevoegdheden cq. instrumenten die de Inspectie tot zijn beschikking heeft. De Inspectie is van mening dat zij wat betreft Amarantis heeft gehandeld overeenkomstig de bevoegdheden die zij als toezichthouder heeft. De Inspectie merkt op dat zij zowel op kwalitatief als op financieel niveau wel degelijk een oordeel heeft gevormd dat tot een totaalbeeld heeft geleid over de zorgwekkende situatie van Amarantis.

Bijlage 1: Schematische en chronologische weergave feitelijke gebeurtenissen

2007			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
1 januari 2007	Fusie	ROC ASA en ISA	Fusie ROC ASA en ISA in Amarantis. ³⁶⁹
23 april 2007	Brief	Staatssecretaris OCW en vz CvB Amarantis	Naar aanleiding van de KCE-audit is besloten om bij drie opleidingen het recht op examinering te ontnemen. ³⁷⁰ Amarantis maakt bezwaar op 10 mei 2007. ³⁷¹
10 mei 2007	Werkbezoek	Staatssecretaris OCW	Op 10 mei 2007 brengt de Staatssecretaris van OCW een werkbezoek aan het Kloosterhotel van ROC Amarantis (ROC ASA), dat op deze dag officieel geopend wordt. ³⁷²
7 juni 2007	Aankondiging	vz RvT Amarantis	Aankondiging fusie Amarantis en SIVOA. ³⁷³
12 juli 2007	Brief	Inspecteur van het Onderwijs	De Inspecteur van het Onderwijs bericht aan Amarantis haar bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de realisatie van de invulling van het onderwijs, dat uitgevoerd is bij de opleiding Secretarieel medewerker te Amersfoort. Er wordt geconcludeerd dat de opleiding niet voldoet aan de vereisten van de 850 contacturen. ³⁷⁴
Augustus 2007	Overleg	Vz CvB Amarantis en OCW VO en BVE	Gesprek over de problematiek bij Amarantis: “als gevolg van inadequaat beheer van de huisvestingsportefeuille van de voorheen ISA-scholen is er een bedrag van 9,5 miljoen euro eigen vermogen afgeschreven en blijft er voor ISA-onderdeel niets over”. ³⁷⁵

³⁶⁹ Voorzitter College van Bestuur (2007). *Amarantis Onderwijsgroep. Doorlopende lijnen. Jaarbericht 2007.*

³⁷⁰ Ministerie van OCW (2007). Brief aan Amarantis, 23 april 2007. Kenmerk BVE/stelsel/2007/14304.

³⁷¹ Amarantis (2007). *Zienswijze m.b.t. voorgenomen besluit n.a.v. KCE-audit 2005-2006.* Brief aan de Staatssecretaris van OCW, 10 mei 2007, kenmerk BVE/stelsel/2007/14304.

³⁷² Medewerker directie BVE (2007). *Werkbezoek aan het Kloosterhotel – 10 mei 2007.* Den Haag, 8 mei 2007. Registratienr: BVE/BMO/2007/19054.

³⁷³ Voorzitter Raad van Toezicht (2007). *Amarantis Onderwijsgroep. Doorlopende lijnen. Jaarbericht 2007.*

³⁷⁴ Inspecteur van het Onderwijs (2007). *Brief aan College van Bestuur Amarantis Onderwijs. Onderwerp: hercontrole 850-urennorm.* 12 juli 2007.

³⁷⁵ Ministerie van OCW (2007). *Kort verslag van het overleg met dhr. Molenkamp.* Week van 20 t/m 26 augustus.

2008			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
14 januari 2008	Sanctie	OCW BVE aan Staatssecretaris OCW	Voorstel voor een sanctie aan Amarantis met betrekking tot de naleving van de 850-urennorm. Amarantis krijgt net als een onderwijsinstelling uit Rotterdam de hoogste sanctie opgelegd van € 170.000. ³⁷⁶
1 september 2008	Organisatorische verandering	Rekenschap	Afdeling Rekenschap onder de Auditdienst OCW gaat naar de directie Rekenschap van de Onderwijsinspectie.
15 juli 2008	Nota	Inspectie BVE aan Staatssecretaris OCW. Afschriften aan: DG HBW, DBVE, M LNV, LNV, HI s, Scr IGO, Reg IO.	Over instellingen waar examens van onvoldoende kwaliteit zijn geconstateerd. Bij ROC ASA van Amarantis is een heronderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat twee opleidingen wederom van onvoldoende kwaliteit zijn. De Inspectie adviseert om de licenties van de onvoldoende opleidingen in te trekken. ³⁷⁷ Dit advies wordt echter niet overgenomen door de Staatssecretaris van OCW, omdat niet dezelfde deelkwalificaties zijn onderzocht. ³⁷⁸
24 november 2008	Toezichtberaad	OCW: DGHBE, HO, d.E, d.OWB, plv.d.BVE Inspectie: BVE, HO, d. Rekenschap	In de bijlage van het verslag wordt vermeld dat de liquiditeit en solvabiliteit van Amarantis 'op rood' staan. De liquiditeit wordt gedrukt door een kortlopende lening die in 2008 is omgezet in een langlopende lening. ³⁷⁹
3 december 2008	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: Jeugdzaken, HO, Beroepsonderwijs, d.Toezicht BVE, d.Rekenschap.	De Inspectie geeft aan dat het bij MBO-instellingen op alle fronten wat minder gaat en dat in het toezichtberaad is afgesproken om in onderling overleg te bezien welke instellingen nader bekeken moeten worden. ³⁸⁰

³⁷⁶ Ministerie van OCW (2008). *Besluitvorming onderwijstijd BVE*. Ter besluitvorming, 14 januari 2008, registratienummer BVE/lenl/2008/1864.

³⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs (2008). *Melding examens onvoldoende kwaliteit*. Nota aan het Ministerie van OCW, 15 juli 2008, E-doc nr. 37598.

³⁷⁸ Ministerie van OCW (2008). *Waarschuwing n.a.v. het onderzoek examenkwaliteit 2007-2008; BRIN 04EM*. Brief aan Amarantis, 15 december 2008, kenmerk BVE/Stelsel/2008/83734.

³⁷⁹ Verslag toezichtberaad DGHBE d.d. 24 november 2008.

³⁸⁰ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 3 december 2008.

2009			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
19 januari 2009	E-mail	Rekenschap aan IGO	De directie Rekenschap informeert de Inspecteur-generaal over de instellingen waarbij Rekenschap financiële risico's ziet. De risico's zijn gebaseerd op een eerste analyse van de kengetallen over de mogelijkheid tot schulden op korte termijn en lange termijn af te betalen, de winsten/verliezen over 2007 en de trendgegevens over 2003-2007. Van de ROC's staat Amarantis in de top drie. Rekenschap geeft aan dat het niet gaat om een acute situatie, maar om potentiële kandidaten voor nader onderzoek. ³⁸¹
10 maart 2009	Intern Memorandum	d. Rekenschap aan de Staatssecretaris, met CC: IGO en DGHBW	De Staatssecretaris wordt geïnformeerd over enkele acute financiële problemen die bij ROC's spelen en het (financieel) toezicht dat de Inspectie van het Onderwijs hierop uitvoert. In een onderzoek naar de risico's op instellingsniveau maakt de Inspectie gebruik van cijfers van CFI die hiervoor de jaarrekeningen van de onderwijsinstellingen als input gebruikt. Een vijftal ROC's vallen op met een zwakke liquiditeit waarvan de solvabiliteit op het eerste gezicht nog redelijk toont, maar ook al richting de signaleringgrenzen raken. Ook op deze instellingen zal een intensiever toezicht gaan plaatsvinden. ROC Amarantis is één van deze vijf ROC's en heeft een liquiditeit van 0,31 en een solvabiliteit van 0,23. ³⁸²
16 maart 2009	Periodiek Overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: d.Rekenschap, HO, d. Toezicht BVE	Er wordt niet gesproken over de financiële problemen bij ROC's. Ten aanzien van het toezichtkader BVE 2009 wordt onder andere gesproken over de norm voor opbrengsten. De financiële component van het toezichtkader is geen onderwerp van gesprek. ³⁸³
April/mei 2009	Vorbereiding op continuïteitsonderzoek	Rekenschap	Onderzoek directie Rekenschap naar Amarantis is voorzien en wordt uitgevoerd in de maanden juli – september. ³⁸⁴
20 april 2009	Toezichtberaad	DGHBWE. Onduidelijk wie precies aanwezig. In ieder geval wel: OCW plv.d.BVE en d. Rekenschap.	Besproken wordt onder andere de financiële situatie van een aantal BVE-instellingen. ROC Friesland College, ROC Zeeland en ROC Landstede worden met een hoog of bovengemiddeld risico gewaardeerd. Bij Amarantis moet het risico dan nog worden bepaald. Dat heeft ermee te maken dat de fusie met een VO-bestuur de beoordeling van de financiële cijfers bemoeilijkt, te meer het VO een groot aandeel heeft in de geconsolideerde jaarcijfers. In totaal worden naast Amarantis nog zeven andere instellingen gesignaleerd. ³⁸⁵
19 mei 2009	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO,	De Inspectie geeft aan graag te willen afstemmen over (vervolg)acties van OCW en Inspectie t.a.v. instellingen met een slechte financiële positie. Er wordt afgesproken dat OCW en Inspectie in een aantal lopende tra-

³⁸¹ Rekenschap (2009). Onderwerp: risico-instellingen BVE. E-mail verstuurd op maandag 19 januari 2009 14:05.

³⁸² Directeur Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs. *Intern memorandum aan de Staatssecretaris. Betreft: financiële problemen bij ROC's*. 10 maart 2009.

³⁸³ Conceptverslag periodiek overleg D BVE en Inspectie van het Onderwijs, 16 maart 2009.

³⁸⁴ Directie Rekenschap (2009), *Continuïteitsonderzoek*, Utrecht, april/mei 2009 (interne notitie met vragen)

³⁸⁵ Verslag toezichtberaad DGHBW, 20 april 2009.

		d.Rekenschap, HO, d.Toezicht BVE	jecten gezamenlijk optreden, er een maandelijks update van het toezichtbericht komt, bij nieuwe cases het eerste contact vanuit de Inspectie komt en dat verslaglegging en correspondentie door de Inspectie wordt gedaan. ³⁸⁶
18 juni 2009	Overleg	Staatssecretaris, DGPV, d.VO, IGO, HI VO/BVE/HO en plv.d.BVE	Besproken wordt onder andere de financiële situatie van een aantal BVE-instellingen en gesteld wordt dat de Inspectie de directie BVE op de hoogte houdt met periodieke overzichten met actuele informatie. Instellingen met een verhoogd financieel risico worden besproken. Amarantis wordt niet genoemd bij de instellingen met verhoogd risico. ³⁸⁷
29 juni 2009	Interne memo	d.Rekenschap aan d.BVE. CC: IGO, HI BVE, d.Toezicht BVE	Memo betreffende de financiële risico's van ROC's. De Inspectie kondigt aan dat zij een onderzoek zal uitvoeren naar Amarantis, startend op 2 juli met een bezoek aan het College van Bestuur. In deze notitie van de Inspectie wordt Amarantis op de achtste plaats van risico-instellingen weergegeven in een overzicht van tien. Aan Amarantis wordt op dat moment gekwalificeerd met een bovengemiddeld risico. ³⁸⁸
2 juli 2009	Gesprek	Rekenschap en CvB Amarantis	Gesprek in het kader van het onderzoek naar de financiële continuïteit. Onderwerp van gesprek zijn met name de fusies tussen ROC ASA en ISA in 2007 en tussen Amarantis en SIVOHA in 2009, en de financiële situatie van Amarantis. Uit het gesprek komt naar voren dat met de fusie twee doelen werden beoogd: (1) bestuurlijk sterker staan ten opzichte van gemeenten en andere onderwijsinstellingen en (2) om doorlopende leerlijnen binnen dezelfde onderwijsgroep te realiseren tussen VO en MBO. Daarnaast wordt gesteld dat de fusie financiële tegenvallers heeft opgeleverd als gevolg van verouderde gebouwen, achterstallig onderhoud en gebrekkige bedrijfsvoering. Ook is het vermogen flink aangetast door een afboeking van € 10 miljoen van vorderingen voor huisvesting op de gemeente Amsterdam in 2006, wat heeft geresulteerd in het vertrek van de toenmalige directie van de fusiepartner ISA. In het kader van het onderzoek vraagt de Inspectie een aantal documenten op bij Amarantis, zoals halfjaarcijfers, jaarrekeningen, informatie over de interne aansturing op kwaliteit van het onderwijs en financiële voortgangsoverzichten van investeringsprojecten. De Inspectie kondigt bovendien aan het onderzoek op 9 september te vervolgen en voor een effectievere informatieverstrekking de vragen vooraf toe te sturen. ³⁸⁹

³⁸⁶ Ministerie van OCW (2009). *Verslag periodiek overleg Inspectie – BVE*. 19 mei 2009.

³⁸⁷ Conceptverslag SVB-DG-IGO overleg d.d. 18 juni 2009, Bijlage 1.

³⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs (2009), *Financiële risico's ROC's: Intern Memorandum*, Utrecht, 29 juni 2009.

³⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Amarantis*. Intern memorandum, opgesteld door auditors van de Inspectie. 02-07-2009.

2 juli 2009	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenshap, d.Toezicht BVE	De directie Rekenschap van de Inspectie geeft aan 'een duidelijk beeld van de financiële situatie bij ROC's te hebben' en dat een totale doorlichting niet nodig is. ³⁹⁰
28 augustus 2009	Interne memo	d. Rekenschap aan d.BVE	In deze memo wordt aangegeven dat vanuit een analyse van de jaarrekeningen 2007 én signalen van instellingen een aantal risico-instellingen in het BVE-veld in beeld is gekomen. Rekenschap heeft het toezicht op deze instellingen, in samenwerking met de inspecteurs, geïntensiveerd. Over ROC Amarantis wordt vermeld dat het financieel en organisatie (fusie) risico bovengemiddeld is. Op financieel gebied lagen eind 2007 de solvabiliteit en liquiditeit laag en fors onder het landelijk gemiddelde. Een complicerende factor in het beoordelen van deze cijfers is de fusie met een VO-bestuur en het grote aandeel van het VO in de (geconsolideerde) jaarcijfers van dit ROC. Uit een globale cijferbeoordeling blijken grote investeringen in huisvesting en aanwijzingen voor mogelijk onrechtmatig besteding van BVE bekostiging aan het VO deel (huisvesting). Rekenschap voert sinds 2 juli een onderzoek (quick scan) uit startend met een bezoek aan het CvB Amarantis. ³⁹¹
2 september 2009	Interne memo	d.Rekenshap aan d.BVE. CC: IGO, HI BVE, d.Toezicht BVE	Directeur Rekenschap stelt een eerste intern memorandum op voor de directeur BVE naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële risico's van ROC's. Uit de risicoanalyse van onderwijsinstellingen in het BVE-veld zijn risico-instellingen naar voren genomen, waarbij Amarantis op nummer 5 staat met een bovengemiddeld risico op financieel en organisatorisch vlak. <i>"Rekenshap (IO/RS) heeft het toezicht op deze instellingen, in samenwerking met de inspecteurs, geïntensiveerd."</i> ³⁹²
9 september 2009	Brief	CvB Amarantis aan Rekenschap	Onderzoek Inspectie bij Amarantis. Ten behoeve daarvan ontvangt een van de auditors van de Inspectie van een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis op 3 september enkele stukken ter voorbereiding. ³⁹³ De Inspectie ontvangt de accountantsverslagen over 2007 en 2008, de risicoanalyse ten behoeve van de bestuurlijke fusie, een analyse van de huisvestingsportefeuille, het strategisch verbeterplan voor de bedrijfsvoering, een voortgangsrapportage over de verbetering van die bedrijfsvoering en een memo over de financiële prognose voor 2009. De Inspectie spreekt vervolgens op 9 september met een aantal directeuren (van onder andere huisvesting, financiën en reken-

³⁹⁰ Conceptverslag periodiek overleg D BVE OCW en Inspectie van het Onderwijs, 2 juli 2009.

³⁹¹ Inspectie van het Onderwijs, directeur Rekenschap (2009). *Intern memorandum aan directeur BVE. Betreft: financiële risico's ROC's*. 28 augustus 2009.

³⁹² Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 2 september 2009, p. 1.

³⁹³ Bestuurslid Amarantis (2009). *Inspectiebezoek op woensdag 9 september 2009*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U090866/CvB Amarantis.

			schap) en met de bestuursleden van Amarantis. De Inspectie stelt: <i>"De financiële positie van ROC Amarantis is niet zonder risico's. Dit is het gevolg van de oplopende verliezen van in het verleden aangegane bouwprojecten en een zeer lage solvabiliteit. Volgens de reactie van Amarantis op het concept van dit verslag was dit het gevolg van eenmalige lasten in 2006 (bij de fusiepartner ISA), eigen bijdragen van Amarantis aan vo-huisvestingsprojecten en een verplichte stelselwijziging voor toekomstige personele verplichtingen"</i> . ³⁹⁴
15 september 2009	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Toezicht BVE, HO	Uit onderzoek naar onderwijstijd blijkt dat Amarantis valt in de zwaarste categorie 'boosdoeners', vanwege onvoldoendes in 2009 en 2007. Het onderwerp 'financiële positie ROC's' wordt verdaagd vanwege de afwezigheid van de directeur Rekenschap. ³⁹⁵
21 september 2009	Ambtelijk overleg	OCW	Amarantis wordt voor het eerst als mogelijke risico-instelling genoemd. ³⁹⁶
5 oktober 2009	Aangescherpt toezicht	Inspectie	Naar aanleiding van het onderzoek besluit de Inspectie per 5 oktober 2009 <i>aangescherpt toezicht</i> te houden op Amarantis. ³⁹⁷ Twee afspraken worden gemaakt: 1. Amarantis zal de Inspectie informeren over tussentijdse ontwikkelingen met ernstige of verstrekkende financiële gevolgen. 2. Amarantis moet de – met de Raad van Toezicht besproken – financiële halfjaarrapportage 2009 bij het gereedkomen in oktober toezenden aan de Inspectie.
26 oktober 2009	Brief	CvB Amarantis en Rekenschap	Een van de auditors van de Inspectie ontvangt het halfjaarverslag van Amarantis dat als gevolg van het <i>aangescherpt toezicht</i> door Amarantis aan de Inspectie dient te worden toegezonden. ³⁹⁸
5 november 2009	Interne memo	d.Rekenschap aan d.BVE. CC: IGO, HI BVE, d.Toezicht BVE	Betreffende de financiële risico's van ROC's. ³⁹⁹ Het memo wordt in afschrift ook gezonden aan de IGO, de hoofdinspecteur BVE en de directeur Toezicht BVE. Dit is een vervolg op het memorandum van 2 september 2009 en bevat grotendeels dezelfde informatie zowel over de BVE sector als geheel als over Amarantis. De Inspectie constateert dat het aantal instellingen met een matig/voldoende oordeel is gestegen van 5 naar 15. Ten opzichte van het eerste memorandum is aan de inzichten over Amarantis toegevoegd dat de financiële positie van de onderwijsinstelling niet zonder risico's is <i>"als gevolg van de opgelopen verliezen ten gevolge van bouwprojecten en een zeer lage solvabiliteit. Amarantis kan nog niet tijdig en voldoende fre-</i>

³⁹⁴ Op zijn plaats is hier de opmerking dat in de bestudeerde documenten vaker over ROC Amarantis wordt gesproken, waar verwezen wordt naar de hele onderwijsinstelling Amarantis.

³⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Bijlage 2 bij nota "onderzoek onderwijstijd"*. Kenmerk 09H2807559, 15 september 2009.

³⁹⁶ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

³⁹⁷ Inspectie van het Onderwijs. *H2813466 ROC Amarantis financiële ontw 2009*. Memorandum, 14-09-2009, p. 4.

³⁹⁸ Bestuurslid Amarantis (2009). *Halfjaarverslag Amarantis Onderwijsgroep*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, 26 oktober 2009.

³⁹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2009). *Financiële risico's ROC's*. Intern memorandum, 5 november 2009.

			<i>quent financieel inzicht verstrekken</i> ". Rekenschap volgt de ontwikkelingen zodra Amarantis nieuwe jaarcijfers aanlevert, zo is in het memo te lezen.
9 november 2009	Toezichtberaad	OCW: DGHBWE, plv. d.BVE, d.Auditdienst, BVE Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenschap	Er wordt een overzicht van signalen van onregelmatigheden opgesteld. Een signaal dat via OCW is ontvangen betreft een mogelijk te grote concurrentiepositie van Amarantis. Voorgesteld wordt om dit signaal van de lijst te verwijderen, omdat dit niet onder Rekenschap valt. Hier wordt in het beraad echter niet mee ingestemd, afgesproken is dat een eerste analyse wordt uitgevoerd en de NMA op de hoogte wordt gesteld (<i>op het document is aangetekend: "is dit gebeurd? Wat is uit de analyse gekomen?"</i>). ⁴⁰⁰ In het volgende Toezichtberaad, op 1 februari 2010, wordt het signaal alsnog van de lijst afgevoerd, omdat de signaalgever zich heeft teruggetrokken. ⁴⁰¹
19 november 2009	Overleg	OCW: Staatssecretaris Van Bijsterveldt, DGHBWE, DGPV, IGO, DL, plv. d.BVE, PLW Inspectie: HI VO/BVE/HO	Het overzicht van de Inspectie van BVE-instellingen met financiële risico's wordt besproken. ⁴⁰² Gesteld wordt dat er geen aanleiding is nu een verdiepingsslag te maken voor alle instellingen. De Inspectie gaat proportioneel te werk en gaat dieper (en ook langs) daar waar de risico's groter zijn. DGHBWE schetst de actuele situatie van onder andere Amarantis; " <i>OCW is daar in control</i> " zo is in het verslag te lezen. De hoofdinspecteur voor VO/BVE/HO geeft aan de Inspectie in haar jaarwerkplan 2010 het onderwerp 'bestuurlijk vermogen instellingen' heeft opgenomen. Daarbij is bij uitstek sprake van integratie van kwaliteitstoezicht en financieel toezicht. In algemene zin wordt in het verslag nog opgemerkt dat steeds meer instellingen schatkistbankieren. OCW wordt hierbij sinds kort nauwer betrokken.
4 december 2009	Actualisatie instellingsprofiel	Bron instellingsprofiel: Inspectie. Aan: Minister OCW, DGHBWE, Staatssecretaris. Kopie voor: d.BVE, DIV BVE.	De Inspectie actualiseert het <i>Intern Instellingsportret</i> van ROC Amarantis. ⁴⁰³ Amarantis heeft dat moment 15 zwakke en 7 zeer zwakke opleidingen en uit de primaire risicobeoordeling blijkt dat er bij Amarantis 61 opleidingen zijn waarvan de opbrengsten onder de beoordelingsnorm liggen.
8 december 2009	Signaleringsgesprek	Staatssecretaris, CvB Amarantis, DGHBWE en BVE	De bestuursvoorzitter is door de Staatssecretaris uitgenodigd voor een algemeen gesprek om samen het negatieve beeld te toetsen en te bespreken dat soms in de samenleving en de Tweede Kamer ontstaat rondom het MBO door financiële of kwaliteitsproblemen. ⁴⁰⁴ In het gesprek worden verschillende punten naar voren gebracht door de Staatssecretaris en de

⁴⁰⁰ Overzicht signalen van onregelmatigheden t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE, 9 november 2009.

⁴⁰¹ Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010.

⁴⁰² Conceptverslag overleg Staatssecretaris Van Bijsterveldt/DGHBWE/DGPV-IGO, 19 november 2009.

⁴⁰³ Inspectie van het Onderwijs (2009), *Intern Instellingsportret ROC Amarantis*, Utrecht, versie 4 december 2009.

⁴⁰⁴ Staatssecretaris Van Bijsterveldt (2009). *Uitnodiging gesprek 8 december 2009*. Den Haag. 17 november 2009. Referentie BVE/Stelsel/168616. Het betreft een brief aan de bestuursvoorzitter van Amarantis ter toelichting van de uitnodiging voor gesprek.

			DGHBWE. De meest in het oog springende noemen we hieronder: ⁴⁰⁵ Het Ministerie geeft aan dat aandacht nodig is voor de financiële positie, waarop Amarantis aangeeft die zorg te delen; Het Ministerie maakt zich zorgen over de vraag hoe zo een grote onderwijsorganisatie is aan te sturen, waarop Amarantis aangeeft dat de directies een heldere opdracht hebben en dat er een zeswekelijkse overlegstructuur bestaat tussen College van Bestuur en directies; Het Ministerie geeft aan dat het graag ziet dat Amarantis stopt met verder fuseren, waarop het Amarantis aangeeft dat er geen nieuwe fusies meer worden aangegaan; Het Ministerie spreekt een waarschuwing uit over de geconstateerde waarde van de solvabiliteit en merkt op dat tekorten in het VO niet mogen worden gedekt vanuit het MBO, waarop Amarantis aangeeft niet te willen reorganiseren maar transformeren. Het Ministerie biedt aan om te helpen als dat nodig is. De aantekeningen van dit gesprek in het dossier laten daarop geen reactie vanuit Amarantis zien. Op verschillende plaatsen in het gesprek (zoals ook in de voorbereidende nota voor de Minister) wordt aangegeven dat het zaak is dat Amarantis 'de basis op orde krijgt'. ⁴⁰⁶
10 december 2009	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenshap, d.Toezicht BVE, HO	Het aantal risico-instellingen is toegenomen tot 16 maar de nieuwe instellingen zijn geen extreme gevallen. Verder zijn er geen nieuwe ontwikkelingen rond de financiële positie van de instellingen. ⁴⁰⁷
14 december 2009	Gesprek	OCW DGHBWE, Staatssecretaris	Evaluatie van het gesprek op 8 december van de Staatssecretaris met het bestuur van Amarantis.

⁴⁰⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis*. 8 december 2009 (aantekeningen van gesprek bijgehouden door een ambtenaar van de directie BVE van het departement)

⁴⁰⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Gesprek Amarantis op 8 december 2009: Nota ter voorbereiding*, Den Haag, 4 december 2009, registratienummer BVE/Stelsel/175123.

⁴⁰⁷ Ministerie van OCW (2009). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 10 december 2009.

2010			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
6 januari 2010	Handhaven geïntensiveerd toezicht	Rekenschap	Naar aanleiding van de Nota Financieel Beleid 2010 van Amarantis, komt de Inspectie tot het volgende oordeel: <i>“Het beeld dat de instelling in de Nota schetst met haar initiatieven en te behalen doelstellingen oogt weliswaar positief maar dat laat onverlet dat er aantoonbare stappen moeten worden gezet. In financiële zin blijken die stappen in ieder geval niet uit de aanpak die de instelling op dit moment voorstaat. Bovendien ziet de wijze van begroten er weinig realistisch uit. Kortom: men overtuigt niet in het bieden van een verbeterd financieel inzicht.”</i> ⁴⁰⁸
28 januari 2010	Memo	Rekenschap aan BVE	De financiële positie van Amarantis wordt als ‘zwak’ omschreven, omdat de solvabiliteit zeer laag is en Amarantis verliezen leidt van in het verleden aangegane bouwprojecten waarvan een groot deel VO gebouwen betreft. Amarantis kan niet tijdig en niet voldoende frequent tussentijds overall financieel inzicht opleveren. <i>“Verder is de investeringsgolf nog niet voorbij en dit jaar moet een deel van de leningen worden geherfinancierd. [...] De Inspectie van het Onderwijs handhaaft het geïntensiveerd toezicht.”</i> ⁴⁰⁹
1 februari 2010	Toezichtberaad	DG HO, DGHBWE, financieel beleidsadviseur OCW, HI VO/BVE/HO, d.Rekenschap, BVE	Signalen over Amarantis (zie ook 9 november 2009) worden van de lijst afgevoerd, omdat de signaalgever zich heeft teruggetrokken. ⁴¹⁰
1 februari 2010	Nota	Inspectie	De Inspectie publiceert het overzicht met MBO-opleidingen van onvoldoende kwaliteit op internet. In een overzicht wordt aangegeven dat Amarantis 332 opleidingen verzorgt waarvan 2,1% van onvoldoende kwaliteit. Dit betreft 5,7% van de 18.709 deelnemers van deze instelling. ⁴¹¹
2 februari 2010	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenschap, d.Toezicht BVE, HO	Er wordt geconcludeerd dat de lijst met risico-instellingen BVE zorgelijk is. Afgesproken wordt dat de lijst naast de instellingsprofielen wordt gelegd. ⁴¹²
30 maart 2010	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie	Besloten wordt dat de Inspectie een vertrouwelijk overzicht maakt voor BVE van zorgelijke instellingen, dat wordt gebruikt om te bepalen met welke instellingen de Staatssecretaris van OCW de komende maanden een signaleringsgesprek aangaat. ⁴¹³
4 mei 2010	Bericht	DGHBWE aan CvB Amarantis	Bericht dat de onderwijsinstelling met € 259.119 zal worden gekort op de rijksbijdrage, omdat minder dan

⁴⁰⁸ Inspectie van het Onderwijs. *Reactie op de Nota Financieel Beleid 2010 van de Amarantis Onderwijsgroep.*

⁴⁰⁹ Inspectie van het Onderwijs (2010). Memo aan beleidsdirectie BVE, 28 januari 2010.

⁴¹⁰ Verslag Toezichtberaad DGHBWE, 1 februari 2010 en *Overzicht signalen van onregelmatigheid t.b.v. Toezichtberaad DGHBWE*. Bijlage, 27 januari 2010.

⁴¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Nota. Publicatie internetlijst BVE*. Utrecht, 28 januari 2010.

⁴¹² Ministerie van OCW (2010). *Verslag periodiek overleg inspectie – BVE*. 3 februari 2010.

⁴¹³ Actiepuntenlijst n.a.v. periodiek overleg BVE / inspectie d.d. 30 maart 2010.

			de vereiste 850 uur is geprogrammeerd en gerealiseerd bij de opleiding tot ICT-beheerder. ⁴¹⁴
25 mei 2010	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenschap, d.Toezicht BVE, HO	De Inspectie geeft in het overleg aan: <i>“Met name onderwijstijd en de examens baren zorgen en financieel is ook extra toezicht nodig. De Inspectie heeft de staatssecretaris hiervan op de hoogte gesteld”</i> . ⁴¹⁵ Dit wordt tevens besproken in het overleg van de Staatssecretaris met OCW op 26 mei (zie hieronder).
26 mei 2010	Overleg	Staatssecretaris, DGPV, d.HO (vervanging DGHBWE), IGO, HI/VO/BE/HO, plv.d.BVE, FEZ/Eenheid Toezicht	HI VO/BVE/HO licht stand van zaken Amarantis toe. Het is een zorgelijk beeld, de instelling heeft 60 locaties en lijkt niet in control. De consequenties van mogelijke terugvordering naar aanleiding van onvoldoende onderwijstijd zijn aanzienlijk. <i>“De instelling heeft 60 locaties en lijkt niet in control. Consequenties van mogelijke terugvordering naar aanleiding van onvoldoende onderwijstijd zijn aanzienlijk, ook gezien de financiële situatie van de instelling. Deze instelling is meegenomen in het “Bestuurskrachtonderzoek” en er is een relatie met het Cap Gemini onderzoek”</i> . De Staatssecretaris van OCW wordt op de hoogte gehouden. ⁴¹⁶
31 mei 2010	Brief	CvB Amarantis aan OCW	Een brief van Amarantis aan OCW met het bericht dat zij financieel in een slechtere positie zijn gebracht als gevolg van de voorwaarden van de regeling functiemix. De voorwaarden werken onevenredig negatief uit voor Amarantis en daarmee ook voor de leraren van Amarantis. ⁴¹⁷
15 juli 2010	Gesprek	CvB Amarantis en Reken-schap	Naar aanleiding van het verschijnen van de jaarrekening 2009 vindt een gesprek plaats met CvB Amarantis en Inspectie. Ter voorbereiding hierop levert een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis een aantal relevante documenten aan bij een van de auditors van de Inspectie. ⁴¹⁸ De Inspectie ontvangt het jaarverslag over 2009 en de bijbehorende accountantsverklaring, de Nota Financieel Beleid 2010, tussenrapportage ‘Financieel Perspectief 2010’ welke aan de Raad van Toezicht is gezonden, de jaarrekening Stichting Onderwijs In Bedrijf 2009 en de accountantsverklaringen van deze stichting over 2008 en 2009.
21 juli 2010	Brief	CvB Amarantis	Een van de auditors van de Inspectie ontvangt een eerder afgesproken nazending van documenten, te weten: de Huisvestingsrapportage 2010, de locaties van de Amarantis Onderwijsgroep, de begrotingsbrief 2010 van Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf, een overzicht van de Amarantis huisvestingsprojecten op

⁴¹⁴ Ministerie van OCW (2010). *Onderzoek onderwijstijd*. Brief aan Amarantis, 4 mei 2010.

⁴¹⁵ Ministerie van OCW (2010). *Periodiek overleg inspectie – BVE*. Verslag, 25 mei 2010.

⁴¹⁶ Conceptverslag Stas. OCW/DGHBWE/DGPV-IGO, 26 mei 2010.

⁴¹⁷ College van Bestuur Amarantis Onderwijsgroep (2010). Brief aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, t.a.v. directeur. *Betreft: Convenant Actieplan Leerkracht*. Amsterdam, 31 mei 2010. Kenmerk: U100570/CvB Amarantis-Min.2. Brief is onvolledig in het dossier opgenomen.

⁴¹⁸ Bestuurslid Amarantis (2010). *Afspraak op 15 juli 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100729/CvB Amarantis-INS.2.

			30 juni 2010 en een rapportage van groep Amsterdam West over mei 2010. ⁴¹⁹
27 juli 2010	Handhaven geïntensiveerd toezicht	Rekenschap	De auditors van de Inspectie concluderen dat stappen voorwaarts zijn gezet op weg naar een verbeterde interne financiële beheersing. De solvabiliteit blijft echter onverminderd aan de lage kant. Ook drukken het grote aantal fte's en de kosten voor externe inhuur op het beoogde exploitatieresultaat. De Inspectie acht het risicoprofiel van Amarantis nog steeds gematigd en zal daarom <i>geïntensiveerd toezicht</i> blijven houden. ⁴²⁰
6 augustus 2010		Rekenschap	Het geactualiseerde financieel profiel stuurt een van de auditors in concept aan een van de leden van het College van Bestuur van Amarantis met de uitnodiging om eventuele aanvullingen daarop door te geven. ⁴²¹
11 augustus 2010	Memo	Inspectie aan OCW BVE	Melding dat Amarantis gezakt op de lijst met risicostellingen naar plaats 7 en het risico is verlaagd tot <i>gematigd risico</i> . ⁴²²
13 augustus 2010	Brief	OCW	Amarantis Onderwijsgroep ontvangt van OCW een waarschuwing voor verschillende opleidingen zoals Monteur elektrotechnische panelen en Sociaal-cultureel werker, aangezien de examenkwaliteit in onvoldoende mate aan de standaarden voldoet. De examenkwaliteit dient uiterlijk 1 april 2011 verbeterd te zijn. ⁴²³
31 augustus 2010	E-mail	CvB Amarantis	Bestuurslid Amarantis laat via zijn secretaresse per mail weten akkoord te zijn met de bevindingen van het geactualiseerde financieel profiel van de Inspectie. ⁴²⁴
21 oktober 2010	Brief	CvB Amarantis aan Rekenschap	Naar aanleiding van dit geactualiseerde risicoprofiel is Amarantis verplicht de halfjaarcijfers over 2010 aan de Inspectie verstrekken. ⁴²⁵ Een bestuurslid van Amarantis zendt het Financieel Halfjaarverslag dan toe aan een van de auditors van de Inspectie.
December 2010	E-mail	Intern en geanonimiseerde mailwisseling tussen OCW en Inspectie	Het Ministerie heeft in december 2010 contact gehad met de voorzitter van het College van Bestuur van Amarantis. Hij heeft aangegeven financiële moeilijkheden te hebben door mismanagement in het verleden en hierover al eerder contact te hebben gehad met OCW. Ook komt in deze mailwisselingen naar voren

⁴¹⁹ Bestuurslid Amarantis (2010). *Nagezonden documenten*, Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U100799/CvB Amarantis-INS.2, 21 juli 2010.

⁴²⁰ Inspectie van het Onderwijs. *Financiële positie Amarantis*. Memo, 27 juli 2010.

⁴²¹ Amarantis (2010), *Financieel profiel en toezichtarrangement*, E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 31 augustus 2010.

⁴²² Inspectie van het Onderwijs (2010). *Voortgang financieel toezicht ROC's*. 11 augustus 2010.

⁴²³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Betreft: waarschuwing ontnemen recht op examinering beroepsopleidingen*. Den Haag, 13 augustus 2010.

⁴²⁴ Amarantis (2010), *Financieel profiel en toezichtarrangement*, E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 31 augustus 2010.

⁴²⁵ Bestuurslid Amarantis. (2012). *Financieel Halfjaarverslag 2010*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U101057/CvB Amarantis-INS.2.

			dat "Voor zover bekend is er wat VO betreft niet bijzonders aan de hand bij Amarantis". ⁴²⁶
10 december 2010	Brief	DGHBWE namens Staatssecretaris aan Amarantis	Aankondiging dat de rijksbekostiging voor de school de Faam negatief wordt bijgesteld met € 969.275. Aanleiding hiervoor is een onrechtmatige constructie met betrekking tot overdracht van formatierekeneenheden. Ook hebben er medewerkers op de loonlijst gestaan die feitelijk geen werkzaamheden hebben verricht. ⁴²⁷

⁴²⁶ Mailwisseling OCW. *En dan heb ik nóg een vraag...Amarantis*. Verschillende data van 14 december 2010 tot en met 3 januari 2011. De e-mails zijn geanonimiseerd voordat ze aan de onderzoekers zijn verstrekt.

⁴²⁷ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Terugvordering KOLOM & Amarantis*. Nota, 31 januari 2011, kenmerk H3036128.

2011			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
11 januari 2011	Brief	Minister aan CvB Amarantis	De melding dat bij 3 opleidingen is geconstateerd dat de kwaliteit van de examens niet voldoet aan de standaarden. Twee van deze opleidingen zijn dan al beëindigd, van de derde wordt het recht op examinering ontnomen. ⁴²⁸
24 januari 2011	Brief	CvB Amarantis aan Minister	Een lid van het College van Bestuur van Amarantis reageert aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de brief van de Inspectie waarin wordt aangekondigd dat de rijksbekostiging voor de school de Faam negatief wordt bijgesteld met € 969.275. Aanleiding hiervoor is een onrechtmatige constructie met betrekking tot overdracht van formatierekeneenheden. Ook hebben er medewerkers op de loonlijst gestaan die feitelijk geen werkzaamheden hebben verricht. ⁴²⁹ Amarantis wijst onder andere op financiële tegenvallers na de fusie vanuit de boekhouding van ISA en verzoekt de korting te verminderen met € 319.883. ⁴³⁰
25 januari 2011	Nota	CvB Amarantis aan Reken-schap	Een van de auditors van de Inspectie ontvangt de Nota Financieel Beleid 2011-2014 van Amarantis, inclusief een begeleidende memo die een bestuurslid van Amarantis stuurde naar de Raad van Toezicht. ⁴³¹ De inhoud van dit memo is onbekend, aangezien het document niet in het dossier aanwezig is.
26 januari 2011	Memo	'Projectdirectie voortijdig schoolverlaten' van OCW. Aan: d. VSV, Accountmanager projectdirectieVSV/Implementatie Passend Onderwijs (IPO)	Met een analyse van de ontwikkeling van voortijdig schoolverlaters. Bij ROC Amarantis is het uitvalpercentage het meest opgelopen in het afgelopen jaar. ⁴³²
4 februari 2011	Brief	Minister aan CvB Amarantis	De Minister maakt haar besluit kenbaar aan Amarantis om voor een bedrag van € 649.392,- aan rijksbekostiging voor de Amarantis school de Faam, school voor praktijkonderwijs, terug te vorderen. Deze vordering is gebaseerd op een door de Inspectie van het Onderwijs uitgevoerd onderzoek over de periode 2004 tot en met 2006 naar de overdracht van FRE's van het toenmalige administratiekantoor ISA aan Stichting Kolom.
8 februari 2011	Brief	CvB Amarantis aan OCW (plv. d.Leraren), VO-raad, AOb , CNV, UNIENFTO	Een bestuurslid van Amarantis schrijft namens Amarantis aan het Ministerie van OCW (plaatsvervangend directeur Leraren), de VO-raad, de AOB, CNV en UNIE NFTO. Hij geeft aan dat de eisen ten aanzien van de besteding van middelen in de functiemix Amarantis in

⁴²⁸ Ministerie van OCW (2011). *Besluit tot intrekken examenlicentie n.a.v. onderzoek examenkwaliteit 2009*. Brief aan Amarantis, 11 januari 2011, referentie 261801.

⁴²⁹ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Terugvordering KOLOM & Amarantis*. Nota, 31 januari 2011, kenmerk H3036128.

⁴³⁰ Amarantis (2011). *Herziening rijksbekostiging*. Brief aan het Ministerie van OCW, 24 januari 2011, kenmerk U110068/CvB Amarantis-MIN.2.

⁴³¹ Bestuurslid Amarantis (2011). *Nota Financieel Beleid 2011*. Brief aan de Inspectie van het Onderwijs, kenmerk U110085/CvB Amarantis-INS.2.

⁴³² Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Analyse voorlopige cijfers 2009/2010 agglomeratie Amsterdam*. Memo, 26 januari 2011.

			financiële problemen dreigen te brengen. Amarantis streeft sinds de fusie het vormen van één functiegebouw na en de afspraken die door sociale partners zijn gemaakt voor VO en BVE verschillen significant. Daardoor is het komen tot één functiegebouw niet mogelijk. Bij strikte toepassing van beide regimes komt Amarantis € 1,6 miljoen tekort. Het bestuurslid geeft aan dat meerdere pogingen om tot nadere afspraken te komen zijn mislukt en dat Amarantis zich voortaan aan de afspraken zal houden die worden gehanteerd voor de sector BVE. ⁴³³
18 februari 2011	Handhaven geïntensiverd toezicht. Mail	CvB Amarantis aan Reken-schap	Dat verwacht wordt dat Amarantis in 2011 12 miljoen zal moeten bijlenen. Medio 2011 moet tegelijkertijd de kredietfaciliteit van de huisbankier worden geconsolideerd. <i>“Op dat moment kunnen wij waarschijnlijk niet voldoen aan de solvabiliteitseisen van de bank”</i> . ⁴³⁴
15 maart 2011	Actiepunten werkoverleg	Projectdirectie VSV met Minister	In de actiepunten van het ‘werkoverleg van de projectdirectie VSV met de Minister’ staat opgenomen: <i>“Met Amarantis moet echt een stevig gesprek gevoerd worden. Wat betreft vsv zien we dat waar het marktaandeel van Amarantis toeneemt, de vsv-prestaties verslechteren. Dit gesprek moet breed met BVE en de Inspectie gevoerd worden”</i> . ⁴³⁵
16 maart 2011	E-mail	Gemeente aan Inspectie VSV projectdirectie	Een gemeente wil mogelijk de Inspectie inschakelen, omdat het verzuimregistratiesysteem op een ROC van Amarantis onvoldoende werkt. ⁴³⁶
22 maart 2011	Brief	Waarnemend SG aan IGO	Verzoek aan de IG om een extra themaonderzoek uit te voeren naar het verzuimgedrag van een aantal slecht presterende MBO-instellingen, waaronder Amarantis.
28 maart 2011	TK-vragen	PvdA aan Minister	Over de onvrede onder leerlingen van twee Amsterdamse ROC’s: ROC Amsterdam en ASA Amsterdam. Het gaat daarbij vooral over klachten van structurele lesuitval. ⁴³⁷
4 april 2011	Memo	Projectdirectie voortijdig schoolverlaten. Aan: d.VSV	Memo met de berichtgeving dat <i>“het voorlopige vsv-resultaat van de onderwijsgroep Amarantis in het algemeen en van ROC ASA in het bijzonder, was teleurstellend in 2009-2010.”</i> ⁴³⁸ De verslechtering van de cijfers is dermate extreem dat in het memo wordt gesproken van een situatie die zich nog nooit eerder heeft vertoond.
5 april 2011	E-mail	Inspectie Intern	In een e-mailwisseling binnen de Inspectie is te zien dat de Inspectie de signalen rondom Amarantis bij elkaar brengt. ⁴³⁹ De uitgevoerde risicoanalyse, onder-

⁴³³ Bestuursvoorzitter Amarantis (2011). *Functiemix*. Brief aan Ministerie van OCW, VO-raad, AOB, CNV en UNIE NFTO, 8 februari 2011, kenmerk U110127/CvB Amarantis-IGO.2.

⁴³⁴ Bestuurslid Amarantis (2011). *Betr.: Contactgegevens*. E-mail aan de directie Reken-schap, 18 februari 2011.

⁴³⁵ Actiepunten werkoverleg VSV met M, 15 maart 2011.

⁴³⁶ Gemeente Utrecht (2011), *Re: Amarantis* (e-mail aan Ministerie van OCW), 16 maart 2011. Zie ook: Rapportage bezoeken ASA, november 2010. 7 juni 2012.

⁴³⁷ Tweede Kamer 2010-2011. *Aanhangsel van de Handelingen 2556*. Kenmerk: 2011Z06347.

⁴³⁸ Projectdirectie voortijdig schoolverlaten (2011). *Amarantis Onderwijsgroep*. Memo, 4 april 2011.

⁴³⁹ Inspectie (2011), *Re: Gesprek met Amarantis* (e-mail aan collega binnen Inspectie), 5 april 2011.

			zoeken naar kwaliteitsverbetering, nieuwe kwaliteitsonderzoeken bij 35 opleidingen van Amarantis en VSV resultaten worden in die mailwisseling benoemd. <i>“Je ziet daar ook dat het financieel toezicht is geïntensiveerd”</i> .
6 april 2011	Gesprek	Inspectie	Inspectie informeert de Minister over het continuïteitstoezicht op de BVE-instellingen. Amarantis is hierbij ook ter sprake gekomen. <i>(Op het document is aangetekend: OCW is april '11 zijdelings geïnformeerd)</i> . ⁴⁴⁰
19 april 2011	Werkoverleg	Minister en Projectdirectie VSV	In de agenda voor het werkoverleg van 19 april is opgenomen dat de directie BVE en de Inspectie akkoord zijn met een ‘harde aanpak’ van Amarantis. ⁴⁴¹ De bestuurders van Amarantis gaven in het gesprek aan ernstig geschrokken te zijn van het resultaat. Het Ministerie (in casu de projectdirecteur VSV namens de Minister) stelt dat de groei van Amarantis en de decentrale divisiestructuur mogelijke oorzaken kunnen zijn: <i>“Mijns inziens is het moeilijker om met een groter wordend “eilandenrijk” – niet negatief bedoeld – een collectief positief resultaat te boeken”</i> . ⁴⁴²
20 april 2011	Gesprek	CvB Amarantis en OCW (projectdirecteur VSV ondersteund door een senior beleidsinformatiespecialist. Minister op de hoogte gebracht.	Naar aanleiding van het grote aantal voortijdig schoolverlaters (250) op Amarantis scholen. ⁴⁴³
8 juni 2011	Bestuursvoorzitter treedt terug, interim-bestuursvoorzitter treedt aan	CvB Amarantis	De bestuursvoorzitter Amarantis treedt terug. ⁴⁴⁴ Vanaf 8 juni 2011 treedt de interim-voorzitter van het College van Bestuur aan. ⁴⁴⁵ Hij is voornemens vooral de overtolligheid van personeel en huisvestingscapaciteit aan te pakken, zo laat hij aan de Minister weten. ⁴⁴⁶
16 juni 2011	Brief	CvB Amarantis aan OCW (d.Leraren)	Directeur Leraren van OCW ontvangt een toelichting op de voorgenomen nieuwe functie- en salarismix binnen Amarantis. Dit in vervolg op het eerdere schrijven van 8 februari. ⁴⁴⁷ Het plan van aanpak voor de wijziging is bij de brief gevoegd. Om daarop een toelichting te geven wil Amarantis graag nader in gesprek met het Ministerie.
11 juli 2011	Toezichtbe-		Aankondiging van Amarantis over nader onderzoek

⁴⁴⁰ Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00). Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

⁴⁴¹ Agenda werkoverleg M/VSV, 19 april 2011.

⁴⁴² Ministerie van OCW (2011). *Terugblik op gesprek 20 april*. Brief aan Amarantis, 3 mei 2011. Referentie 298370.

⁴⁴³ Bestuurslid Amarantis (2011). *VSV regio Utrecht*. Brief aan projectdirecteur VSV departement. Amsterdam. 15 april 2011. Kenmerk U110363/CvB Amarantis-GUT.2.

⁴⁴⁴ Website Amarantis (2011). *Terugtrekking voorzitter College van Bestuur*. <http://www.amarantis.nl/xcms/news/id/1771>, geraadpleegd op 26 juni 2012.

⁴⁴⁵ Amarantis Onderwijsgroep (2011). *Terugtrekking voorzitter College van Bestuur*. 8 juni 2011.

⁴⁴⁶ Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00). Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

⁴⁴⁷ Bestuurslid Amarantis (2011), *Wijzigingsregeling versterking salarismix in Randstadregio's* (Brief aan Ministerie van OCW), 16 juni 2011, kenmerk U110576/CvB Amarantis-MIN.2.

	raad		naar mogelijke procedurefouten bij het verstrekken van MBO-diploma's die voor 22 juni 2011 zijn uitgereikt. Aanleiding hiervoor zijn de aangetroffen onvolkomenheden bij een regulier onderzoek naar examinering door de onderwijsinspectie en de uitkomsten van de quick scan die Amarantis vervolgens zelf heeft uitgevoerd. De uitkomst van het onderzoek is overlegd aan en besproken met de Inspectie. De Inspectie noemt het resultaat bevredigend. ⁴⁴⁸
14 juli 2011	E-mail	Rekenschap aan OCW	Toelichting aan een medewerker van OCW, waarin een medewerker van de Inspectie in een notendop toelichting geeft op het toezicht van de directie Rekenschap op Amarantis en de financiële situatie van Amarantis. Hierin staat onder andere dat de VO-component van Amarantis door OCW is aangeslagen voor een bedrag van ruim 6 ton, vanwege onrechtmatig handelen in het overdragen van Formatie rekeneenheden. Het CvB Amarantis van Amarantis heeft gevraagd om een afbetalingsregeling, want de instelling verwacht in 2011 12 miljoen te moeten bijlenen, terwijl medio 2011 tegelijkertijd de kredietfaciliteit van de huisbankier wordt geconsolideerd. <i>"Of zij aan de solvabiliteits-eisen van de bank kunnen voldoen is maar de vraag, aldus het CvB Amarantis"</i> . ⁴⁴⁹
September 2011	Bestuursgesprek	CvB Amarantis en Inspectie	Bestuursgesprek ingepland door de Inspectie, omdat de stukken van het College van Bestuur als onvoldoende worden beoordeeld. ⁴⁵⁰
September 2011	E-mail	Rekenschap en OCW BVE	Uit mailwisselingen in september 2011 tussen de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW blijkt dat er sprake is van mogelijke belangenverstremming tussen Amarantis en een vastgoedorganisatie. ⁴⁵¹ Voor alsnog wordt besloten daar niet verder werk van te maken.
12 oktober 2011	E-mail	CvB Amarantis en Rekenschap	Inspectie ontvangt het Financieel Halfjaarverslag 2011 van Amarantis. ⁴⁵²
20 oktober 2011	Memo	Inspectie	Bij Amarantis is er geen sprake meer van een verhoogd risico voor de financiële positie, deze is gezond te noemen, omdat in 2010 de liquiditeit en rentabiliteit boven de signaleringgrens liggen. <i>"Op korte termijn zal het financieel toezicht worden bijgesteld naar regulier financieel toezicht"</i> . ⁴⁵³ De Inspectie verwacht dat Amarantis in januari 2012 weer in control is. ⁴⁵⁴
24 oktober	Brief	Afgestudeerde van	Vertrouwelijke brief van een afgestudeerde van Ama-

⁴⁴⁸ Logboek ROC Amarantis.

⁴⁴⁹ Inspectie (2011). *Amarantis*. E-mail, 14 juli 2011.

⁴⁵⁰ *Tijdljn contacten OCW/lvho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

⁴⁵¹ Inspectie (2011). *Vraag bij situatie RvT Amarantis*. E-mail aan Ministerie van OCW, 27 september 2011.

⁴⁵² Amarantis (2011). *Halfjaarcijfers 2011*. E-mail aan Inspectie, 12 oktober 2011.

⁴⁵³ In een ongedateerde notitie zonder vermelding van de auteur in het dossier dat door de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek beschikbaar is gesteld (getiteld: *Toezichtgeschiedenis, in financiële zin, van de Amarantis Onderwijsgroep*) is vermeld dat deze voornemens van de Inspectie niet schriftelijk aan het College van Bestuur van Amarantis zijn gemeld. Aangezien de notitie ook melding maakt van gebeurtenissen op 9 januari 2012 is het logisch te veronderstellen dat de notitie van na die datum dateert.

⁴⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Voortgang financieel toezicht BVE*. Memo, 20 oktober 2011.

2011		Amarantis aan Minister	rantis aan de Minister van OCW, waarin deze aangeeft bij ondertekening van het diploma verzocht te zijn een nieuwe onderwijsovereenkomst te tekenen, die loopt tot en met september 2015, terwijl de deelnemer de opleiding afrondde in 2011. De afgestudeerde vermoedt enige vorm van fraude: een hoger aantal deelnemers voorspiegelen om zo meer middelen van het Ministerie te krijgen. ⁴⁵⁵ Op 25 oktober 2011 concludeert de Inspectie uit een eerste analyse dat er fouten zijn gemaakt door het veelvuldig wisselen van de kwalificatiedossiers en er dus geen sprake is van fraude. ⁴⁵⁶
15 november 2011	Brief	Minister aan CvB Amarantis	Waarschuwing van OCW aan een instelling van Amarantis, omdat een opleiding van “ <i>onvoldoende kwaliteit is en de onderwijsopbrengsten in onvoldoende mate voldoen aan de gestelde eisen</i> ”. ⁴⁵⁷
17 november 2011	Notitie	Rekenschap	Een van de auditors van de Inspectie vult over Amarantis een checklist ‘Beoordeling financiële positie primaire detectie BVE/VO’ in op basis van de jaarrekening 2010 en de halfjaar cijfers over 2011. ⁴⁵⁸ Op basis van een aantal vragen wordt hierin een overzicht van de staat van de betreffende instelling gemaakt. Op de vraag of het bestuur al bekend is bij Rekenschap geeft de Inspectie aan dat dit vanwege diverse problemen op het gebied van onderwijs, financiën en bestuur al het geval is. Daarnaast wordt het beleid van Amarantis genoemd als verklaring voor de financiële problemen (liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit) en wordt gesproken van investeringen in VO-gebouwen zonder duidelijkheid over financiële omvang en financieringswijze. Op deze notitie is verder met de hand aangetekend dat de Inspectie zich afvraagt of de Stichting Onderwijs in Bedrijf niet geconsolideerd zou moeten worden in de jaarrekening en wat het effect van die stichting is op de liquiditeit van Amarantis. Ook staat vermeld dat het bestuur in 2010 een nieuw systeem voor liquiditeitsplanning heeft aangeschaft en dat het afgeven van liquiditeitsprognoses dus geen probleem hoeft te zijn.
30 november 2011	Gesprek	CvB Amarantis	De interim-voorzitter vraagt om een gesprek met de Minister van OCW, op verzoek van voorzitter van de Raad van Toezicht, vanwege een verwacht stevig financieel tekort bij de begroting van 2012. ⁴⁵⁹
9 december 2011	Periodiek overleg	Minister, OCW BVE	De stand van zaken van de financiële situatie van Amarantis wordt besproken. In de voorbereidende nota staat dat de “ <i>Inspectie van het Onderwijs meent</i>

⁴⁵⁵ Brief aan het Ministerie van OCW (2011). *Toezending onderwijsovereenkomsten ROC ASA*.

⁴⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2011). *Verslag p.o. BVE/IvHO*. 25 oktober 2011.

⁴⁵⁷ Ministerie van OCW (2011). *Waarschuwing inzake ontneming rechten beroepsopleiding*. Brief aan Amarantis, 15 november 2011, referentie 345105.

⁴⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs. *Checklist/Werkprogramma beoordeling financiële positie primaire detectie BVE/HO*. 17 november 2011.

⁴⁵⁹ Interim-voorzitter Amarantis (2011). *Verzoek tot een gesprek mbt Amarantis Onderwijsgroep*. E-mail aan de Minister van OCW, 30 november 2011.

			<p><i>dat ROC Amarantis niet in acute financiële nood verkeert en zeker niet in de orde van grootte van 12 mln die in wandelgangen klinkt.</i>⁴⁶⁰ De indruk bestaat verder dat onder het vorige bestuur meerdere interventies zijn voorbereid om tot de werkvloer enkele stevige reorganisaties en verbeteringen door te voeren, maar dat die nog niet (allemaal) zijn doorgevoerd. In de voorbereidende nota van het Ministerie van OCW voor het gesprek van de Minister met de bestuursvoorzitter van Amarantis op 19 december staat dat het Ministerie inmiddels weet dat er bij ongewijzigd beleid in 2012 een exploitatietekort van € 12 miljoen zal zijn. Daarom is de directie Rekenschap gevraagd nog eens goed naar Amarantis te kijken, temeer daar de Inspectie op 20 oktober 2011 nog berichtte dat er geen sprake meer zou zijn van een verhoogd risico in de financiële positie van Amarantis.⁴⁶¹</p>
15 december 2011	Memo	CvB Amarantis aan vz RvT Amarantis	<p>Bericht dat Amarantis in zwaar weer verkeert. <i>“Zonder ingrijpende maatregelen en zonder een herfinanciering komt het voortbestaan van Amarantis Onderwijsgroep ernstig in gevaar”</i>. Bij ongewijzigd beleid laat de begroting 2012 een structureel tekort zien van € 10 miljoen en de financiële weerbaarheid van Amarantis is te laag om 2012 en 2013 zelfstandig door te komen. Tegelijkertijd is sprake van een noodzakelijke consolidatie van de aflopende kredietovereenkomst met de Rabobank van € 50 miljoen en een kapitaalbehoefte van € 20 miljoen voor huisvestingsprojecten. Voor dit laatste doet Amarantis een dringend beroep op de gemeente Utrecht en Amsterdam.⁴⁶²</p>
16 december 2011	Memo	CvB Amarantis aan RvT	<p>Memo van CvB aan RvT op 15 december wordt in handen gegeven van Inspectie/Rekenschap.⁴⁶³</p>
16 december 2011	Overleg	Rekenschap en CvB Amarantis	<p>Over de financiële ontwikkelingen van de instelling. In het gesprek is naar voren gekomen dat bij ongewijzigde begroting in 2012 een tekort van 12 miljoen euro ontstaat. In het ergste geval zou Amarantis vanaf juni 2012 geen salarissen meer kunnen betalen. Het onderliggende probleem is vooral de liquiditeitspositie. Amarantis zou enkele gebouwen willen verkopen, maar de kantorenmarkt biedt daarvoor thans weinig uitzicht. Verder kwalificeert de Inspectie de uitspraken van Amarantis als onvoldoende onderbouwd en is de Inspectie verbaasd dat Amarantis stuurt met behulp van oude cijfers (1 juli). Het vertrek van de voormalig bestuursvoorzitter is reden tot nader onderzoek aldus de Inspectie. De directeur van de Directie Rekenschap van de Inspectie verzendt op 16 december een brief aan de voorzitter van de Raad van Toezicht met het</p>

⁴⁶⁰ Ministerie van OCW (2011). *Voorbereiding bestuurlijk overleg MBO Raad incl. vooroverleg en periodiek overleg BVE d.d. 13 december 2011*. Nota ter voorbereiding, 9 december 2011, registratienummer 353449.

⁴⁶¹ Ministerie van OCW (2011). *Gesprek Amarantis Onderwijsgroep*. Nota ter voorbereiding, 16 december 2011, registratienummer 355517.

⁴⁶² Bestuurslid Amarantis (2011). *Herfinanciering Amarantis Onderwijsgroep*. Memo voor de Raad van Toezicht, 15 december 2011.

⁴⁶³ *Logboek ROC Amarantis*.

			verzoek inzicht te verlenen in de details van de vertrekregeling van de voormalig bestuursvoorzitter. ⁴⁶⁴
19 december 2011	Overleg	Minister, d.BVE, plv.d.BVE, vz CvB Amarantis en vz RvT	In een verslag van de vergadering van de Raad van Toezicht wordt duidelijk dat Amarantis het gesprek met de Minister als zeer serieus hebben ervaren. Tijdens het gesprek zijn veel vragen door de Minister gesteld. Aangegeven is dat Amarantis met imagoproblemen kampt op het departement en in de politiek. Een te grote omvang wordt in verband gebracht met bestuurlijk onvermogen en het niet in control zijn van grote instellingen. De Minister geeft wel aan dat Amarantis bij een eventuele afslanking op zijn kroonjuwelen moet letten. ⁴⁶⁵ De Minister is verder uitgebreid geïnformeerd over het nieuwe besturingsmodel en de lopende transitie. Het College van Bestuur heeft de financiële positie van Amarantis nader toegelicht en het verzoek om steun nader gespecificeerd. De Minister neemt daarover uiterlijk 15 januari 2012 een besluit. ⁴⁶⁶ In het gesprek komt ook ter sprake dat de Inspectie 2 signalen heeft gehad over de in- en uitschrijving van deelnemers. Een deelnemer werd na afronding van zijn opleiding verzocht om een onderwijsovereenkomst te ondertekenen waarin stond dat hij tot en met 2015 bezig zou zijn met de opleiding. De andere recent afgestudeerde bleek door een onbekende voor de opleiding ingeschreven te zijn. Ter verduidelijking zendt een auditor van de Inspectie op 20 december een e-mail naar het College van Bestuur van Amarantis met daarin de beide kwesties. In een e-mail op 21 december aan de betreffende auditor laat bestuurslid s'Jacob weten geschokt te zijn en er onderzoek naar te zullen doen. ⁴⁶⁷
20 december 2011	Toezichtberaad	OCW: DGHBWE, plv.d.BVE, d.Auditdienst, d.E, BVE. Inspectie: HI VO/BVE/HO	Besproken dat bij het signalenoverzicht Amarantis moet worden toegevoegd in de categorie BVE. ⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Nota: gesprek met CvB Amarantis over financiële positie Amarantis*. Den Haag. 19 december 2011. Omdat door de directie BVE en de Inspectie samen is afgesproken niet uit de opgedane impressies te citeren is het verslag destijds als 'strikt vertrouwelijk' bestempeld. Het is gebruikt om de Minister voor te bereiden op het gesprek met de interim-bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Toezicht enkele dagen later.

⁴⁶⁵ *Verslag Raad van Toezicht Amarantis Onderwijsgroep*. Amersfoort, 22 december 2011. Kenmerk: U120015-CvB Amarantis-RvT.3.

⁴⁶⁶ *Korte impressie van gesprek met Minister van OCW (aanwezig: MinOCW, dBVE, vz RvT en interim-bestuursvoorzitter) dd 19 december 2011*.

⁴⁶⁷ Bestuurslid Amarantis (2011). *RE: Info over signalen ROC ASA*. E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 21 december 2011.

⁴⁶⁸ Kort verslag toezichtberaad DGHBWE van 20 december 2011.

2012			
Wanneer	Wat	Wie	Toelichting
5 januari 2012	Memo	Rekenschap	De melding dat Amarantis problemen heeft met de herfinanciering van haar rekening-courantkrediet, geen meerjarenbegroting heeft en geen liquiditeitsprognoses. De Inspectie stelt het risicoprofiel van Amarantis nu als <i>hoog</i> te beschouwen en " <i>het intensief toezichtarrangement gaan toepassen.</i> " Dit houdt in dat Amarantis met klem geadviseerd wordt een integraal verbeterplan op te stellen, evenals een geactualiseerde meerjarenbegroting, een liquiditeitsbegroting en een maandelijks financiële exploitatie op concernniveau. ⁴⁶⁹
9 januari 2012	E-mail	CvB Amarantis aan Rekenschap	Mail in reactie op het hem ter wederhoor voorgelegde memo over de financiële positie van Amarantis, dat BNG vlak voor de kerst 2011 te kennen heeft gegeven geen krediet aan Amarantis te verlenen en dat de borging door het Waarborgfonds BVE als onvoldoende wordt beschouwd. Volgens Amarantis maakt dit de nood hoog: " <i>Door het ontbreken van enig rekening courant krediet kunnen we het nog net tot medio februari volhouden.</i> " De oorzaken liggen naar mening van Amarantis in de eerste plaats bij het gebrek aan scherpe keuzes ten aanzien van het onderwijsaanbod en het te lang vastgehouden geloof dat gedwongen ontslagen niet nodig zijn. ⁴⁷⁰
9 januari 2012	Brief	d.Rekenschap aan CvB Amarantis	Gezien de acute financieringsnood wordt gekozen om direct op het acute risico in te gaan. Omdat Amarantis niet beschikt over essentiële beheersmaatregelen, heeft de Inspectie zelf geen zicht op de liquiditeitspositie op maandbasis waardoor ook de Inspectie zich geen goed beeld kan vormen. ⁴⁷¹
9 januari 2012	Ambtsbericht	IGO aan Minister	Minister Van Bijsterveldt ontvangt namens IGO een ambtsbericht over de " <i>acute zorgelijke financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep (MBO en VO).</i> " ⁴⁷² In de memo staat dat de Inspectie geen beoordeling kan geven van het realiteitsgehalte van de signalen van Amarantis, omdat het bestuur geen meerjarenbegroting en geen liquiditeitsprognoses heeft. Tevens geeft de Inspectie aan dat de Amarantis ontvangen e-mail van diezelfde dag een duidelijk ernstiger beeld schetst dan tijdens het gesprek op 16 december maar voren kwam. Amarantis ziet zelf samenwerking met andere ROC's als een belangrijke oplossingsrichting, er bestaat echter onvoldoende inzicht om te kunnen verifiëren of dit aan de oplossing kan bijdragen. De Inspectie heeft " <i>ernstige twijfels over de daadkracht van het college van bestuur om de ernst van de</i>

⁴⁶⁹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie en ontwikkelingen*. Memo, 5 januari 2012.

⁴⁷⁰ Bestuurslid Amarantis (2012). *RE: H 3129136 toezichtarrangement 2012.doc*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 9 januari 2012, referentie H 3218159.

⁴⁷¹ Directeur Rekenschap (2012). *Aangepast financieel toezicht wegens hoog financieel risico*. Brief aan Amarantis, 9 januari 2012.

⁴⁷² Ministerie van OCW (2012). *Ambtsbericht*. E-mail aan de Minister van OCW, 9 januari 2012.

			<i>problemen aan te pakken</i> ". De Inspectie adviseert de Minister voorbereidende maatregelen te treffen om indien nodig in de liquiditeitsbehoefte van Amarantis Onderwijsgroep te voorzien en met hen in gesprek te gaan over een gestructureerd verbeterplan. ⁴⁷³
10 januari 2012	Bestuursgesprek	Vz RvT, CvB Amarantis, Rekenschap, HI VO/BVE/HO	Besproken is dat Amarantis waarschijnlijk niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. De Inspectie raadt Amarantis aan om externe professionals in te huren om te bekijken of dit financieel haalbaar is. Er worden afspraken gemaakt over een door Amarantis aan te leveren integraal verbeterplan en een vervolgspraak voor 12 januari met de financieel directeur van Amarantis. Bovendien zal Amarantis op 3 februari een integraal verbeterplan aanleveren voor de financiële positie. ⁴⁷⁴
10 januari 2012	Gesprek	Amarantis, ROC Amsterdam en DGHBE	Aan DGHBE wordt gevraagd of het denkbaar is dat vo-onderdelen van ROC Amsterdam naar Amarantis kunnen vloeien en, andersom, MBO-delen van Amarantis naar ROC Amsterdam. ⁴⁷⁵ De voorbereidingsnota voor DGHBE laat zien dat: ⁴⁷⁶ Vanuit het departement een samenwerking tussen Amarantis en ROC Amsterdam wordt ontraden, omdat ROC Amsterdam dan wel eens 'too big to fail' zou kunnen worden en de grip van het departement op de instelling kan afnemen; ROC Amsterdam al samenwerking heeft gezocht met ROC Flevoland met vergaande gevolgen voor de Colleges van Bestuur en de Raden van Toezicht van beide instellingen.
12 januari 2012	Nota	Aan Managementteam Voortgezet Onderwijs (MTVO) van OCW	MTVO wordt geïnformeerd over de financiële positie van Amarantis en over de mogelijke uitruil van BVE- en VO-onderwijs tussen ROC Amsterdam en Amarantis. Daarbij is onduidelijk of en hoe die ruil structureel zou bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek van Amarantis. ⁴⁷⁷
12 januari 2012	Gesprek	Rekenschap en Amarantis	Gesprek over de liquiditeitsplanning. Een handgeschreven verslag laat zien dat de Inspectie zich over verschillende kwesties laat informeren die de financiële ontwikkelingen binnen Amarantis betreffen, zoals een wijziging in de bestuurscultuur (van collegiaal naar hiërarchisch), schatkistbankieren en het opstellen van een sociaal plan. ⁴⁷⁸
13 januari 2012	Aanvullende	Amarantis (directeur Finan-	Naar aanleiding van het gesprek op 12 januari ver-

⁴⁷³ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie Amarantis Onderwijsgroep (40287)*. Ambtsbericht, 9 januari 2012, kenmerk 11H3218187.

⁴⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek Amarantis*. Memo, 10 januari 2012.

⁴⁷⁵ *Logboek ROC Amarantis*.

⁴⁷⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Nota*. Den Haag. 5 januari 2012. Registratienummer: 358677.

⁴⁷⁷ Ministerie van OCW (2012). *Amarantis Groep – financiële problematiek*. Nota ter informatie, 12 januari 2012, registratienummer 363122.

⁴⁷⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012), Handgeschreven verslag van de vergadering tussen de Inspectie en Amarantis op 12 januari 2012.

	informatie	ciën) aan Rekenschap	stuurt Amarantis aanvullende informatie over de financiële beheersing naar de Inspectie. ⁴⁷⁹ In een andere e-mail wordt deze liquiditeitsplanning toegelicht aan een auditor van de Inspectie. ⁴⁸⁰
16 januari 2012	E-mail	Rekenschap	Vastlegging dat Amarantis ingrijpende financiële meetegenvallers onmiddellijk dient te melden bij de Inspectie. ⁴⁸¹
17 januari 2012	Gesprek	Rekenschap en Amarantis	Over financiële beheersmaatregelen. Een handgeschreven verslag van dit gesprek laat zien dat de Inspectie zich over verschillende kwesties laat informeren die de financiële ontwikkelingen binnen Amarantis betreffen, zoals het afkomen van de bankrekeningen en een eventueel 'Big Bath' scenario waar de Inspectie vraagtekens bij plaatst. ⁴⁸² Onder 'Big Bath' wordt verstaan dat in een tegenvallend jaar door de onderneming schoon schip wordt gemaakt door toekomstige kosten en afschrijvingen al in dit boekjaar te nemen in de verwachting dat toekomstige boekjaren dan weer positieve cijfers laten zien.
17 januari 2012	E-mail	Amarantis aan Rekenschap. CC: Amarantis	Een auditor van de Inspectie ontvangt het formulier dat inzicht geeft in de salarisuitgaven aan het einde van de maand. ⁴⁸³
20 januari 2012	Gesprek	Rekenschap en CvB Amarantis	Over de werking van de financiële beheersmaatregelen en de stand van zaken van het verbeterplan. ⁴⁸⁴ Berenschot en Uno zijn ingehuurd om hierbij te helpen. De liquiditeitsplanning laat nu een tekort zien in september, wat heel iets anders is dan het tekort medio februari waar Amarantis eerder over berichtte. En dat zonder een interventie van OCW (schatkistbankieren of kasschuif) en met de aanname dat de huisbankier de kredietfaciliteit verlengt. Een verklaring hiervoor kan het bestuurslid van Amarantis blijkens het verslag niet geven. Daarnaast is er een vacatu-restop afgekondigd wat blijkens de geschiedenis van Amarantis niet als vanzelf leidt tot het niet meer aannemen van nieuwe mensen. De interim-bestuursvoorzitter is ziek en zit met hartklachten thuis. Het is onwaarschijnlijk dat hij zijn taken weer zal kunnen oppakken.
24 januari 2012	Periodiek overleg	OCW BVE (directeur en medewerkers) Inspectie: HI VO/BVE/HO, d.Rekenschap	De laatste stand van zaken rond Amarantis worden besproken, op basis van een e-mail van de directeur Rekenschap hierover. De druk is dan iets van de ketel volgens deze mail, vanwege goede eerste stappen en omdat de kredieten van de huisbankier zijn verlengd tot 1 mei, externe expertise is ingehuurd om financiële

⁴⁷⁹ Amarantis (2012). *Documenten*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 13 januari 2012.

⁴⁸⁰ Amarantis (2012). *Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 13 januari 2012.

⁴⁸¹ Inspectie van het Onderwijs(2012). *Re: Liquiditeitsplanning*. E-mail aan de Inspectie van het Onderwijs, 16 januari 2012.

⁴⁸² Inspectie van het Onderwijs (2012), Handgeschreven verslag vergadering Inspectie en Amarantis van 17 januari 2012.

⁴⁸³ Amarantis (2012). *Kasstroom salarissen*. (E-mail aan de Inspectie). 17 januari 2012.

⁴⁸⁴ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag René s'Jacob 20 januari 2012*. Memo opgesteld door een auditor van de Inspectie, 20 januari 2012.

			plannen te ontwikkelen, en maatregelen zijn getroffen (vacaturestop) om de uitgaven te beperken en investeringen uit te stellen. Wel denkt Amarantis zelf nog steeds dat een krediet bij de schatkist of een kasschuif voor de bekostiging in het najaar nodig zijn. De Inspectie zal de plannen van Amarantis beoordelen en nagaan of extra hulp van OCW nodig is en zinvol. ⁴⁸⁵ In het verslag van deze vergadering is verder te lezen dat de directie BVE benieuwd is naar de VO-kant van Amarantis. De Inspectie gaat dit uitzoeken. ⁴⁸⁶
24 januari 2012	Toezichtberaad	wnd. DGPV, plv.d.PO, HI VO, d.L), d.Auditdienst), d.Rekenshap, plv.d.VO)	Directeur Rekenschap meldt dat de zaak van Amarantis speelt en dat de directie Rekenschap hier boven op zit. ⁴⁸⁷
26 januari 2012	Gesprek	Inspectie	De Inspectie heeft op 26 januari een gesprek met een Managing Director Berenschot over de vordering van het herstelplan. ⁴⁸⁸
31 januari 2012	Gesprek	d.Rekenshap en vz RvT	De directeur Rekenschap van de Inspectie spreekt met de voorzitter van de Raad van Toezicht om de voortgang van de totstandkoming van het herstelplan te bespreken. De voorzitter geeft aan dat de datum voor het indienen van dit plan (3 februari) gehaald zal worden. Daarnaast is vertrouwelijk gesproken over de positie van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. ⁴⁸⁹ Van dit vertrouwelijke deel van het gesprek is geen verslag voorhanden in het door ons bestudeerde dossier.
3 februari 2012	Bericht	CvB Amarantis naar Inspectie	Een lid van het College van Bestuur van Amarantis verstuurt het herstelplan naar een auditor van de Inspectie. ⁴⁹⁰ In de rapportage wordt aangegeven dat bij ongewijzigd beleid op korte termijn financiële ondersteuning à € 132 miljoen benodigd is om Amarantis te continueren. Dan kan de onderwijsinstelling de noodzakelijke saneringen en herfinanciering zelf ter hand nemen. Dit bedrag bestaat uit € 50 miljoen voor herfinanciering van het bestaande kredietarrangement, € 56 miljoen voor reorganisatievoorziening c.q. frictiemiddelen, en € 26 miljoen voor werkkapitaal ten behoeve van het herstelplan. ⁴⁹¹
3 februari 2012	Mondelinge briefing	Rekenshap bij SG OCW en zijn ambtelijke staf	Bekend wordt gemaakt dat Berenschot in de plannen voor de toekomst uit lijkt te komen op: 200 formatieplaatsen schrappen, noodzaak tot 50 miljoen garantstelling en 75 miljoen direct nodig om acute liquiditeitsproblemen het hoofd te kunnen bieden.. ⁴⁹²

⁴⁸⁵ Ministerie van OCW (2012). *Periodiek overleg Inspectie –BVE*. Agenda, 19 januari 2012.

⁴⁸⁶ Ministerie van OCW (2012). *Verslag periodiek overleg lvo – BVE*. Verslag, 24 januari 2012.

⁴⁸⁷ Bijlage 1 concept verslag toezichtberaad DGPV 24 januari 2012.

⁴⁸⁸ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis*.

⁴⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag overleg K. Jansen Amarantis*. Memo opgesteld door een auditor van de Inspectie. 31 januari 2012.

⁴⁹⁰ Bestuurslid Amarantis (2012). *Herstelplan Amarantis*. E-mail aan medewerker Rekenschap, Inspectie van het Onderwijs, 3 februari 2012.

⁴⁹¹ *Finale business case MBO A&A, 16 mei 2012*.

⁴⁹² *Logboek ROC Amarantis*.

4 februari 2012	Benadering pers	CvB Amarantis	Amarantis praat met de pers. Het Parool kopt op dezelfde dag " <i>Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort</i> ". Het artikel stelt dat Amarantis niet alleen worstelt met grote financiële problemen, maar ook met slecht onderwijs, hoge schooluitval en bestuurlijke chaos. ⁴⁹³
6 februari 2012	Gesprek	Inspectie (onder andere de hoofdinspecteur BVE en de directeur Rekenschap) met CvB Amarantis en vz RvT, Berenschot en UNO	De Inspectie (onder andere de hoofdinspecteur BVE en de directeur Rekenschap) bespreekt het concept verbeterplan met Amarantis in het bijzijn van vertegenwoordigers van Berenschot en UNO en constateert dat het niet van voldoende niveau is. De Inspectie trekt de onderliggende aannames en uitgangspunten in twijfel. Vooral de stijging van de leerlingenaantallen en deelnemers op de lange termijn lijkt niet heel realistisch. Het plan moet concreter, meetbaarder en met meer aandacht voor de sanering van het personeel. De aanwezigen spreken af dat Amarantis naar aanleiding van de bespreking een aangepast herstelplan maakt. ⁴⁹⁴ De 'speaking notes' die door de Inspectie zijn gebruikt voor dit overleg laten bovendien zien dat de Inspectie van mening is dat: ⁴⁹⁵ <ul style="list-style-type: none"> • De liquiditeit van Amarantis in ieder geval tot 1 mei niet in gevaar is en er voor die tijd helderheid moet zijn over herstelmaatregelen en eventuele steun van OCW; • De claim op OCW veel te hoog is; • De afvloeiingsregeling voor boventallig personeel echt veel goedkoper kan; • Het gehele plan onvoldoende zekerheid geeft over de mogelijkheden om tot een sluitende exploitatie te komen wat de Inspectie ook bij OCW zal melden. <p>De uiteindelijke vervolgafspraken in het overleg die in het verslag zijn opgenomen, zijn nagenoeg conform de voorgestelde afspraken die de Inspectie zelf in zijn 'speaking notes' had verwoord.</p>
6 februari 2012	E-mail	Inspectie	De Inspectie ontvangt vanuit UNO een nadere onderbouwing van de baten van Amarantis. ⁴⁹⁶
7 februari 2012	Overleg	Minister, SG, DG's, IG en Rekenschap	De conclusie wordt getrokken dat de lijn van het verbeterplan kan worden doorgezet. ⁴⁹⁷
7 februari 2012	Overleg	Minister, DGHBWE, SG en de beoogde interim-bestuursvoorzitter ⁴⁹⁸	

⁴⁹³ Parool (2012). *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*. 4 februari 2012.

⁴⁹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag bestuursgesprek 6 februari 2012*. Memo, 6 februari 2012.

⁴⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Speaking Notes Amarantis 6 februari 2012*.

⁴⁹⁶ Amarantis (2012). *Onderbouwing baten Amarantis*, E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 6 februari 2012.

⁴⁹⁷ *Tijdljn contacten OCW/lvho over situatie Amarantis Onderwijsgroep*.

⁴⁹⁸ Agenda Minister. Overleg met M + DGHBWE + M.Wintels + SG.

8 februari 2012	Gesprek	Minister, Vz RvT, DGHBWE en SG ⁴⁹⁹	
9 februari 2012	Technische toelichting	Inspectie en directeur Huisvesting	Er wordt aan de Inspectie een technische toelichting gegeven over de maatregelen ten aanzien van de huisvesting door de directeur Huisvesting. ⁵⁰⁰
9 februari 2012	E-mail	Inspectie van Berenschot	Een auditor van de Inspectie ontvangt van Berenschot een toelichting op het door hen gebruikte rekenmodel voor afvloeiingskosten en op de regeling voor de vacaturestop die binnen Amarantis is afgekondigd. ⁵⁰¹
10 februari 2012	Toelichting	Inspectie en Berenschot	Er wordt een toelichting gegeven aan de Inspectie over de saneringsmaatregelen met betrekking tot het personeel door Berenschot, waarbij wordt gesproken van een personeelsreductie van 189 fte. ⁵⁰²
10 februari 2012	Vergadering	RvT Amarantis	De Raad van Toezicht vergadert over zijn toekomst, waarin in een persverklaring bekend wordt gemaakt dat zes van de zeven leden hebben besloten per direct af te treden. Eén lid blijft om de continuïteit van het toezicht op de organisatie in de huidige urgente en moeilijke situatie te waarborgen. Haar belangrijkste taak is het op korte termijn aanzoeken en benoemen van een interim voorzitter van het College van Bestuur. De Raad van Toezicht heeft dit besluit unaniem genomen teneinde ruimte te maken om het uitvoeren van het herstelplan voor de organisatie dichterbij te brengen. ⁵⁰³
13 februari 2012	Spoedoverleg	Minister, DGHBWE, SG en de beoogde interim-bestuursvoorzitter	Er een spoedoverleg plaats tussen de Minister, de DGHBWE, de SG en de beoogde interim-bestuursvoorzitter. ⁵⁰⁴
13 februari 2012	Spoedoverleg	Minister en RvT	Na afloop van het overleg met de DGHBWE en de SG heeft de Minister een overleg met de Raad van Toezicht om de ontstane situatie bij de Raad van Toezicht te bespreken. ⁵⁰⁵
13 februari 2012	Interim-bestuursvoorzitter Wintels benoemd	RvT Amarantis	Om het onderwijs aan de circa 30.000 leerlingen van Amarantis te garanderen heeft de Raad van Toezicht op een interim-bestuursvoorzitter voor het College van Bestuur benoemd om orde op zaken te stellen. ⁵⁰⁶ De opdracht van de nieuwe interim-bestuursvoorzitter is om te komen tot een duurzame oplossing van de ernstige financiële problemen waar Amarantis in verkeert. ⁵⁰⁷

⁴⁹⁹ Agenda Minister. Overleg met M + vz RvT + DGHBWE + SG.

⁵⁰⁰ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

⁵⁰¹ Amarantis (2012), *Rekenmodel afvloeiingskosten*, E-mail aan Inspectie van het Onderwijs, 9 februari 2012 en Berenschot (2012), *Regeling Vacaturestop*, e-mail 9 februari 2012.

⁵⁰² Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

⁵⁰³ Amarantis Onderwijsgroep (2012). *Raad van Toezicht Amarantis Onderwijsgroep treedt af. Persverklaring*. 11 februari 2012.

⁵⁰⁴ Agenda Minister. *Spoedoverleg met M/DGHBWE/SG/COM + Hr. Wintels, Betreft: Amarantis*.

⁵⁰⁵ Agenda Minister. *Spoedoverleg met M/DGHBWE/SG/COM + Hr. Wintels, Betreft: Amarantis*.

⁵⁰⁶ Rijksoverheid (2012). *Onderzoekscommissie Amarantis ingesteld*. Persbericht, 11 mei 2012

⁵⁰⁷ Rijksoverheid (2012). *Marcel Wintels benoemd tot interim-voorzitter bestuur Amarantis Onderwijsgroep*. Nieuwsbericht, 13 februari 2012.

20 februari 2012	Bespreking	Rekenschap en Amarantis	Auditors van de directie Rekenschap van de Inspectie en vertegenwoordigers Amarantis bespreken de maatregelen omtrent de huisvesting. Deze staan echter stil, in afwachting van het splitsingsscenario dat wordt gekozen. ⁵⁰⁸ Afgesproken wordt in ieder geval dat Amarantis Berenschot verzoekt om de Inspectie te laten weten hoe de beoogde bezuiniging van 189 fte's gehaald zal worden, die het gevolg dient te zijn van de sanering van de huisvesting. Ook zal de Inspectie worden geïnformeerd zodra er meer bekend is over de gevolgen van de splitsingsmaatregelen voor de huisvesting.
22 februari 2012	Nota	OCW	Het Ministerie stelt een nota op ter voorbereiding van een overleg van de DGPV met de voorzitter van de groepsdirectie Amsterdam Noord en Zaanstad bij Amarantis over de huidige stand van zaken van Amarantis. De DGPV wordt geadviseerd nog geen voorkeur uit te spreken voor een van de drie scenario's voor Amarantis en vanwege mogelijke precedentwerking nog geen toezegging te doen om geld te verstrekken. De verstrekking van middelen zal altijd gekoppeld zijn aan strenge voorwaarden. ⁵⁰⁹
24 februari 2012	Gesprek	d.Rekenschap en vz CvB Amarantis	Een kennismakingsgesprek vindt plaats tussen de directeur Rekenschap van de Inspectie en de nieuwe interim-bestuursvoorzitter van Amarantis. De nieuwe interim-bestuursvoorzitter geeft aan dat hij voornemens is Amarantis op te splitsen, omdat er voor een doorstart geen draagvlak is. Een doorstart zal niet succesvol zijn, omdat er ten eerste bij Amarantis geen sprake is van identiteitsbinding, ten tweede schaalvoordelen mogelijk zijn en ten derde geen bewezen succes is van de doorstroombmogelijkheden van VO naar MBO (doorlopende leerlijnen). Tevens geeft hij aan dat er op 5 maart nog geen verbeterd herstelplan zal liggen, wat eerder wel door de Inspectie met Amarantis was afgesproken. Dat is zo kort na zijn aanstelling eenvoudig weg niet haalbaar. Zijn verzoek om een expertteam – ook namens OCW – om zich heen te verzamelen die hem helpen met de uitvoering van zijn taak zal de Inspectie doorgeven aan OCW. De Inspectie zelf zal deze rol in ieder geval niet op zich nemen. ⁵¹⁰
28 februari 2012	Gesprek	d.Rekenschap en vz CvB Amarantis	Een vervolgggesprek tussen directeur Rekenschap en de interim-bestuursvoorzitter, waarin de Inspectie aangeeft dat OCW geen financiële steun geeft, met uitzondering van een eventuele kasschuif. OCW wil bovendien ook niet zelf meesturen in het proces. ⁵¹¹ Van dit gesprek is geen gespreksverslag gemaakt, de uit-

⁵⁰⁸ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Verslag bespreking huisvesting Amarantis*. Memo, 20 februari 2012.

⁵⁰⁹ Ministerie van OCW (2012). *Overleg DGPV – (...) inzake Amarantis*. Nota ter voorbereiding, 22 februari 2012, registratienummer 382624.

⁵¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gespreksverslag kennismaking Wintels*. Memo, 24 februari 2012.

⁵¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Gesprek met Wintels*. Notitie met vragen en opmerkingen ter voorbereiding van het gesprek, 28 februari 2012.

			komsten zijn vastgelegd in het ambtsbericht van 1 maart.
1 maart 2012	Ambtsbericht	IGO	De IGO zendt op 1 maart een ambtsbericht naar de Minister over de splitsingsplannen van de nieuwe interim-bestuursvoorzitter, waarin de Inspectie “ <i>grote zorgen uit mede over de weg die het bestuur is ingeslagen</i> ”. ⁵¹² De Inspectie laat de Minister weten dat de interim-bestuursvoorzitter op 6 maart een scenario voor de toekomst kiest op basis van voorstellen die kwartiermakers op dit moment voor hem uitwerken. Deze snelheid wordt gemaakt, omdat eind april een harde deadline volgt: dan eindigt het krediet van € 50 miljoen van de huisbankier aan Amarantis. Verlengt de bank het krediet dan niet, dan heeft Amarantis geen andere keuze dan faillissement aanvragen. Zo doet hij ook een beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van andere partijen, zoals diverse gemeenten waaronder Amsterdam. Verder constateert de Inspectie dat de bestuurder vooral bezig is om de druk op te voeren richting eind april door bestuurlijke en politieke drukmiddelen toe te passen, zowel binnen de organisatie als naar buiten toe. Aangezien de bestuurder zich niet baseert op harde gegevens en gegevens uit de organisatie ook niet laat controleren door derden, noemt de Inspectie de houding van de bestuurder “ <i>zorgwekkend</i> ”. Naar andere partijen toe zou hij bovendien schermen met een van de Minister verkregen indruk dat de continuïteit van het onderwijs is gegarandeerd. De Inspectie adviseert de Minister zo spoedig mogelijk een keuze te maken tussen het aanbieden van aanvullende middelen (optie 1) of het aandringen bij de bestuurder op een faillissement (optie 2). Een eventuele derde optie (een interventie die het aantal van een bewindvoerder door OCW zou behelzen) acht de Inspectie in dit stadium niet wenselijk gezien de risico’s die dit voor het Ministerie met zich meebrengt.
7 maart 2012	TK-vragen	Minister	De Minister beantwoordt de vragen van verschillende Tweede Kamerleden over de situatie die bij Amarantis is ontstaan. ⁵¹³ In het antwoord op de gestelde vragen van de leden Van Dijk (SP) en Celik (PvdA) geeft de Minister aan dat thans onderzoek wordt gedaan naar de problemen bij Amarantis om tot een weloverwogen oordeel te komen. Ook legt zij de verantwoordelijkheid voor het vinden van oplossingen bij het bestuur van de instelling. De vragen van het lid Biskop (CDA) hebben betrekking op de rol van de Inspectie sinds het moment dat Amarantis in 2009 onder <i>verscherpt toezicht</i> is geplaatst. In reactie daarop ligt de Minister het

⁵¹² Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Memo, 1 maart 2012. Ambtsbericht H3248667.

⁵¹³ Bijsterveldt, van M. (2011). *Beantwoording vragen van de leden Jasper van Dijk (SP) en Celik (PvdA) over financiële problemen bij een groot schoolbestuur*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. 7 maart 2012. Kenmerk 381192 en Bijsterveldt, van M. (2011). *Beantwoording vragen van het lid Biskop (CDA) over groot tekort bij Amarantis*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. 7 maart 2012. Kenmerk 381380.

			toezichtinstrumentarium van de Inspectie toe. De verbeterplannen worden op 7 maart overlegd bij Amarantis tussen de Inspectie en het Ministerie.
8 maart 2012	Ambtsbericht	Inspectie	De Inspectie verstuurt een ambtsbericht over de inhoud van het financieel toezicht. ⁵¹⁴
13 maart 2012	Bijeenkomst	Technisch Comité Amarantis	Het eerste Technisch Comité Amarantis vindt plaats bij OCW. ⁵¹⁵
15 maart 2012	Algemeen Overleg	TK	Tijdens het Algemene Overleg in de Tweede Kamer is duidelijk geworden dat er in de Kamer blijvende zorg bestaat over de financiële positie van Amarantis en de continuïteit van het onderwijs bij deze onderwijsgroep. ⁵¹⁶
11 april 2012	Algemeen Overleg	TK	Tijdens het Algemene Overleg in de Tweede Kamer is duidelijk geworden dat er in de Kamer blijvende zorg bestaat over de financiële positie van Amarantis en de continuïteit van het onderwijs bij deze onderwijsgroep. ⁵¹⁷
11 april 2012	Kamervragen	D66 aan Minister	Naar aanleiding van het bericht dat Amarantis in acute financiële nood zit door het kopen van renteverzekeringen. Reactie van de Minister: de acute nood is niet veroorzaakt door het speculeren met derivaten, maar door tekorten op de exploitatie en een dreigende opeising van de financiering door de huisbankier. Amarantis bezit inderdaad een aantal derivaten ter afdekking van renteschommelingen op hun leningen. Deze derivaten zijn in overeenstemming met de Regeling beleggen en belenen 2010. Dit is een financieringswijze die niet ongebruikelijk is, ook bij onderwijsinstellingen. ⁵¹⁸
12 april 2012	Toelichting	OCW door de Inspectie	Uit het Logboek van de Inspectie over het financiële risico bij Amarantis blijkt dat op het Ministerie een nadere toelichting plaats heeft gevonden over Amarantis. ⁵¹⁹
12 april 2012	Brief	Minister naar TK	De Minister legt uit hoe zij de situatie omtrent Amarantis ziet. ⁵²⁰
26 april 2012	Brief	Minister naar TK	De Minister verstuurt een brief naar de TK met de stand van zaken omtrent Amarantis. ⁵²¹
27 april 2012	Bijeenkomst	Technisch Comité	De bijeenkomst heeft als doel om de benodigde informatie uit te wisselen voor de splitsing per 1 augustus. ⁵²²

⁵¹⁴ *Tijdlĳn contacten OCW/Ivho over situatie Amarantis Onderwijsgroep.*

⁵¹⁵ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis.*

⁵¹⁶ Bijsterveldt-Vliegthart, M. van (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Den Haag, 12 april 2012. Referentie: 398635.

⁵¹⁷ Bijsterveldt-Vliegthart, M. van (2012). *Financiële situatie Amarantis*. Den Haag, 12 april 2012. Referentie: 398635.

⁵¹⁸ Bijsterveldt-Vliegthart, M. van (2012). *Antwoorden op Kamervragen Van der Ham (D66), over het bericht dat scholengroep Amarantis in acute financiële nood zit door het kopen van renteverzekeringen*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 8 mei 2012. Referentie: BVE/4032790.

⁵¹⁹ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis.*

⁵²⁰ *Logboek Financiële risico analyse Amarantis.*

⁵²¹ *Nota aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Onderwerp: Algemeen Overleg Amarantis 22 mei 2012 (17:00 – 19:00)*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Registratienummer: 410428.

⁵²² *Logboek Financiële risico analyse Amarantis.*

10 mei 2012	Toelichting	OCW	Bij het Ministerie is er een toelichting op het eerste concept businessplan en uitgangspuntennotitie. ⁵²³
11 mei 2012	Brief	OCW naar Amarantis	De Minister verstuurt een brief naar Amarantis waarin zij zich bereid verklaart een eenmalige continuïteitsgarantie van maximaal € 10 miljoen te leveren. Gezien het wegvallen van de bijdrage van de sectorraden, staat zij in principe borg voor nog eens maximaal € 8 miljoen. ⁵²⁴
11 mei 2012	Documentaire	Zembla	De actualiteitenrubriek Zembla (VARA) zendt een documentaire uit over Amarantis met als titel 'Ondergang van een onderwijsgigant'. In een reconstructie stelt Zembla dat bij Amarantis het geld niet zozeer werd besteed aan onderwijs, maar aan een duur kantoor voor het bestuur op de Zuidas van Amsterdam en aan kostbare nieuwbouwplannen die uiteindelijk nooit gerealiseerd zijn. Amarantis wordt verweten last te hebben van 'grootheidswaan' en dat 'het mantra was: groei!'. ⁵²⁵
14 mei 2012	Toelichting	OCW en Inspectie	Een toelichting bij de concept jaarrekening door Amarantis en de instellingsaccountant. ⁵²⁶
15 mei 2012	Bericht	Amarantis aan het Ministerie	Amarantis overhandigt nieuwe verbeterplannen aan het Ministerie. ⁵²⁷
24 mei 2012	Algemeen Overleg	TK	In de Tweede Kamer vindt op 24 mei 2012 het uitgestelde Algemeen Overleg over Amarantis plaats (de oorspronkelijke datum was 26 april). Tijdens dit overleg wisselt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van gedachten over Amarantis met de vakMinister. ⁵²⁸ Tijdens dit overleg geeft de Minister onder andere de volgende zaken aan: <ul style="list-style-type: none"> • Dat de situatie bij Amarantis niet is ontstaan naar aanleiding van derivaten en dat Amarantis derivaten gebruikt in overeenstemming met de regeling van het Ministerie van financiën over beleggen en financieren in het onderwijs; • Dat de situatie bij Amarantis is ontstaan uit een combinatie van factoren, zoals de terugloop van het aantal leerlingen en studenten, een personeeloverschot, overhead in het onderwijs, dure huisvesting, management dat niet doorpakte en een gebrek aan synergievoordelen als gevolg van de fusie; • Hoe het Ministerie en de Inspectie zich tot Amarantis hebben verhouden in de periode

⁵²³ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

⁵²⁴ Speaking notes M – AO Amarantis op 24 mei 2012.

⁵²⁵ Zembla (2012). *Ondergang van een onderwijsgigant*. 11 mei 2012.

⁵²⁶ Logboek Financiële risico analyse Amarantis.

⁵²⁷ Tijdslijn contacten OCW/lvho over situatie Amarantis Onderwijsgroep.

⁵²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Verslag van een Algemeen Overleg*, Vergaderjaar 2011-2012, 31 524 nr. 142 (vastgesteld 18 juni 2012).

			<p>voorafgaand aan het probleem, daarbij noemt zij ook de twee gesprekken (december 2009 en december 2011) die zij zelf met het bestuur van de instelling heeft gevoerd;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dat zij niet zal schromen om haar bevoegdheden aan te wenden als uit het onderzoek van de commissie duidelijk mocht worden dat verantwoordelijken bij Amarantis verwijtbaar hebben gehandeld.
30 mei 2012	Instelling onderzoekscommissie	Minister	De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft besloten tot een onderzoek dat wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie. ⁵²⁹
1 augustus 2012	Opsplitsing	Amarantis	Per 1 augustus wordt Amarantis opgesplitst in vijf zelfstandige kleinere, inhoudelijk en regionaal verbonden groepen van scholen. Dat zijn: MBO-Amsterdam (Almere), MBO Amersfoort, MBO Utrecht, VO Amsterdam/Zaanstad en VO Almere. ⁵³⁰

⁵²⁹ Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 mei 2012, nr. WJZ/409353 (10236), houdende instelling van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Instellingsbesluit Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis).

⁵³⁰ Voorzitter College van Bestuur a.i. (2012). *Voorgenomen besluit defusie*. 11 april 2012. Kenmerk: U120135/CvB Amarantis-GMR.2.

Bijlage 2: Overzicht onderzoeken Inspectie van het Onderwijs bij Amarantis Onderwijsgroep (Examens, EVC en Onderwijs).

Amarantis Onderwijsgroep: Overzicht onderzoeken MBO-opleidingen (Examens en EVC). Versie 11 september 2012

Soort onderzoek	Opleiding	Locatie	Datum	Uitkomst onderzoek
Heronderzoek	Verpleegkundige (BOL)	Zorg en Welzijn (Amersfoort)	25 april en 29 mei 2008	Voldoende
	Onderwijsassistent (BOL)	Zorg en Welzijn (Amersfoort)	25 april en 29 mei 2008	Voldoende
	Middenkaderfunctionaris recreatie (BOL)	Zorg en Welzijn (Amersfoort)	25 april en 29 mei 2008	Onvoldoende (melding aan minister; op 6 augustus 2008 besluit gestuurd intrekking examenlicentie. Op 15 december 2008 waarschuwingsbrief gestuurd (voorgenomen besluit ingetrokken; nog een jaar verbeterijd).
	Zelfstandig werkend medewerker recreatie (BOL)	Zorg en Welzijn (Amersfoort)	25 april en 29 mei 2008	Onvoldoende (melding aan minister; op 6 augustus 2008 voorgenomen besluit gestuurd intrekking examenlicentie). Op 15 december 2008 waarschuwingsbrief gestuurd (voorgenomen besluit ingetrokken; nog een jaar verbeterijd).
Kwaliteitsonderzoek	Verkoper (BOL)	Compex (Amsterdam)	8, 10 en 15 april 2008	Onvoldoende (melding aan minister)
	Pedagogisch werk (Pedagogisch werker kinderopvang) (BBL)	Compex (Amsterdam)	8, 10 en 15 april 2008	Onvoldoende (melding aan minister)
	Verkoopchef	Economie (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Onvoldoende (melding aan minister)
	Medewerker marketing en communicatie (Medewerker marketing) (BOL)	Economie en Handel (Utrecht)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Verkoper (BBL)	Economie (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Beveiliging (BBL)	Zorg en Welzijn (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Programmeur / Verspaner CNC (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Assistent uitvoerder burger en utiliteitsbouw (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Onderhoudsmonteur installatietechniek (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Metselaar (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende
	Assistent schilderen / industriële lakverwerking (Assis-	SBBO Leusden (Amersfoort)	8, 10 en 15 april 2008	Voldoende

	tent schilder) (BBL)			
Evc-onderzoek	Vakbekwaam Audicien	ROC ASA	20 januari 2009	Onvoldoende
	Mbo-verpleegkundige	ROC ASA	9 oktober 2009	Onvoldoende
	Verzorgende-IG	ROC ASA	9 oktober 2009	Onvoldoende
Onderzoek kwaliteitsverbetering (OKV)	Verkoopchef (BOL)	Handel (Amersfoort) en Amsterdam Noord (Amsterdam)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Voldoende
	Middenkaderfunctionaris recreatie (BOL)	HSVN Vianen (Utrecht)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 27-7-2010 voorgenomen besluit verstuurd intrekking examenlicentie). Op 10-9-2010 heeft Amarantis de opleiding als gestopt verklaard.
	Zelfstandig werkend medewerker recreatie (BOL)	HSVN Vianen (Utrecht)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 27-7-2010 voorgenomen besluit verstuurd intrekking examenlicentie). Op 10-9-2010 heeft Amarantis de opleiding als gestopt verklaard.
	Pedagogisch werk (Pedagogisch werker 4 kinderopvang) (BBL)	Welzijn (Amersfoort) en Compex (Amsterdam)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 27-7-2010 voorgenomen besluit verstuurd intrekking examenlicentie. Op 11-1-2011 examenlicentie ingetrokken).
Kwaliteitsonderzoek (steekproef)	Bedrijfsadministratief medewerker (BOL)	Economie en Handel Utrecht (Utrecht)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Monteur elektrotechnische panelen (MEP) (BBL)	Techniek Leusden (Amersfoort)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Verwarmingsmonteur (VM) (BBL)	Techniek Leusden (Amersfoort)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Dakbedekkingsmonteur (DAKM) (BBL)	Techniek Leusden (Amersfoort)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwings-

			2009	brief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Ondernemer/manager detailhandel (BBL)	Handel Amersfoort	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Voldoende
	Technicus middenkader WEI (Mechatronica) (BOL)	Techniek en ICT Utrecht (Utrecht)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Medewerker bediening/fastfood/café-bar (Gastheer) (BBL)	Horeca Amersfoort (Amersfoort)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd). Op 14-09-2011 door Amarantis als gestopt verklaard.
	Sociaal-cultureel werker (BOL)	Compex Amsterdam (Amsterdam)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd)
	Assistent bouw en infra (BOL)	Compex Amsterdam (Amsterdam)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd)
	Verkoper (Verkoper detailhandel) (BOL)	Compex Amsterdam (Amsterdam)	3, 5, 10, 12, 13 en 17 november 2009	Onvoldoende (melding aan minister; 13-08-2010 waarschuwingsbrief verstuurd)
Kwaliteitsonderzoek (steekproef)	Restauratieschilder (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Eerste monteur elektrische bedrijfsinstallaties (EMBI) (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Eerste monteur sterkstroominstallaties (EMSI) (BBL)	SBBO Leusden (Amersfoort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Logistiek teamleider (BBL)	Techniek en ICT Leusden (Amersfoort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Onvoldoende (melding aan minister; 5-12-2011 waarschuwingsbrief verstuurd)
	Juridisch medewerker (Zakelijke dienstverlening) (BOL)	Zakelijke dienstverlening (Utrecht)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Pedagogisch werk (Pedago-	Maatschappelijke	14, 20, 21	Voldoende

	gisch medewerker 4 jeugd- zorg) (BBL)	dienstverlening (Amersfoort)	april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	
	Metaalbewerken (Metaalbewerker) (BBL)	Techniek en ICT Leusden (Amers- foort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Onvoldoende (melding aan minister; 5-12-2011 waarschuwingsbrief verstuurd)
	Pedicure (Medisch pedicure) (BOL)	Maatschappelijke dienstverlening Leusden (Amers- foort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Onvoldoende (melding aan minister; 5-12-2011 waarschuwingsbrief verstuurd)
	Medewerker bedie- ning/cafébar (Gastheer/- vrouw) (BBL)	Horeca, Toerisme, Sport (Amersfoort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Onvoldoende (melding aan minister; 5-12-2011 waarschuwingsbrief verstuurd)
Onderzoek kwaliteitsverbetering (OKV)	Technicus middenkader WEI (Mechatronica) (BOL)	Techniek en ICT (Utrecht)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Sociaal-cultureel werker (BOL)	Maatschappelijke dienstverlening (Amsterdam)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Verkoper (Verkoper detailhandel) (BOL)	Zakelijke dienstverlening (Amsterdam)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
	Assistent bouw en infra (BBL)	Techniek en ICT Leusden (Amers- foort)	14, 20, 21 april, 14, 16, 22, 27, 30 juni en 4 juli 2011	Voldoende
Tussentijds onderzoek naar kwaliteitsverbetering	Metaalbewerken (Metaalbewerker)	Techniek en ICT Leusden (Amers- foort)	12 maart 2012	Geen definitief oordeel omdat de inzet van verbeterde examenin- strumenten en de uit- voering in juni 2012 gaat plaatsvinden; in najaar 2012 verder onderzoek.
	Logistiek teamleider	Techniek en ICT Leusden (Amers- foort)	12 maart 2012	Geen definitief oordeel omdat de inzet van verbeterde examenin- strumenten en de uit- voering in juni 2012 gaat plaatsvinden; in najaar 2012 verder onderzoek.
Onderzoek deugdelijkheid uitgifte programma's	Diverse opleidingen	Amersfoort, Daam Fockemalaan 22 / Horeca, Toerisme en Sport	12 maart 2012	Voldoende
	Diverse opleidingen	Amersfoort, Leusderweg 34 / Maatschappelijke dienstverlening	12 maart 2012	Voldoende
	Diverse opleidingen	Amersfoort, Leus- derweg 34 / Tech-	12 maart 2012	Voldoende

		niek en ICT		
	Diverse opleidingen	Leusden, Clarenburg 1 / Horeca, Toerisme en Sport	12 maart 2012	Voldoende
	Diverse opleidingen	Utrecht, Australiëlaan 25 / Maatschappelijke dienstverlening	12 maart 2012	Voldoende
	Diverse opleidingen	Utrecht, Columbuslaan 540 / Techniek en ICT	12 maart 2012	Voldoende
	Diverse opleidingen	Leusden, Clarenburg 1 / Maatschappelijke dienstverlening	12 maart 2012	Onvoldoende
	Diverse opleidingen	Leusden, Clarenburg 1 / Techniek en ICT	12 maart 2012	Onvoldoende

Amarantis Onderwijsgroep: Overzicht onderzoeken MBO-opleidingen (Onderwijs).

Versie 11 september 2012

Soort onderzoek	Opleiding	Locatie	Datum	Uitkomst onderzoek
OKV	Helpende Welzijn	Hoogsticht Amsterdam	29-11-2007	BA
OKV	SPW-s	Hoogsticht Amsterdam	29-11-2007	BA
OKV	Verzorgende	Amsterdam ZW	29-11-2007	AA
OKV1	Autotechnicus	Amsterdam ZW	2-11-2007	AA
OKV	Verzorgende	Amsterdam ZW	26-3-2008	BA
KO	Administrateur	Amsterdam	11-9-2008	BA
KO	Onderwijsassistent	Amsterdam	15-9-2008	BA
KO	Medewerker Reizen toeristische informatie	Vianen	8-9-2008	BA
OKV1	Banketbakker	Amersfoort	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Brood en Banketbakker	Amersfoort	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Leidinggevende horeca, contractcatering, informatie, recreatie en bakkerij	Amersfoort	12-9-2008	AA
OKV1	ICT-beheerder Medewerker Beheer ICT	Amersfoort/Utrecht	8-9-2008	AA, zeer zwak
OKV1	Elektrotechnische installatietechniek	Utrecht	9-9-2008	AA
OKV1	Commercieel Medewerker Bank en Verzekeringswезen	Amsterdam W	16-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Middenkaderopleiding Bouwkunde	Amsterdam W	16-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Winkelassistent	Amsterdam ZW	15-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Bedrijfsadministratief medewerker	Amsterdam N + W	15-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Secretarieel medewerker	Amsterdam ZW	15-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Ondernemer detailhandel	Amersfoort	11-9-2008	AA
OKV1	Autotechnicus	Amsterdam ZW	26-3-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Ondernemer manager detailhandel	Amsterdam N	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Ondernemer Horeca / Bakkerij	Amersfoort	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	Medewerker Bediening fastfood/café-bar/gastheer	Amersfoort	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
OKV1	AKA	Utrecht	8-9-2008	AA AA, opbrengsten onvoldoende
OKV-1 (Z opbr.)	Kapper / Schoonheidsspecialist	Amersfoort	8-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
Okv-2 (Z opbr.)	Zelfstandig medewerker Reizen	Amsterdam-ZO	9-9-2008	AA, opbrengsten onvoldoende
KO	Medewerker Watersport Industrie Commercieel		13-1-2009	BA
OKV1	Brood en Banketbakker	Amersfoort	28-1-2010	BA
OKV1	ICT-beheerder Medewerker Beheer ICT	Amersfoort/Utrecht	19-2-2010	BA
OKV1	Elektrotechnische installatietechniek	Utrecht	26-1-2010	BA
OKV1	Commercieel Medewerker Bank en Verzekeringswезen	Amsterdam W	21-1-2010	BA PO: geen tijdige onder-tekening

OKV1	Middenkaderopleiding Bouwkunde	Amsterdam W	19-1-2010	BA
OKV1	Winkelassistent	Amsterdam ZW	15-2-2010	BA
OKV1	Bedrijfsadministratief medewerker	Amsterdam N + W	15-2-2010	BA
OKV1	Secretarieel medewerker	Amsterdam ZW	15-2-2010	BA
OKV1	Ondernemer detailhandel	Amersfoort	Febr. 2010	BA
OKV1	Autotechnicus	Amsterdam ZW	Febr. 2010	BA
OKV1	Ondernemer manager detailhandel	Amsterdam N	19-2-2010	BA
OKV1	Ondernemer Horeca / Bakkerij	Amersfoort	15-2-2010	BA
OKV1	Medewerker Bediening fastfood/café-bar/gastheer	Amersfoort	15-2-2010	BA
OKV-1 (zz)	Aankomend projecttechnicus Gebouweninstallaties	Amersfoort	26-1-2010	KO: AA: zeer zwak OKV 2 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (zz)	MSI/MBI	Amersfoort	29-1-2010	KO: AA: zeer zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (Z opbr.)	Kapper / Schoonheidsspecialist	Amersfoort	18 en 28 -1 -2010	Kapper: OKV-1: AA: zwak wegens onvol- doende opbrengsten. OKV 1 ^e kwartaal 2011 PO: onvoldoende VSV: onvoldoende Schoonheidsspecialist: KO: AA: zwak wegens onvoldoende opbreng- sten. OKV 1 ^e kwartaal 2011 PO: onvoldoende VSV: onvoldoende
OKV-2 (Z opbr.)	Zelfstandig medewerker Reizen / Verkoper Reizen	Amsterdam ZO	26-2-2010	OKV-1 AA: zwak wegens onvoldoende opbreng- sten. OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV ½ (Z opbr. / zz)	BHM Fin. Adm. Medewerker	Amsterdam West	21-1 en 1-2 2010	BHM: AA: zwak wegens onvoldoende opbreng- sten. OKV 1 ^e kwartaal 2011 FAM: AA: zeer zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (z proces)	Sociaal Cultureel Werker	Amsterdam ZO	19-1-2010	KO: AA: zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (zz)	Verkoopspecialist	Amsterdam ZO	4-2-2010	KO: AA: zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (Z opbr.)	Commercieel Medew. Binnendienst	Utrecht	2-2-2010	Ko: AA: zwak wegens onvoldoende opbreng- sten OKV 1 ^e kwartaal 2011
Beperkt OKV	Com 30 Infratechniek	Amersfoort	4-2-2010	Ko: AA: zwak wegens onvoldoende opbreng- sten OKV 1 ^e kwartaal 2011
Beperkt OKV	Ass. Installatiemonteur Dakbedekking	Amersfoort	29-1-2010	Ko: AA: zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV geannuleerd	Medewerker Reizen & Toer. Informatie	Maarsen	2-2-2010	KO: AA: zwak OKV 1 ^e kwartaal 2011
OKV-1 (ZZ)	Medewerker Beheer & ICT	Amsterdam-West	26-4-2010	KO: zeer zwak OKV: okt 2011
OKV-1 (Z)	Medewerker ICT	Amsterdam-West	19-2010	KO: zwak

proces)				OKV 1 ^e helft 2011
OKV-1 (Z proces)	ICT Beheerder	Amsterdam-West	26-4-2010	KO: zwak OKV: okt 2011
OKV-1 (Z proces)	Netwerkbeheerder	Amsterdam-West	26-4-2010	KO: zwak OKV: okt 2011
OKV-1 (Z proces)	Applicatie Ontwikkelaar	Amsterdam-West	26-4-2010	KO: zwak OKV: okt 2011
OKV-1 (Z proces)	Particulier Digitaal Onderzoeker)	Amsterdam-West	26-4-2010	KO: zwak OKV: okt 2011
VSV	Verkoopsspecialist Fin. Adm. Medewerker Boekh. Medewerker Soc. Cult. Werker	Wibautstraat Oost	Febr en okt	VSV: onvoldoende
VSV	Comm. Medewerker Bank- en verzekeringswezen Financieel ad. Medewerker	Amsterdam West	Febr en okt	VSV: onvoldoende
VSV	Onderwijsassistent	De Boelelaan (Zuid)	Febr en okt	VSV: onvoldoende
VSV	ICT Academie	Amsterdam West	Febr en okt	VSV: onvoldoende
OKV1	AKA	Utrecht	15-2-2011	BA
OKV-1 (zz)	Aankomend projecttechnicus Gebouweninstallaties	Amersfoort	5-4-2011	OKV-1: BA PO: nog niet tijdig ondertekend
OKV-1 (zz)	MSI/MBI	Amersfoort	12-4-2011	OKV-1: AA wegens onvoldoende opbrengsten PO: voldoende
OKV-1 (Z opbr.)	Kapper / Schoonheidsspecialist	Amersfoort	14-4-2011	Kapper: OKV1: AA, onvoldoende opbrengsten PO: voldoende VSV: onvoldoende Schoonheidsspecialis: OKV1: BA PO: voldoende VSV: onvoldoende
OKV-2 (Z opbr.)	Zelfstandig medewerker Reizen / Verkoper Reizen	Amsterdam ZO	29-3-2011	OKV-2: AA wegens onvoldoende opbrengsten
OKV ½ (Z opbr. / zz)	BHM Fin. Adm. Medewerker	Amsterdam West	4-4-2011	BHM: AA, zeer zwak FAM: AA wegens onvoldoende opbrengsten
OKV-1 (z proces)	Sociaal Cultureel Werker	Amsterdam ZO	7-4-2011	OKV 1: AA wegens onvoldoende opbrengsten
OKV-1 (zz)	Verkoopsspecialist	Amsterdam ZO	11-4-2011	OKV 1: AA wegens onvoldoende opbrengsten
OKV-1 (Z proces)	Verkoper	Amsterdam West	15-4-2011	OKV-1: AA: zeer zwak PO: niet tijdig ondertekend, okt 2011 hercontrole
KO	Juridisch medewerker	Utrecht	5-4-2011	KO: AA wegens onvoldoende opbrengsten OT/BPV/VSV: voldoende
KO	Medewerker marketing en communicatie	Utrecht	7-4-2011	KO: AA, zeer zwak OT/BPV/VSV: voldoende
KO	Med. Maatsch. Zorg Soc. Maatsch. Dienstverlening	Utrecht	12-4-2011	Ko: MMZ: BA SMD: AA, zeer zwak OT/BPV/VSV: alles voldoende
KO	Marketing & Communicatie	Utrecht Maarsen	13-4-2011	KO: AA, zeer zwak OT/BPV/VSV: alles voldoende
OKV-1 (Z)	Commercieel Medew.	Utrecht	14-4-2011	OKV-1: BA

opbr.)	Binnendienst			
Beperkt OKV	Com 30 Infratechniek	Amersfoort	15-4-2011	Beperkt OKV: BA PO: geen tijdige onder- tekening, hercontrole okt. 2011
Beperkt OKV	Ass. Installatiemonteur Dakbedekking	Amersfoort	15-4-2011	Beperkt OKV: BA PO: geen tijdige onder- tekening, hercontrole okt. 2011
OKV-1 (ZZ)	Medewerker Beheer & ICT	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak(opbr. + proces)
OKV-1 (Z proces)	Medewerker ICT	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak vanwege 2x onvoldoen- de onderproces
OKV-1 (Z proces)	ICT Beheerder	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak (opbr. + proces)
OKV-1 (Z proces)	Netwerkbeheerder	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak (opbr. + proces)
OKV-1 (Z proces)	Applicatie Ontwikkelaar	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak (opbr. + proces)
OKV-1 (Z proces)	Particulier Digitaal Onderzoeker)	Amsterdam-West	Okt 2011	OKV1: AA, zeer zwak (opbr. + proces)
VSV	Secretariële beroepen	Utrecht	Nov 2011	Voldoende
VSV	Sport en Bewegen niv. 2	Amersfoort	Sept 2011	AA, wegens onvoldoen- de opbrengsten. OT: voldoende
VSV	Sport en Bewegen niv. 3	Amersfoort	Sept 2011	AA, wegens onvoldoen- de opbrengsten. OT: voldoende
VSV	Verkoopspecialist Fin. Adm. Medewerker Boekh. Medewerker Soc. Cult. Werker	Wibautstraat Oost	Mei 2011	Heronderzoek door LPA Amsterdam: onvoldoen- de
VSV	Comm. Medewerker Bank- en verzekeringswe- zen Financieel ad. Medewerker	Amsterdam West	Mei 2011	Heronderzoek door LPA Amsterdam: onvoldoen- de
VSV	Onderwijsassistent	De Boelelaan (Zuid)	Maart 2011	Heronderzoek LPA Am- sterdam: onvoldoende
VSV	ICT Academie	Amsterdam West	Mei 2011	Heronderzoek Mei 2011 door LPA Amsterdam: onvoldoende
OT	Verkoper (Verkoper Detailhandel)	Utrecht	2011	Voldoende
OT	Financiële Beroepen	Almere	2011	Voldoende
OT	Ped. Werk Maatsch. Zorg 4	Almere	2011	Voldoende
OT	Luchtvaartdienstverlener	Almere	2011	Voldoende
OKV-1 (zz)	Aankomend projecttechnicus Gebouweninstallaties	Amersfoort	19-1-2012	PO: akkoord
OKV-1 (zz)	MSI/MBI	Amersfoort	OKV juni 2012	
OKV-1 (Z opbr.)	Kapper / Schoonheidsspecialist	Amersfoort	OKV september 2012 Heronderzoek VSV 12- 3-2012	Heronderzoek VSV: onvoldoende
OKV-2 (Z opbr.)	Zelfstandig medewerker Reizen / Verkoper Reizen	Amsterdam ZO	OKV september 2012	
OKV ½ (Z opbr. / zz)	BHM Fin. Adm. Medewerker	Amsterdam West	OKV juni 2012	15-11-2011 Waarschuwingbrief 1 opleiding zz
OKV-1 (z proces)	Sociaal Cultureel Werker	Amsterdam ZO	OKV september 2012	

OKV-1 (zz)	Verkoopsspecialist	Amsterdam ZO	OKV juni 2012	
OKV-1 (Z proces)	Verkoper	Amsterdam West	OKV september 2012, 15-11-2011 Waarschuwingbrief 1 opleiding zz	PO akkoord mei 2012
KO	Juridisch medewerker	Utrecht	OKV september 2012	
KO	Medewerker marketing en communicatie	Utrecht	OKV september 2012	15-12-2011 Waarschuwingbrief 2 opleidingen zz
KO	Marketing & Communicatie	Utrecht Maarsen	OKV september 2012	15-12-2011 Waarschuwingbrief 2 opleidingen zz
Beperkt OKV	Com 30 Infratechniek	Amersfoort	19-1-2012	PO: akkoord
Beperkt OKV	Ass. Installatiemonteur Dakbedekking	Amersfoort	19-1-2012	PO: akkoord
OKV-1 (ZZ)	Medewerker Beheer & ICT	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
OKV-1 (Z proces)	Medewerker ICT	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
OKV-1 (Z proces)	ICT Beheerder	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
OKV-1 (Z proces)	Netwerkbeheerder	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
OKV-1 (Z proces)	Applicatie Ontwikkelaar	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
OKV-1 (Z proces)	Particulier Digitaal Onderzoeker)	Amsterdam-West	OKV november 2012	17-4-2012 Waarschuwingbrief opleiding zz
VSV	Sport en Bewegen niv. 2	Amersfoort	OKV oktober 2012	
VSV	Sport en Bewegen niv. 3	Amersfoort	OKV 2012	
VSV	Verkoopsspecialist Fin. Adm. Medewerker Boekh. Medewerker Soc. Cult. Werker	Wibautstraat Oost	Heronderzoek maart 2012 door LPA Amsterdam	Vsv onvoldoende, dossier geëscaleerd naar inspectie, ligt bij Juridische zaken i.v.m. boete oplegging
VSV	Comm. Medewerker Bank- en verzekeringswezen Financieel ad. Medewerker	Amsterdam West	Heronderzoek maart 2012 door LPA Amsterdam	Vsv voldoende
VSV	Onderwijsassistent	De Boelelaan (Zuid)	Heronderzoek mei 2012 door LPA Amsterdam	Vsv voldoende
VSV	ICT Academie	Amsterdam West	Heronderzoek april 2012 door LPA Amsterdam	Vsv onvoldoende, dossier geëscaleerd naar inspectie, ligt bij Juridische zaken i.v.m. boete oplegging
KO	Secretariële beroepen	Amersfoort	De instelling heeft n.a.v. de bevindingen een verbetertraject vastgesteld en stuurt rapportage toe. Dit vormt een bron voor het KO dat in 2012 uitgevoerd zal worden door de inspectie (na 1 mei 2012, rekening	

			houdend met risico-analyse 2012)	
OT	MKF Bouwkunde	Utrecht	2012	Voldoende
OT	Facilitair Dienstverlener	Amsterdam	2012	Voldoende
OT	Ped. Werker Kinderopvang	Amsterdam	2012	Voldoende

Dit is een uitgave van:

Commissie onderzoek financiële problematiek Amaranis
Postbus 556
2501 CN Den Haag

www.onderzoekamarantis.nl
December 2012