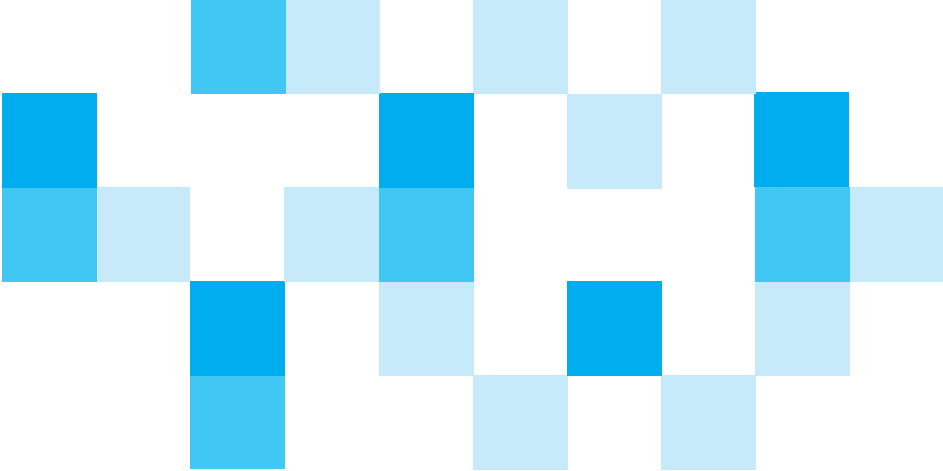
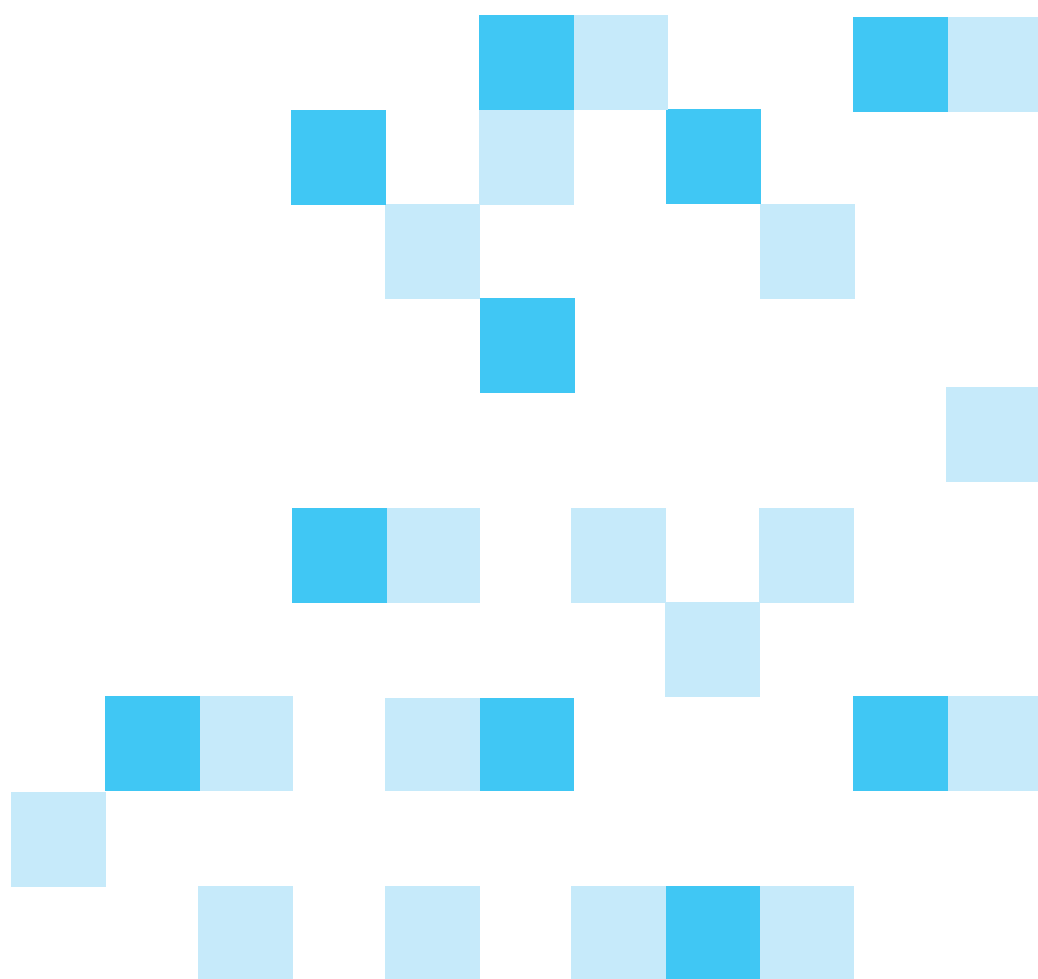
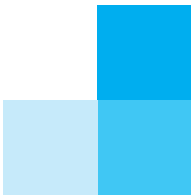
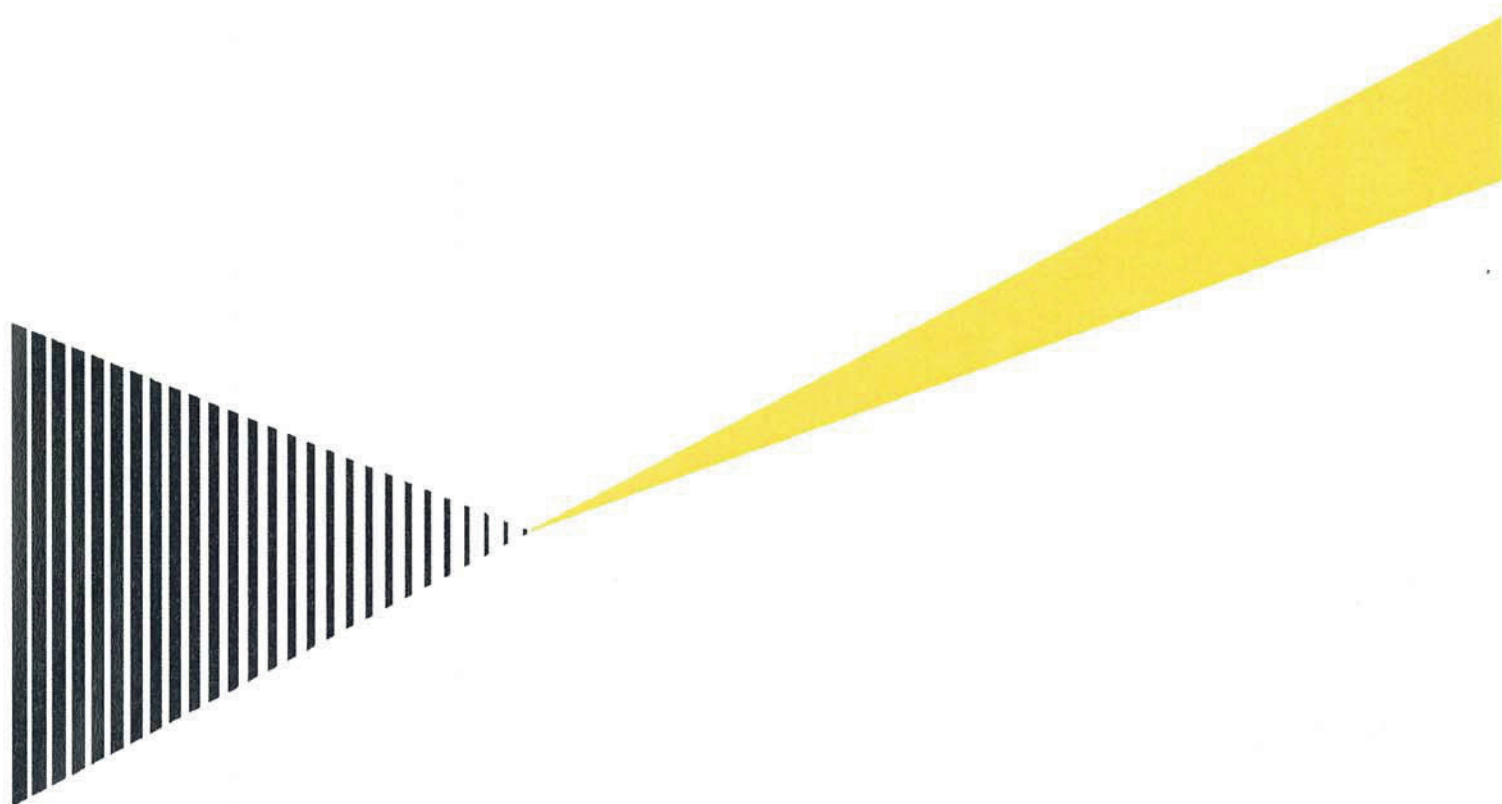




DEEL 2

Deelrapportage Ernst & Young





Rapport

Commissie onderzoek financiële problematiek
Amarantis,

inzake feitenonderzoek naar de financiële
problematiek bij Amarantis Onderwijsgroep

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis
T.a.v. de heer mr. A.Th.G.M. de Lange, secretaris
p/a CAOP
Postbus 556
2501 CN DEN HAAG

Den Haag, 16 november 2012

fv/8YGAWL

Geachte leden van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis,

Ingevolge de ons verstrekte opdracht d.d. 12 juli 2012 hebben wij onderzoek verricht naar de naar de financiële problematiek bij Onderwijsgroep Amarantis. Zoals opgenomen in de overeenkomst en het bijbehorende plan van aanpak hebben wij ons feitenonderzoek gebaseerd op een documentenstudie en interviews met betrokkenen. Hierbij zijn de door u geformuleerde onderzoeksonderwerpen het uitgangspunt geweest. In deze rapportage hebben wij onze feitelijke bevindingen naar aanleiding van ons onderzoek opgenomen.

Ons feitenonderzoek heeft zich gericht op het verzamelen, rangschikken en rapporteren van feiten uit verkregen informatie van documenten van Amarantis en de interviews met relevante actoren. Het is aan de commissie om mede op basis van de door ons gerapporteerde feiten tot een oordeel en advies te komen. Het concept rapport inzake ons onderzoek hebben wij voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de volgende partijen:

- De heer Janssen (voormalig voorzitter Raad van Toezicht).
- Mevrouw Groenewegen (voormalig lid Raad van Toezicht).
- Mevrouw Tümer (huidig voorzitter, voorheen lid Raad van Toezicht).
- De heer Wintels (voorzitter College van Bestuur a.i.).
- De heer Molenkamp (voormalig voorzitter College van Bestuur).
- Amarantis door middel van de heren s'Jacob (lid College van Bestuur, portefeuillehouder middelen) en de heer Leeftink (voormalig directeur directie Financiën).
- De heer Poot (voormalig directeur Directie Huisvesting).
- De heer Van Setten (voormalig directeur Directie Huisvesting en voormalig lid CvB ROC ASA).
- De heer Dijkgraaf (controleerend extern accountant).

De opmerkingen van deze partijen zijn voor zover noodzakelijk geacht verwerkt in deze versie van de rapportage.

Wij vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest. Tot het verstrekken van nadere inlichtingen zijn wij desgevraagd gaarne bereid.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP

w.g. E.A.D. Buitelaar RA

w.g. drs. J. Waals RA

Inhoudsopgave

1.1	Opdrachtbeschrijving	1
1.2	Team uitvoering	1
1.3	Looptijd onderzoek	2
1.4	Gebruikte informatie tijdens het onderzoek	2
1.5	Onderzoeksonderwerpen	3
2	Rapportage werkzaamheden en bevindingen onderzoeksonderwerpen	3
3	Financiële analyse Amarantis Onderwijsgroep	4
3.1	Balans 2006-2011	5
3.2	Staat van baten en lasten 2006-2011	18
3.3	Ontwikkeling ratio's	32
3.4	Ontwikkeling van het resultaat	37
3.5	Incidentele posten	41
3.6	Financiële positie	45
4	Inrichting Planning & control cyclus	49
4.1	Begripsvorming planning & control cyclus	49
4.2	Planning en Control Cyclus: Weberiaans ideaaltype	50
4.3	Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	52
4.4	Opzet en bestaan van de P&C-cyclus	57
4.5	Werking van de Planning & Control	67
4.6	Afrondende constatering	67
5	Ontwikkeling investeringen huisvesting	72
5.1	Inleiding	72
5.2	Besluitvormingsproces	72
5.3	Ontwikkeling investering en exploitatie	79
6	Ontwikkeling leenverhoudingen	85
6.1	Treasuryfunctie	85
6.2	Ontwikkeling financiering	88
6.3	Ontwikkeling financieringsbehoefte	89
7	Inrichting inkomstenstromen	95
7.1	Activiteiten Amarantis	95
7.2	Resultaat per type onderwijs	96

8	Inrichting rechtmatigheidbeheer	97
8.1	Inrichting verantwoordelijkheden	97
8.2	Procuratieregeling	98
8.3	Controle externe accountant	100
9	Aanstelling en rapportage accountant	102
9.1	Aanstelling accountant	102
9.2	Rapportage accountant	103

Bijlagen

- 1 Onderkende instrumenten Planning & control cyclus
- 2 Overzicht taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden Amaranatis

1.1 Opdrachtbeschrijving

De Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (hierna de Onderzoekscommissie) heeft aan ons de opdracht verstrekt tot het verrichten van een feitenonderzoek naar de financiële problematiek bij Onderwijsgroep Amarantis (hierna: Amarantis). Zoals opgenomen in de opdracht en het bijbehorende plan van aanpak hebben wij ons feitenonderzoek gebaseerd op een documentenstudie en interviews met betrokkenen. In deze opdracht is de reikwijdte van ons onderzoek en de 'definitieve vragenlijst' opgenomen.

Wij hebben de opdracht uitgevoerd op basis van de door de Onderzoekscommissie geformuleerde onderzoeksonderwerpen. Wij hebben de opdracht uitgevoerd en over de uitkomsten gerapporteerd in overeenstemming met de Praktijkhandleiding 1111 'Praktijkhandreiking overige opdrachten voor registeraccountants'.

Ons feitenonderzoek richt zich op het verzamelen, rangschikken en rapporteren van feiten uit verkregen informatie van documenten van Amarantis en de gesprekken met nader af te stemmen actoren. Het is aan de commissie om mede op basis van de door ons gerapporteerde feiten tot een oordeel en advies te komen.

Het feitenonderzoek is verricht onder verantwoordelijkheid van twee accountants. De aard van de hierna beschreven uit te voeren werkzaamheden houdt in dat op de genoemde financiële informatie **geen accountantscontrole is toegepast**, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Eén en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van dit cijfermateriaal kan worden ontleend. Wij benadrukken dat wij uitsluitend omtrent de feitelijke uitkomsten van onze werkzaamheden rapporteren en dat wij daar geen conclusies aan verbinden. Het vormen van een oordeel wordt overgelaten aan de gebruiker van het rapport en valt expliciet buiten de scope van deze opdracht. Het feitenonderzoek is geen fraudeonderzoek of persoonsgebonden onderzoek.

Ons rapport is uitsluitend voor u bestemd in het kader van uw opdracht tot het uitvoeren van het onderzoek naar Amarantis Onderwijsgroep en het rapport (of delen daaruit) mag zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf niet worden opgenomen in uw eigen rapportage dan wel aan derden ter beschikking worden gesteld. Wij machtigen de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis onze rapportage integraal op te nemen in haar rapportage.

1.2 Team uitvoering

Het feitenonderzoek is uitgevoerd door een team van Ernst & Young Accountants. Voor de uitvoering van de werkzaamheden is een zodanig team samengesteld dat benodigde specialiteiten zijn samengevoegd.

1.3 Looptijd onderzoek

Op 8 juni 2012 hebben wij ons plan van aanpak voor het feitenonderzoek bij de Amarantis Onderwijsgroep over de periode 1 januari 2007 tot en met 1 maart 2012 toegelicht aan de Onderzoekscommissie. In de periode tot en met september 2012 heeft het bureauonderzoek plaatsgevonden. In deze periode hebben tevens interviews met betrokkenen actoren plaatsgevonden. Op 4 oktober 2012 hebben wij in concept gerapporteerd over de uitkomsten van ons feitenonderzoek. De wederhoor reacties, welke tot en met 22 oktober 2012 zijn ontvangen, hebben wij verwerkt in deze versie van de rapportage.

1.4 Gebruikte informatie tijdens het onderzoek

Voor de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij van Amarantis de beschikking gekregen over voor het onderzoek relevante documenten, welke wij in het kader van dit onderzoek hebben bestudeerd. Op basis van de uitkomsten hiervan hebben wij interviews afgenomen met voor het onderzoek relevante personen. Waar nodig hebben wij daarbij aanvullende documenten en toelichtingen gevraagd, welke zijn geleverd en door ons in het feitenonderzoek zijn meegenomen. In onze rapportage wordt, daar waar van toepassing, verwezen naar de documenten waarop de opgenomen feiten zijn gebaseerd.

1.4.1 Overzicht van geïnterviewde personen

Voor de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij diverse momenten gesprekken gevoerd met voor het onderzoek relevante actoren. Hierna is weergegeven, welke gesprekspartners wij hebben geraadpleegd voor de uitvoering van onze werkzaamheden:

- De heer Janssen (voormalig voorzitter Raad van Toezicht).
- Mevrouw Groenewegen (voormalig lid Raad van Toezicht).
- Mevrouw Tümer (lid Raad van Toezicht).
- De heer Wintels (voormalig lid College van Bestuur a.i.).
- De heer Molenkamp (voormalig voorzitter College van Bestuur).
- De heer s'Jacob (lid College van Bestuur, portefeuillehouder middelen).
- De heer Poot (voormalig directeur Directie Huisvesting).
- De heer Lantinga (lid Groepsdirectie Amersfoort).
- De heer Raeven (lid Groepsdirectie HAVO/VWO).
- De heer Sterrenburg (lid groepsdirectie Almere).
- De heer Leeftink (voormalig directeur directie Financiën).
- Mevrouw Van den Broek (voormalig directeur HRM).
- De heer Van Setten (voormalig directeur Directie Huisvesting en voormalig lid CvB ROC ASA).
- De heer Hol (teammanager ROC ASA).
- De heer Leerdam (voormalig directeur Directie Rekenschap).

1.5 Onderzoeksonderwerpen

Door de Onderzoekscommissie zijn de volgende onderzoeksonderwerpen geformuleerd, welke wij nader hebben onderzocht.

- 1 de financiële ontwikkeling bij Amarantis over de periode 2007 tot en met 2011, onder andere op basis van ratioanalyse (liquiditeit, solvabiliteit, rentabiliteit, personeelsratio etc.) en een vergelijking van de financiële ontwikkeling van Amarantis met vergelijkbare ROC's en VO-instellingen;
- 2 de inrichting en werking (output) van de planning & control cyclus; hoe is invulling gegevens aan de (meerjarige)planvorming, uitvoering, monitoring en bijsturing;
- 3 de ontwikkeling van de investeringen in en exploitatie van de huisvesting en het besluitvormingsproces hieromtrent;
- 4 de ontwikkeling van de leenverhoudingen (kort/lang) en contractpartners; welke banken hebben op welke wijze gefinancierd. De wijze waarop de treasury functie is ingericht;
- 5 de inrichting van de inkomstenstromen; VO en MBO in relatie tot de uitgaven; hoe wordt door de organisatie gewaarborgd dat middelen niet worden vermengd. De geldende bevoegdheden- en autorisatiestructuur met betrekking aangaan (omvangrijke) verplichtingen;
- 6 de inrichting van het rechtmatigheidsbeheer van de Amarantis Onderwijsgroep;
- 7 het proces van de aanstelling van de instellingsaccountant gedurende de onderzoeksperiode en de rapportages die de instellingsaccountant heeft uitgebracht.

2 Rapportage werkzaamheden en bevindingen onderzoeksonderwerpen

In deze rapportage brengen wij verslag uit van de uitgevoerde werkzaamheden en onze bevindingen bij de onderzoeksonderwerpen. Wij rapporteren uitsluitend omtrent de feitelijke uitkomsten van onze werkzaamheden. De interpretatie van de uitkomsten en het vormen van een oordeel wordt overgelaten aan u/de gebruiker van het rapport.

De uitkomsten van onze werkzaamheden rapporteren wij aan u in overeenstemming met de Praktijkhandleiding 1111 'Praktijkhandreiking overige opdrachten voor registeraccountants'. Onze rapportage volgt de inrichting van de vooraf met de Onderzoekscommissie afgestemde onderzoeksonderwerpen. De uitwerking van onze bevindingen sluit aan op de inrichting van de definitief vastgestelde onderzoeksonderwerpen. Per onderzoeksonderwerp is aangegeven welke werkzaamheden zijn uitgevoerd.

3 Financiële analyse Amarantis Onderwijsgroep

Onderzoeksonderwerp

Door de Onderzoekscommissie is als onderzoeksonderwerp benoemd de financiële ontwikkeling bij Amarantis over de periode 2007 tot en met 2011 in kaart te brengen, onder andere op basis van ratioanalyse (liquiditeit, solvabiliteit, rentabiliteit, personeelsratio etc.) en een vergelijking van de financiële ontwikkeling van Amarantis met vergelijkbare ROCs en VO-instellingen.

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze vraag de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Verzamelen informatie Amarantis Onderwijsgroep en benchmarkgegevens VO en MBO instellingen.
- Kennismaken van onderliggende documenten.
- In kaart brengen ontwikkeling financiën en vergelijken positie voorgaande jaren ten opzichten van benchmark.
- In kaart brengen van incidentele posten in de jaarrekening.

Hierna zijn de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden opgenomen.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

Wij hebben van de Amarantis Onderwijsgroep (hierna Amarantis) de jaarrekeningen 2006 tot en met 2011 ontvangen, alsmede onderliggende documenten en antwoorden op vragen die naar aanleiding van de analyse zijn gesteld. Deze jaarrekening en aanvullende gegevens vormen de basis voor de financiële analyse van Amarantis. Voor het jaar 2006 geldt dat dit de individuele jaarrekeningen van de fusiepartners ROC ASA en ISA betreffen. Zoals elders in deze rapportage is toegelicht zijn de (meerjaren)begroting, jaarrekeningen over de jaren 2006 tot en met 2011 door de Raad van Toezicht vastgesteld. De jaarrekeningen zijn gecontroleerd door de externe accountant.

Als startpunt van onze werkzaamheden hebben wij de posten zoals opgenomen in de balans en exploitatierekening, inclusief onderliggende stromen in kaart gebracht en hierna nader beschreven. In § 3.1 geven wij de ontwikkeling van de financiële positie van Amarantis weer. In deze paragraaf wordt daarbij nader ingegaan op de ontwikkeling van enkele specifieke balansposten. In § 3.2 wordt een overzicht geschetst van de staat van baten en lasten over de periode 2006-2011. In § 3.3 is de ontwikkeling van de uit de staat van baten en lasten af te leiden financiële ratio's vergeleken met benchmarkgegevens vanuit de VO- en MBO sector. In § 3.4 volgt een analyse van de ontwikkeling van de het resultaat ten opzichte van begrotingen.

Vervolgens zijn in § 3.5 de ratio's genormaliseerd op basis van de bevindingen, zoals deze vanuit de financiële analyse in de voorgaande paragrafen naar voren zijn gekomen.

3.1 Balans 2006-2011

Op basis van de vastgestelde jaarrekeningen 2006 tot en met 2011 is hierna de ontwikkeling van de balanspositie nader uiteen gezet. Hieruit blijkt per jaar het volgende:

Amarantis (x €1.000)	conform verslag 2007	conform verslag 2007	conform jaarverslag 2009 (inclusief SIVOA)	conform jaarverslag 2009	conform jaarverslag 2010	conform jaarverslag 2011
Activa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gebouwen en terreinen	51.359	72.731	59.611	71.956	65.190	55.533
Inventaris en apparatuur	12.366	18.129	21.816	26.137	21.085	22.005
Overige materiële vaste activa	1.238	1.844	2.387	1.753	1.600	1.519
In uitvoering en vooruitbetalingen			17.036	7.217	14038	3.620
Materiële vaste activa	64.963	92.704	100.850	107.063	101.913	82.677
Immateriële vaste activa	-	-	-	-	1.209	4.611
Vorderingen inzake gegarandeerde leningen	681	681	681	681	681	-
Effecten	7.018	-	-	-	-	-
Overige financiële vaste activa		-	-	-	-	5.901
Financiële vaste activa	7.699	681	681	681	681	5.901
Vorderingen	14.678	11.663	25.842	29.528	38.709	31.490
Liquide middelen	6.389	4.713	8.113	7.791	4.399	4.139
Overige activa	37	60	94	14	-	-
Totaal activa	93.766	109.821	135.580	145.077	146.911	128.818

Amarantis (x €1.000)	conform verslag 2007	conform verslag 2007	conform jaarverslag 2009 (inclusief SIVOA)	conform jaarverslag 2009	conform jaarverslag 2010	conform jaarverslag 2011
Passiva	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eigen Vermogen	18.674	21.534	21.880	21.800	30.928	10.526
Voorzieningen	3.227	3.138	6.894	5.276	702	615
Kredietinstellingen (lang)	23.658	27.291	61.139	60.905	22.008	20.477
Overige langlopende schulden	7.596	5.186		1.146	593	23
Langlopende schulden	31.254	32.477	61.139	62.051	22.601	20.500
Kredietinstellingen (kort)	4.025	9.764	2.219	11.530	37.763	49.831
Crediteuren	10.661	14.586	12.435	14.790	17.731	10.994
Overige kortlopende schulden	16.601	16.972	16.031	14.654	15.844	16.941
Overlopende passiva	9.324	11.350	14.982	14.976	21.342	19.411
Kortlopende Schulden	40.611	52.672	45.667	55.950	92.680	97.177
Totaal passiva	93.766	109.821	135.580	145.077	146.911	128.818

De jaren 2006 tot en met 2009 betreffen samengevoegde (in de jaarrekening opgenomen als geconsolideerde) gegevens van Amarantis Onderwijsgroep, waarin de financiële gegevens van Stichting Amarantis Onderwijs in Bedrijf zijn opgenomen. De jaren 2010 en 2011 betreffen de enkelvoudig jaarrekeningen van Amarantis Onderwijsgroep. Voor een nadere toelichting op deze ontwikkeling wordt verwezen naar § 3.1.1 inzake consolidatie.

Voor vergelijkingdoeleinden hebben wij de gegevens vanuit de jaarrekeningen op elementen aangepast. Dit betreffen de volgende aanpassingen:

- de cijfers 2008 betreffen de vergelijkende cijfers uit het jaarverslag 2009. Vanwege de fusie met de Stichting voor Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs Almere (SIVOA) per 1 januari 2009, zijn de vergelijkende cijfers als basisgegevens voor 2008 opgenomen;
- Amarantis Onderwijsgroep is ontstaan op 1 januari 2007 uit een fusie tussen ROC ASA en ISA. De cijfers over 2006 zijn gebaseerd op de vergelijkende cijfers in de jaarrekening 2007. Deze vergelijkende cijfers sluiten aan op de afzonderlijke jaarrekeningen 2006 van ROC ASA en ISA.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat:

- Het balanstotaal is van 2006 tot en met 2010 toegenomen met € 53 miljoen, welke stijging wordt veroorzaakt door de stijging van de materiële vaste activa (€ 37 miljoen) en de vorderingen (€ 16 miljoen). Voor een bedrag van ca. € 2 miljoen wordt de stijging veroorzaakt door de fusie met SIVOA, waardoor de activa van SIVOA (met name inventaris) in de jaarrekening van Amarantis worden verantwoord. Het balanstotaal daalt met € 19 miljoen van 2010 naar 2011, hetgeen geheel wordt veroorzaakt door de daling van de materiële vaste activa. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de vaste activa wordt verwezen naar § 3.1.2.
- In 2010 en 2011 zijn ten bedrage van respectievelijk € 1 en € 5 miljoen immateriële vaste activa opgenomen. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de immateriële vaste activa wordt verwezen naar § 3.1.3.
- In 2011 zijn ten bedrage van € 6 miljoen overige financiële vaste activa verantwoord. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de financiële vaste activa wordt verwezen naar § 3.1.4.
- De vorderingen stijgen van € 15 miljoen in 2006 naar € 31 miljoen in 2011. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de vorderingen wordt verwezen naar § 3.1.5.
- Het eigen vermogen daalt van € 19 miljoen in 2006 naar € 11 miljoen in 2011. In 2010 gold een eigen vermogen van € 31 miljoen. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van het eigen vermogen wordt verwezen naar § 3.1.6.
- De voorzieningen dalen van € 3 miljoen in 2006 naar € 1 miljoen in 2011. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de voorzieningen wordt verwezen naar § 3.1.7
- De investeringen van Amarantis Onderwijsgroep worden deels gefinancierd door externe partijen. De financiering stijgt van € 28 miljoen in 2006 naar € 70 miljoen in 2011. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de financiering wordt verwezen naar § 3.1.8 en § 6.2.
- De overlopende passiva stijgen van € 9 miljoen in 2006 naar € 19 miljoen in 2011. Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de overlopende passiva wordt verwezen naar § 3.1.9.

3.1.1 Consolidatie

In de jaren 2006 tot en met 2009 is een geconsolideerde jaarrekening gepubliceerd, waarin de jaarrekening van de Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf is samengevoegd. Met ingang van het jaar 2010 is deze deelneming niet geconsolideerd, maar verantwoord als verbonden partij bij de toelichting op de vorderingen. Als reden hiervoor is in de waarderingsgrondslagen van de jaarrekening 2010 de volgende toelichting opgenomen: *"de reden om niet te consolideren is, dat deze stichting zowel financieel als wat inhoudelijke activiteiten betreft, van te verwaarlozen betekenis is. Dit daar het balanstotaal kleiner is dan 5% van het geconsolideerde balanstotaal (vuistregel OCW) en ook het aantal deelnemers dat er deels onderwijs volgt ten opzichte van het totaal aantal leerlingen en deelnemers laag ligt. De verwachting is dat het te verwaarlozen belang ook de komende jaren zal blijven bestaan, waardoor het niet consolideren consistent kan worden toegepast."*

In de jaarrekening 2010 is bij de toelichting op de vorderingen op Stichting ROC ASA in Bedrijf van € 6 miljoen, het eigen vermogen (negatief € 3 miljoen) en het resultaat (positief: € 0,2 miljoen) van betreffende Stichting vermeld.

In de jaarrekening 2011 is in bijlage "B.8 Verbonden partijen" een eigen vermogen en resultaat 2011 weergegeven van respectievelijk negatief € 2,6 miljoen en positief € 0,3 miljoen. De vordering op verbonden partijen is in de jaarrekening 2011 verantwoord onder de post financiële vaste activa (zie ook § 3.1.5).

Wij hebben de jaarrekening 2011 van de Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf ontvangen. Het in de toelichting van de jaarrekening van Amarantis opgenomen eigen vermogen en resultaat sluiten aan op de jaarrekening van Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf, waarbij op 20 juli 2012 een goedkeurende controleverklaring is verstrekt.

Indien de Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf in 2010 en 2011 was geconsolideerd, geldt dat het "geconsolideerde" eigen vermogen navenant lager was geworden. In geval de stichting zou zijn meegeconsolideerd in 2010, zou het eigen vermogen van Amarantis € 28,0 miljoen bedragen, € 2,9 miljoen of 2% lager dan het eigen vermogen ad € 31 miljoen volgens de jaarrekening 2010. Eind 2011 zou het eigen vermogen na consolidatie van de stichting € 8 miljoen bedragen, in plaats van € 11 miljoen volgens de jaarrekening 2011.

3.1.2 Materiële vaste activa

Op basis van de jaarrekeningen kan de post materiële vaste activa over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden gespecificeerd.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gebouwen en terreinen	51.359	72.731	59.611	71.956	65.190	55.533
Inventaris en apparatuur	12.366	18.129	21.816	26.137	21.085	22.005
Overige materiële vaste activa	1.238	1.844	2.387	1.753	1.600	1.519
In uitvoering en vooruitbetalingen	–	–	17.036	7.217	14.038	3.620
Totaal materiële vaste activa	64.963	92.704	100.850	107.063	101.913	82.677

Hierna is per categorie het verloop per jaar weergegeven. Het jaar 2006 is met uitzondering van het verloop van de post 'gebouwen en terreinen' niet opgenomen, omdat hiervoor onvoldoende informatie beschikbaar is.

Gebouwen en terreinen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Cum. aanschafprijs	67.905	79.281	97.412	94.234	107.253	109.788	
Cum. afschrijving en waardeverminderingen	(24.518)	(27.922)	(34.576)	(34.623)	(38.389)	(44.598)	
Boekwaarde 1 januari	43.387	51.359	62.836	59.611	68.864	65.190	
Investeringen	15.462	28.026	2.679	18.003	4.859	7.247	60.814
Desinvesteringen	(1.204)	-	(6.276)	-	(2.324)	(6.047)	(14.647)
Afschrijvingen op desinvesteringen	340	-	6.656	-	974	5.845	13.475
afschrijvingen	(4.426)	(6.654)	(7.511)	(5.658)	(7.183)	(10.370)	(37.376)
Bijzondere waardevermindering	-	-	-	-	-	(6.332)	(6.332)
Cum. aanschafprijs	82.163	107.307	93.815	112.237	109.788	104.656	
Cum. afschrijvingen en waardeverminderingen	(28.604)	(34.576)	(35.431)	(40.281)	(44.598)	(49.123)	
Boekwaarde 31 december	53.559	72.731	58.384	71.956	65.190	55.533	

Op basis van bovenstaande overzicht gelden de volgende opmerkingen:

- De boekwaarde per 31 december 2006 ad € 53,6 miljoen blijkt de individuele jaarrekeningen van ASA en ISA is niet gelijk aan de boekwaarde per 1 januari 2007 ad € 51,4 miljoen. Het verschil ad € 2,2 miljoen wordt veroorzaakt door het feit dat de bij ISA gevormde herwaarderingsreserve op een actief niet is overgenomen in de waarderinggrondslagen van Amarantis.
- De boekwaarde per 31 december 2007 ad € 72,7 miljoen sluit niet aan op de boekwaarde per 1 januari 2008 ad € 62,8 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door de per 2008 aangebrachte splitsing tussen de posten "Gebouwen en terreinen" en "Materiële vaste activa in uitvoering en vooruitbetalingen". Het verschil ad € 9,9 miljoen is als boekwaarde per 1 januari gepresenteerd.
- Als gevolg van de fusie tussen Amarantis en SIVOA per 1 januari 2009 worden de activa van oud-SIVOA ad € 1,3 per 31 december 2008 toegevoegd aan de beginbalanspositie 2009.
- Als gevolg van het niet consolideren van Stichting ASA Onderwijs in Bedrijf vanaf het jaar 2010, dalen de materiële vaste activa met € 3,1 miljoen in 2010.

Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de huisvestingssituatie, inclusief een detaillering van de investeringen wordt verwezen naar § 5.

Samenvattend: in de periode 2007 tot en met 2011 is volgens de jaarrekeningen van Amarantis in totaal € 60,9 miljoen (exclusief € 4 miljoen "activa in uitvoering en vooruitbetaling") geïnvesteerd in gebouwen en terreinen. In betreffende periode is € 37,4 miljoen ten laste van het resultaat afgeschreven. Daarnaast is voor een bedrag € 6,3 miljoen ten laste van het resultaat afgewaardeerd.

Door Amarantis is het volgende aangegeven: "Aangezien Amarantis zowel in het VO als in het MBO opleidingen verzorgt, bevat dit bedrag (i.c. € 60,9 miljoen) een mix van investeringen in VO-schoolgebouwen en investeringen in MBO-schoolgebouwen. De investeringen in het VO worden gedekt door beschikkingen van DMO (met name Amsterdam), die in het MBO niet. Onder de druk van de defusie en de tijdsdruk van de commissie, is het Amarantis niet gelukt om voor de boekjaren 2006 tot en met 2011 een exacte splitsing aan te brengen in investeringen en dekkingen in het VO en investeringen in het MBO, rekening houdend met alle mutaties in het onderhanden werk. "

Door mevrouw Tümer is het volgende opgemerkt: "het niet splitsen van huisvestingsinvesteringen in VO en MBO is ook in eerdere jaren een probleem gebleken. Het College van Bestuur had dit met de Raad van Toezicht moeten bespreken en toestemming moeten vragen."

Inventaris en apparatuur

Volgens de toelichting in de jaarrekeningen is het verloop van de post Inventaris en apparatuur als volgt.

Inventaris en apparatuur	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Cumulatieve aanschafprijs	27.175	36.423	45.704	41.451	45.779	
Cumulatieve afschrijving en waardeverminderingen	(14.810)	(18.295)	(23.888)	(19.014)	(24.694)	
Boekwaarde 1 januari	12.365	18.128	21.816	22.437	21.085	
Investeringen	9.248	7.896	9.596	4.328	7.764	38.832
Desinvesteringen	-	(4235)	-	-	(2.379)	(6.614)
Afschrijvingen desinvesteringen	-	4.235	-	9	1.561	5.805
afschrijvingen	(3.485)	(4.351)	(5.275)	(5.689)	(6.026)	(24.826)
Cumulatieve aanschafprijs		40.084	55.300	45.779	51.164	
Cumulatieve afschrijvingen en waardeverminderingen		(18.411)	(29.163)	(24.694)	(29.159)	
Boekwaarde 31 december	18.128	21.673	26.137	21.085	22.005	

Op basis van bovenstaand overzicht gelden de volgende opmerkingen:

- Als gevolg van de fusie tussen Amarantis en SIVOA per 1 januari 2009 worden de activa van oud-SIVOA ad € 0,2 per 31 december 2008 toegevoegd aan de beginbalanspositie 2009.

- De boekwaarde per 31 december 2009 ad € 26,1 miljoen sluit niet aan op de boekwaarde per 1 januari 2010 ad € 22,4 miljoen. Het verschil ad € 3,7 miljoen wordt veroorzaakt door:
 - Het niet consolideren van Stichting ASA Onderwijs in Bedrijf vanaf het jaar 2010, effect daling € 1,1 miljoen.
 - Het verschil ad € 2,6 miljoen heeft naar informatie van Amarantis betrekking op de reclassificatie van deze posten naar enerzijds "activa in uitvoering" en anderzijds "immateriële vaste activa".

Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de huisvestingssituatie, inclusief een detaillering van de investeringen wordt verwezen naar § 5.

Samenvattend: in de periode 2007 tot en met 2011 is in totaal € 38,8 miljoen geïnvesteerd in inventaris. In betreffende periode is € 24,8 miljoen ten laste van het resultaat afgeschreven.

In uitvoering en vooruitbetalingen

Volgens de toelichting in de jaarrekeningen is het verloop van de post In uitvoeringen en vooruitbetalingen als volgt.

In uitvoeringen en vooruitbetalingen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Cumulatieve aanschafprijs			9.896	17.036	9.057	14.038	
Boekwaarde 1 januari			9.896	17.036	9.057	14.038	
Investerings			13.849	8.184	9.744	2.222	33.999
Desinvesteringen			-	(18.003)	(4.763)	(7.247)	(30.013)
Naar huisvestingslasten			-	-	-	(5.393)	(5.393)
Mutatie boekjaar			13.849	(9.819)	4.981	(10.418)	(1.407)
Cumulatieve aanschafprijs			23.745	7.217	14.038	3.620	

Op basis van bovenstaand overzicht gelden de volgende opmerkingen:

- Vanaf boekjaar 2008 worden de posten "gebouwen en terreinen" en "in uitvoering en vooruitbetalingen" separaat gepresenteerd in de jaarrekening. De boekwaarde per 1 januari ad € 9,9 miljoen is overdragen vanaf de post "gebouwen en terreinen".
- De boekwaarde ultimo 2008 is niet gelijk aan de boekwaarde per 1 januari 2009; verschil € 6,7 miljoen. Door Amarantis is toegelicht dat de betreffende post te vorderen was op DMO Amsterdam, hetgeen is gereclassificeerd in de jaarrekening 2009.
- De gepresenteerde "desinvesteringen" betreffen gereedgekomen projecten, welke als investering in de post "gebouwen en terreinen" zijn gepresenteerd.
- In 2011 heeft ten laste van de huisvestingslasten een afboeking van de onderhanden projecten plaatsgevonden van € 5,4 miljoen. In de jaarrekening is hieromtrent het volgende toegelicht: "In verband met gewijzigde huisvestingsplannen als gevolg van de reorganisatie is een deel van het onderhanden werk alsnog gekwalificeerd als huisvestingslasten. Dit betreft Dubbelink Amsterdam, Middelen Zaanstad, Nozemanstraat Amsterdam en Rode Kruisstraat Amsterdam."

Door mevrouw Tümer is omtrent de afwaardering van gebouwen het volgende toegelicht: *"de raad van toezicht is niet gevraagd om toestemming voor een afwaardering van gebouwen zoals in de jaarrekening 2011 is opgenomen. De accountant meldt dat het een bestuurlijk besluit is van het CvB."*

3.1.3 Immateriële vaste activa

In de jaarrekening is met ingang van het jaar 2010 een post aan Immateriële vaste activa verantwoord. Uit de jaarrekening blijkt dat de immateriële vaste activa investeringen in software, datacenters en werkplekken betreffen, welke in voorgaande jaren deels onder de materiële vaste activa zijn verantwoord. In totaal is in de jaren 2010 en 2011 een bedrag van € 8,8 miljoen geïnvesteerd, waarvan € 4,2 miljoen ten laste van het resultaat is afgeschreven. In het bedrag van € 4,2 miljoen is blijkens de jaarrekening 2011 als gevolg van de defusie een bedrag van € 2,9 miljoen aan versnelde afschrijvingen opgenomen in verband met het buiten gebruik stellen van programmatuur.

3.1.4 Financiële vaste activa

Op basis van de jaarrekeningen kan de post financiële vaste activa over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden gespecificeerd.

Financiële vaste activa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vordering inzake gegarandeerde leningen	681	681	681	681	681	-
Effecten	7.018	-	-	-	-	-
Overige financiële vaste activa	-	-	-	-	-	5.901
Totaal	7.699	681	681	681	681	5.901

De financiële vaste activa bestaan in de jaren 2007 tot en met 2010 uit een langlopende lening van € 0,7 miljoen op de Gemeente Zaandam inzake Mediatheek, welke in 2011 is afgelost. De post overige financiële vaste activa ultimo 2011 ad € 5,9 miljoen betreft de rekening-courant verhouding met Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf (zie ook § 3.1.5). Deze vordering was in 2010 verantwoord onder de kortlopende vorderingen. Tot het jaar 2010 was geen sprake van een vordering, daar onderlinge vorderingen en schulden tijdens de consolidatietraject worden geëlimineerd.

3.1.5 Vorderingen

Op basis van de jaarrekeningen kan de post vorderingen over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden gespecificeerd.

Vorderingen	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debiteuren	1.673	3.211	2.472	2.488	2.855	2.087
Ministerie OCW	5.265	4.967	6.836	6.842	6.549	6.725
Deelnemers/cursisten	974	632	3.349	3.687	4.027	4.095
Overige overheden	2.929	250	7.400	11.268	11.949	13.468
Verbonden partijen (ROC ASA Onderwijs in Bedrijf)	–	–	–	–	6.713	–
Overige vorderingen	1.937	455	2.874	1.777	2.186	897
Overlopende activa	1.900	2.148	3.835	4.473	6.096	5.741
Af: voorzieningen wegens oninbaarheid	–	–	(924)	(1.007)	(1.666)	(1.523)
	14.678	11.663	25.842	29.528	38.709	31.490

De vorderingen stijgen van € 14,7 miljoen in 2006 naar € 31,5 miljoen in 2011. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de vorderingen op overige overheden (€ 10,6 miljoen) als gevolg van lopende huisvestingstrajecten en overlopende activa ad € 3,8 miljoen. Door Amarantis is toegelicht dat deze stijging tevens wordt veroorzaakt door de verschuiving van de vorderingen op DMO. Deze posten zijn hierna op hoofdlijnen nader uitgewerkt.

Vordering Ministerie OCW

De vordering op OCW stijgt van € 5,3 miljoen in 2006 naar € 6,7 miljoen in 2011, hetgeen wordt veroorzaakt door de fusie met SIVOA waar tevens een vordering op OCW is opgenomen. Uit de jaarrekening 2011 blijkt de vordering van € 6,7 miljoen voor € 6,4 miljoen bestaat uit 'een overlopende post ad 7,5% van de personele normvergoedingen VO'.

Dit bedrag betreft een vordering op OCW die wordt geïnd bij discontinuïteit c.q. opheffing van de onderwijsinstelling die valt onder de WVO¹. Blijkens Richtlijn 660.204 is waardering van deze vordering toegestaan. In de Richtlijn wordt echter aanbevolen deze vordering niet te activeren maar eventueel toe te lichten als een niet uit de balans blijkend recht. Uit een nadere analyse van jaarrekeningen van andere onderwijsinstellingen blijkt dat deze vordering niet in alle gevallen is gewaardeerd. Bij de beoordeling van de ratio's wordt de vordering door de Inspectie van het Onderwijs buiten beschouwing gelaten. Qua presentatie kwalificeert deze vordering volgens RJ 660 vanaf boekjaar 2010 als een financieel vast actief. Door Amarantis is deze vordering voor het VO-deel verantwoord onder de overige vorderingen. Voor het MBO-deel van Amarantis is geen vordering opgenomen.

Door de heer Leeftink is desgevraagd toegelicht dat vanuit de werkgroep RJ omtrent deze post de volgende conclusie is geformuleerd:

"Onderwijsinstellingen vallende onder de WVO kunnen op basis van artikel 5 van de Regeling 'Onvoorzien gevallen bij invoering vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs' (kenmerk: WJZ-2005/54063802) een vordering opnemen op de Minister van OCW.

Indien de vordering in de balans wordt verwerkt dient deze bij eerste verwerking te worden gewaardeerd tegen de reële waarde en gepresenteerd onder de vlottende activa. De reële waarde is gelijk aan de van augustus tot en met december opgebouwde bruto vakantie-aanspraken alsmede de over de maand december verschuldigde afdracht pensioenpremies en loonheffing.

Indien de vordering niet in de balans wordt verwerkt dient deze vordering in overeenstemming met hoofdstuk 252 voorzieningen, niet in de balans opgenomen verplichtingen en niet in de balans opgenomen activa te worden toegelicht."

Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"Naar de mening van Amarantis wordt in de Richtlijnen geen aanbeveling gedaan, maar wordt de mogelijkheid geboden om de vordering anders te presenteren. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt. Overigens is er een RJ-werkgroep geweest die heeft geconcludeerd dat de vordering het beste kan worden gepresenteerd onder de vlottende activa, waarmee de handelswijze van Amarantis wordt ondersteund."*

Uit de jaarrekening blijkt dat Amarantis ervoor gekozen heeft om, conform de mogelijkheden binnen de geldende richtlijnen, deze vordering op OCW voor het VO-deel te waarderen. De vordering is gepresenteerd onder de kortlopende vorderingen in plaats van de financiële vaste activa. Indien Amarantis deze vordering niet zou hebben gewaardeerd en als "niet uit balans blijvende vordering" had opgenomen, geldt dat het "geconsolideerde" eigen vermogen en het balanstotaal navenant lager was geworden. Deze daling van vermogen, vorderingen en balanstotaal zou resulteren in een lagere solvabiliteit en (mogelijk) een eenmalig lager resultaat. Indien de vordering was gepresenteerd als financieel vast actief in plaats van kortlopende vordering, geldt dat de liquiditeitsratio daalt.

Vordering Overige overheden

De vordering op Overige overheden stijgt van € 2,9 in 2007 naar € 13,4 miljoen in 2011. Uit de toelichting in de jaarrekening blijkt dat de vordering voornamelijk bestaat uit te vorderen bedragen in verband met lopende huisvestingsprojecten voor het Voortgezet Onderwijs; 2011: € 11,3 miljoen. Deze stijging houdt naar informatie van Amarantis verband met huisvestingsplannen voor VO scholen, die door de gemeenten moeten worden gefinancierd.

De investeringen in huisvesting worden door Amarantis vooruit gefinancierd. Door Amarantis is toegelicht dat deze vorderingen grotendeels nog lopen, daar de VO projecten nog niet zijn afgerond. Wij merken op dat Amarantis de verbouwingen voor de gemeente voorfinanciert, hetgeen een negatieve impact heeft op de liquiditeitspositie van Amarantis. Amarantis heeft aangegeven dat deze werkwijze door DMO is opgelegd en het geen vrijwillige keuze van Amarantis was om deze verwerking toe te passen.

Vordering Verbonden partijen

De vordering op verbonden partijen in 2010 houdt verband met het niet consolideren van Stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf (zie ook § 3.1.1). Deze vordering is in de jaarrekening 2011 verantwoord onder de langlopende vorderingen / financiële vaste activa.

3.1.6 Eigen vermogen

Het eigen vermogen bestaat uit een algemene reserve. Voor specifieke doeleinden zijn geen bestemmingsreserves gevormd. De ontwikkeling van het eigen vermogen kan op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen van Amarantis en voor 2006 ASA en ISA als volgt worden weergegeven:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
saldo 1 januari		18.674	21.534	20.650	21.800	30.928
Vermogen ASA ultimo 2006	19.342	–	–	–	–	–
Vermogen ISA ultimo 2006	1.532	–	–	–	–	–
Correctie vermogen ISA	(2.200)	–	–	–	–	–
Effect Stelselwijziging BAPO	–	–	(4.403)	–	4.355	–
Effect vermogen fusie SIVOA	–	–	–	2.214	–	–
Effect overdracht vermogen Compas	–	–	–	(984)	–	–
Effect deconsolidatie ROC ASA in Bedrijf	–	–	–	–	3.103	–
Bij: exploitatieresultaat	–	2.860	3.519	(80)	1.700	(20.402)
saldo 31 december	18.674	21.534	20.650	21.800	30.958	10.526

Het vermogen van Amarantis per 1 januari 2007 bestaat uit een positief vermogen van ASA ad € 19,3 miljoen en een negatief vermogen van ISA ad € 0,7 miljoen. In de jaarrekening 2006 van ISA is een positief vermogen van € 1,5 miljoen gepresenteerd, inclusief een herwaarderingsreserve ad € 2,2 miljoen op panden. In de openingsbalans van Amarantis is deze herwaarderingsreserve niet opgenomen.

Het eigen vermogen is gedaald van € 18,7 miljoen in 2006 naar € 10,5 miljoen in 2011. In het vermogen zijn in de periode van 2007 tot en met 2011 enkele stelselwijzigingen doorgevoerd, welke direct in het vermogen zijn gemuteerd. Dit betreffen de volgende stelselwijzigingen:

- De vorming en vrijval van de voorziening van de BAPO (staat voor bevordering arbeidsparticipatie ouderen), hetgeen is voorgeschreven door het Ministerie van OCW. BAPO is een regeling vanuit de VO- en MBO CAO, waarin is opgenomen dat medewerkers boven een bepaalde leeftijd met behoud van salaris minder mogen werken. Vanaf het jaar 2008 moest volgens de geldende richtlijn RJ 640, hiervoor een voorziening worden gevormd, welke verplichting conform de aangepaste richtlijnen in het jaar 2010 is vervallen. Amarantis heeft de stelselwijziging ten laste/gunste van de Algemene Reserve gebracht.
- Per 2009 is Amarantis gefuseerd met SIVOA. Het positieve vermogen van SIVOA ultimo 2008 ad € 2,2 miljoen is in 2009 toegevoegd aan het vermogen.

- Tot en met 2009 werd ROC ASA in Bedrijf geconsolideerd in de jaarrekening van Amarantis. Vanaf 2010, zie ook § 3.1.1, wordt ROC ASA in Bedrijf niet meer geconsolideerd, hetgeen een positief effect heeft op de omvang van het vermogen van Amarantis. Indien ROC ASA in Bedrijf wel zou zijn geconsolideerd, zou het eigen vermogen in 2010 en 2011 respectievelijk € 2,9 miljoen en € 2,6 miljoen lager zijn.

3.1.7 Voorzieningen

Op basis van de jaarrekeningen kan de post voorzieningen over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden gespecificeerd.

(in miljoenen euro's)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personeelsvoorzieningen:						
Flex-BAPO-vo 1)			1,3	1,0	-	-
Regulier BAPO mbo 1) 2)	3,3	3,1	4,5	4,0	-	-
Spaarverlof			0,9	0,2	0,2	0,2
Jubilea 2)	-	-	0,2	0,0	0,5	0,4
Totaal	3,3	3,1	6,9	5,2	0,7	0,6

De voorzieningen dalen van € 3,3 miljoen in 2006 naar € 0,6 miljoen in 2011. Voor Amarantis geldt dat de voorzieningenpositie ultimo 2011 0,5% van het balanstotaal bedragen. Voor de sector VO (gemiddeld circa 12% in 2010) en MBO (gemiddeld circa 5%) gelden aanmerkelijk hogere percentages. Wij hebben navraag gedaan bij Amarantis en de externe accountant. Door de externe accountant is het volgende aangegeven *"Om voldoende en geschikte controle informatie te verkrijgen omtrent de volledigheid van de in de jaarrekening verantwoorde voorzieningen is onder meer kennis genomen van de notulen van het College van Bestuur, zijn drie advocatenbrieven opgevraagd en is een bevestiging van de leiding van de huishouding verkregen. Hierbij zijn geen zaken geconstateerd waarvoor een voorziening moest worden gevormd. (...)"*

In de jaarrekening 2006 van ISA is ultimo 2005 een voorziening onderhoud gebouw ad € 2 miljoen gevormd, welke in 2006 ten gunste van het resultaat is vrijgevallen. In de toelichting op de voorziening is het volgende toegelicht: *"aangezien de jaarlijkse rijksbijdrage inzake de instandhouding van gebouwen als voldoende wordt beoordeeld is de voorziening onderhoud gebouwen vrijgevallen."* Wij merken op dat in § 5 inzake huisvesting is opgenomen dat Amarantis heeft geconstateerd dat sprake was van achterstallig onderhoud op de panden van ISA, waardoor omvangrijke investeringen, zie § 3.1.2 materiële vaste activa, noodzakelijk waren. Deze investeringen in het onderhoud zijn, conform de waarderingsgrondslagen van Amarantis, geactiveerd en afgeschreven over de verwachte looptijd. Indien voor het (achterstallig) onderhoud voorzieningen waren gevormd, had dit een negatief effect gehad op het exploitatieresultaat en als gevolg daarvan op het eigen vermogen. De keuze om geen voorziening voor groot onderhoud te vormen heeft er naar de mening van Amarantis wel toe geleid dat daarmee meer inzicht is ontstaan in de cumulatieve waarde van het groot onderhoud en de afschrijvingen daarop.

3.1.8 Financiering

Op basis van de jaarrekeningen kan de post financiering over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden gespecificeerd.

Financiering	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kredietinstellingen (lang)	23.658	27.291	61.139	60.905	22.008	20.477
Kredietinstellingen (kort)	4.025	9.764	2.219	11.530	37.763	49.831
	27.683	37.055	63.358	72.435	59.771	70.308

De financiering (kort en lang) bij kredietinstellingen stijgt met € 42,6 miljoen van € 27,7 miljoen in 2006 naar € 70,3 miljoen in 2011. Door de Rabobank is in 2008 een kredietfaciliteit tot en met 2010 beschikbaar gesteld, hetgeen vanaf 2008 als langlopende lening is verantwoord. In 2010 is deze kredietfaciliteit verlopen en is deze op jaarniveau verlengd, waardoor de kredietfaciliteit als kortlopend is gepresenteerd.

Voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de financiering wordt verwezen naar § 6.

3.1.9 Overlopende passiva

Op basis van de jaarrekeningen kan de post overlopende passiva over de jaren 2006 tot en met 2011 als volgt worden weergegeven.

Overlopende passiva	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vooruitontvangen OCW geoormerkt			2.661	1.911	5.029	2.211
Vooruitontvangen OCW niet geoormerkt			1.157	2.500	2.008	2.572
Vooruitontvangen termijnen			4.818	4.723	8.214	8.198
Vakantiegeld en -dagen			5.249	5.745	5.966	6.323
Overige			1.097	97	125	107
		11.350	14.982	14.976	21.342	19.411

Op basis van de beschikbare gegevens kan voor de jaren 2006 en 2007 geen splitsing worden gemaakt naar de verschillende categorieën.

De vooruit ontvangen bedragen (niet) geoormerkt van het Ministerie van OCW hebben betrekking op ontvangen middelen voor projecten, die niet ten gunste van het resultaat over het boekjaar zijn gebracht. Het verschil tussen geoormerkte en niet geoormerkte bijdragen is dat voor niet geoormerkte bijdragen geen onderbouwing voor verrichte prestaties behoeft te worden verstrekt welke door de externe accountant moeten worden gecontroleerd. Ontvangen bijdragen mogen ten gunste van het resultaat worden gebracht.

Wij verwijzen naar § 3.2.1, waarin de ontwikkeling van de (geoormerkte) bijdragen is weergegeven. De vrijval van de geoormerkte en niet geoormerkte bijdragen wordt onderbouwd door activiteiten verricht door eigen personeel dat reeds via de salarissen wordt uitbetaald.

Indien geen aanvullend personeel wordt aangenomen, leiden deze bestedingsverplichtingen niet tot additionele uitgaande geldstromen (anders dan de regulier begrote salarisbetaling).

Door Amarantis is het volgende toegelicht: "De vooruit ontvangen termijn betreft voor ongeveer 50% vooruit ontvangen bedragen van DMO die zowel huisvestingsprojecten betreffen als vooruit ontvangen onderwijs subsidies zoals kwaliteitsimpulsen en bevordering van de veiligheid. Hier liggen altijd beschikking van de gemeente aan ten grondslag. De andere 50% betreft vooral vooruit ontvangen ouderbijdragen. De gemeente Amsterdam heeft als beleid dat voor de huisvestingsprojecten de VO-instelling nooit meer vooruit ontvangt dan dat er betaald is: per saldo heeft Amarantis altijd een vordering op DMO Amsterdam (en dus een financieringsbehoefte). Pas na definitieve oplevering van projecten volgt een definitieve afrekening. "Feitelijk geldt dat deze ontvangen bijdragen de overige activiteiten tijdelijk voorfinancieren.

3.2 Staat van baten en lasten 2006-2011

De ontwikkeling van de staat van baten en lasten over de jaren 2006 tot en met 2011 is als volgt:

Amarantis (x € 1.000)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baten						
Rijksbijdragen	154.880	168.506	201.620	212.033	221.058	226.318
Overige overheidsbijdragen	6.499	2.986	4.941	7.346	7.397	7.323
Contractactiviteiten	2.244	2.835	1.607	1.801	1.779	1.944
Overige baten	12.554	16.119	21.935	19.003	13.786	14.285
Totaal baten	176.177	190.446	230.103	240.183	244.020	249.870
Lasten						
Personele lasten	115.996	128.100	157.854	168.455	173.045	178.715
Afschrijvingen	8.763	10.869	13.780	12.099	14.067	21.549
Bijzonder waardeverminderinglasten						6.332
Huisvestingslasten	19.852	21.010	23.898	27.790	24.335	30.995
Overige instellingslasten	23.670	27.076	29.499	29.313	28.554	30.074
Totaal lasten	168.281	187.055	225.031	237.657	240.001	267.665
Saldo operationele baten en lasten	7.896	3.391	5.072	2.526	4.019	(17.795)
Saldo financiële baten en lasten	(464)	(531)	(1.808)	(2.606)	(2.319)	(2.607)
Saldo buitengewone baten en lasten	(7.661)					
Resultaat	(229)	2.860	3.264	(80)	1.700	(20.402)

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het resultaat over de jaren sterk wisselt. Het negatieve resultaat ad € 20,4 miljoen over 2011 wordt veroorzaakt door een enkele incidentele afboekingen. In § 3.5.1 is een overzicht opgenomen waarin op basis van de gegevens uit de jaarrekening en ontvangen informatie vanuit Amarantis het resultaat over betreffende periode is genormaliseerd voor incidentele posten.

In het kader van dit onderzoek hebben wij de ontwikkeling van de rijksbijdragen (zie § 3.2.1), de overige baten (zie § 3.2.2), de personele lasten (zie § 3.2.3), afschrijvingen (zie § 3.2.4), huisvestingslasten (zie § 3.2.5) en overige instellingslasten (zie § 3.2.6) nader in kaart gebracht.

De financiële lasten stijgt van € 0,5 miljoen in 2006 naar € 2,6 miljoen in 2011 als gevolg van toename van de financiering met vreemd vermogen en naar informatie van Amarantis door toeslagen van de bank als gevolg van ontwikkelingen op de kapitaalmarkt (ca. 100 basispunten)

3.2.1 Baten: rijksbijdragen OCW

De ontwikkeling van de rijksbijdragen over de onderzoeksperiode is als volgt:

Rijksbijdragen	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Normvergoeding VO	64.772	71.452	88.656	90.563	91.771	95.476
Normvergoeding MBO	84.245	92.489	97.701	103.671	105.576	108.033
Geoomerkte OCW subsidies	5.863	4.565	9.457	3.512	4.862	5.383
Niet geoomerkte OCW subsidies	–	–	7.770	14.287	18.849	17.426
Inkomensoverdrachten	–	–	(1.964)	–	–	–
	154.880	168.506	201.620	212.033	221.058	226.318

De rijksbijdragen bestaan uit normvergoedingen en projectvergoedingen (al dan niet geoomerkte subsidies). Hierna wordt de ontwikkeling van de normvergoeding vergeleken met de ontwikkeling van het aantal (gewogen) deelnemers. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de (niet) geoomerkte subsidie toegelicht.

Normvergoeding VO en MBO

De normvergoeding VO en MBO is gebaseerd op het aantal deelnemers dat voor bekostiging in aanmerking is gebracht. De normvergoeding is in de periode van 2006 tot en met 2011 voor VO en MBO met respectievelijk 47,4% en 28,2% zijn gestegen. De stijging van de baten wordt veroorzaakt door een prijselement per deelnemer en de ontwikkeling van het aantal gewogen bekostigde deelnemers. In de jaarrekeningen zijn, verdeeld naar sector, het absolute (ongewogen) aantal bekostigde deelnemers opgenomen. In onderstaand overzicht is het absolute aantal bekostigde deelnemers en het gewogen aantal deelnemers (alleen gecorrigeerd voor de deeltijd factor MBO) over de onderzoeksperiode weergegeven. Door de heer Molenkamp is omtrent bovenstaand passage het volgende toegelicht: *“De normvergoeding is de vergoeding per leerling c.q. deelnemer. Het door elkaar gebruiken van aantal en normvergoeding lijkt me niet verhelderend. Daarnaast wil ik opmerken dat de MBO-raad het ministerie al heeft geattendeerd op teruglopende inkomsten voor ROC's en de VO-Raad voor VO-scholen.”*

Ontwikkeling deelnemers	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Voortgezet onderwijs (VO)						
Almere (oud-SIVOA)	–	–	3.520	3.252	2.858	2.517
Amsterdam Noord/West	3.081	2.887	2.666	–	–	–
Amsterdam Zuid/Oost	1.752	1.629	1.647	1.703	1.784	1.851
Zaandam	1.271	1.164	780	–	–	–
Amsterdam Noord/Zaanstad	–	–	–	1.945	2.086	2.230
Amsterdam West incl. Calvijn	–	–	–	1.509	1.553	1.686
HAVO/VWO	3.645	3.814	4.021	4.301	4.509	4.839
Totaal Vo	9.749	9.494	12.634	12.710	12.790	13.123
Ontw. VO deelnemers	PM	(2,6)%	33,1%	0,6%	0,6%	2,6%
MBO-voltijd						
Amsterdam Noord/West	2.469	2.627	2.376	–	–	–
Amsterdam Zuid/Oost	2.540	2.779	2.835	2.767	2.756	2.744
Amsterdam Noord/Zaanstad	–	–	–	1.147	1.115	1.150
Amsterdam West	–	–	–	1.440	1.099	863
Amersfoort	3.596	3.690	3.816	3.952	3.973	4.137
Almere	–	34	101	168	182	260
Utrecht	4.520	4.414	4.303	4.439	4.424	4.065
Totaal MBO-voltijd	13.125	13.544	13.431	13.913	13.549	13.219
MBO-deeltijd						
Amsterdam Noord/West	254	387	395	–	–	–
Amsterdam Zuid/Oost	722	693	737	655	635	629
Amsterdam Noord/Zaanstad	–	–	–	12	1	30
Amsterdam West	–	–	–	355	347	168
Amersfoort	2.995	3.054	3.232	3.392	3.681	3.738
Almere	–	–	25	78	70	91
Utrecht	137	177	214	326	441	430
Totaal MBO-deeltijd	4.108	4.311	4.603	4.818	5.175	5.086
Totaal MBO	17.233	17.855	18.034	18.731	18.724	18.305
Aantal voltijd-equivalenten MBO	14.828	15.482	15.243	16.071	15.909	15.506
Ontw. gewogen MBO deelnemers	PM	4,4%	(1,5)%	5,4%	(1,0)%	(2,5)%
Gewogen MBO deelnemers volgens jaarrekening	14.563	15.053	15.042	15.599	15.360	14.999

Uit het overzicht op de vorige bladzijde blijkt dat het absoluut en gewogen aantal deelnemers in de periode van 2006 tot en met 2011 voor het VO en MBO met respectievelijk 34,6% en 2,9% is gestegen. Exclusief het effect van de fusie met SIVOA geldt dat de beoogde stijging van het aantal MBO-deelnemers met gemiddeld 4% niet is gerealiseerd. Door Amarantis is toegelicht dat de doelstelling inmiddels is verlaagd naar 2%. Door de heer Molenkamp is hieromtrent het volgende toegelicht: *"Voor het MBO werd uitgegaan van een interne allocatie die werkte met $T=0$ i.p.v. $T=-2$. En een aanname van 4% groei, die in de budgetallocatie kon worden bijgesteld als de groei feitelijk lager was."*

Voor het MBO geldt dat vanaf 2010 zowel absoluut als gewogen het aantal bekostigde MBO deelnemers daalt, hetgeen een negatieve impact heeft op de toekomstige rijksbijdragen.

Door de bekostigingssystematiek op basis van 'T-2' stijgen de rijksbijdragen tot en met 2011 (2009 kende een stijging van 5,4% ten opzichte van 2008). Echter vanaf 2012 (2010 versus 2009 daalt met 1%) zullen de rijksbijdragen naar verwachting dalen, hetgeen in 2013 (2011: daling 2,5%) zal doorzetten. Uit de benchmarkgegevens (zie § 3.3.2) blijkt dat in 2010 het totaal aantal deelnemers landelijk is gestegen met 1%, waardoor het relatieve landelijk aandeel en daarmee het trekkingsrecht van Amarantis naar verwachting verder zal dalen.

Voor het VO geldt dat het aantal bekostigde deelnemers jaarlijks stijgt. In het jaar 2011 geldt een stijging van het aantal deelnemers met 2,6%. Deze stijging is niet gelijkmatig verspreid over de groepsdirectie. Met uitzondering van groepsdirectie Almere (oud-SIVOA; daling 11%) geldt dat de VO groepsdirecties in deelnemersaantal stijgen (gemiddeld 6,7%).

De ontwikkeling van de formatie en personele lasten, zie § 3.3.1, laten tot en met 2011 een stijging zien in zowel formatie (2011: + 0,9%) als kosten per fte (2011: + 2,3%). De ontwikkeling van de formatie in de periode van 2009 tot en met 2011 (ca. +2%) ligt niet in lijn met de ontwikkeling van het aantal deelnemers (ca. -0,6%). Daarnaast geldt dat voor individuele groepsdirecties zich grotere afwijkingen hebben voorgedaan dan bovenstaand gemiddelde laat zien. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"In deze analyse is de formatie rechtstreeks gekoppeld aan het aantal leerlingen en deelnemers. Het beeld wordt nog beïnvloed door de formatie die ingezet wordt voor incidentele subsidies zoals de innovatiegelden in het MBO of de kwaliteitsgelden in het VO. Die zijn van materieel belang. Echter, Amarantis is onder de druk van de defusie, de tijdsdruk van de commissie, het gebruik van de systematiek van de taakbrieven en het ontbreken van een gesloten systeem van tijdschrijven in het onderwijs, niet in staat gebleken om voor de aangegeven boekjaren een exacte splitsing aan te brengen tussen de formatie die ingezet is voor het lesgeven en de formatie die ingezet is voor kwaliteitsverbetering en onderwijsontwikkeling. Om op basis van de cijferanalyse een conclusie te kunnen trekken over de hoogte en inzet van de formatie zou dat wel moeten."* Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"De aanpassingen van de personele formatie op de groepen liep soms te traag, ondanks de flexibele schil en de mogelijkheid tot uitruil in de gehele organisatie."*

In 2009 is de inrichting van de organisatie geherstructureerd; de onderzoeksgroep Amsterdam Noordwest en Zaandam zijn gesplitst naar Amsterdam Noord/Zaandam en Amsterdam West. Hierdoor kunnen de cijfers niet eenduidig worden vergeleken.

Op basis van bovenstaande blijkt dat groepsdirecties groeien en krimpen, waarbij de uitschieter zijn:

- Het aantal deelnemers bij het oud SIVOA daalt met ca. 1.000 deelnemers (28,5%) vanaf 2009 tot en met 2011. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat dit mede wordt veroorzaakt doordat aanleverende PO scholen van SIVOA wilden fuseren met SIVOA. Na de fusie tussen SIVOA en Amarantis hebben deze aanleverende PO scholen de deelnemers naar andere voortgezet onderwijscholen doorverwezen.
- Het aantal deelnemers HAVO/VWO in Amsterdam stijgt met ruim 1.000 deelnemers (32,7%) in de periode van 2006 tot en met 2011.
- De Amsterdamse groepsdirectie laten verschillende ontwikkelingen zien; zowel krimp als groei tussen VO en MBO.

Door mevrouw Tümer is omtrent leerlingenaantallen en prognoses het volgende toegelicht: *"de Raad van Toezicht heeft bij halfjaar rapportages en de daaropvolgende begroting steeds haar zorgen geuit over de aanhoudende aanname dat er gemiddeld 4% leerlingen groei zou zijn, in het licht van de cijfers en van de signalen van de inspectie over de kwaliteit van de opleidingen. Het College van Bestuur gaf aan dat het hier en daar wel tegenviel maar kon niet bevestigen dat ramingen klopten. Daarop is door de Raad van Toezicht een aanpassing verzocht van de leerlingramingen voor de begroting 2011."*

(Niet) geoormerkte bijdragen

Door het ministerie van OCW worden voor specifieke doelen (niet) geoormerkte bijdragen verstrekt. Het verschil tussen geoormerkte en niet geoormerkte bijdragen is dat niet geoormerkte bijdragen een bestedingssuggestie hebben en geoormerkte bijdragen een bestedingsverplichting, welke door de externe accountant moet worden gecontroleerd.

Hierna is op hoofdlijnen de ontwikkeling van deze baten weergegeven:

Rijksbijdragen	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Geoormerkte bedragen						
Innovatiebox (MBO)	1.445	508	2.309	824	1.707	1.797
Stagebox (MBO)	865	–	1.391	567	920	864
Taal en rekenen (MBO)	–	–	–	–	1.375	2.134
FES (MBO)	1.506	2.304	2.391	1.553	–	–
Praktijkgerichte Leeromgeving (VO)	–	473	2.838	–	–	–
ESF VSV (MBO)	1.420	–	–	–	–	–
Overige (MBO+VO)	627	1.280	528	568	860	588
	5.863	4.565	9.457	3.512	4.862	5.383
Niet geoormerkt						
Leerplus VO	–	–	5.639	4.287	4.022	4.450
Lesmaterial VO	–	–	–	4.434	4.060	4.192
Functiemix/salarismix (MBO+VO)	–	–	–	1.742	4.991	5.054
Conjuncturele effecten MBO	–	–	–	862	1.361	–
Overige (MBO+VO)	–	2.018	2.131	3.001	4.415	3.730
	–	2.018	7.770	14.326	18.849	17.426

Op basis van het vorige overzicht merken wij het volgende op:

- Vanaf schooljaar/boekjaar wordt het lesmateriaal gefinancierd door het Ministerie van OCW in plaats van vergoeding van de ouders. Voor Amarantis betekent dit een forse stijging van de rijksbijdragen en eenzelfde stijging van de overige instellingslasten (afschrijvingen op de boeken).
- Vanaf het jaar 2009 wordt de functie- en salarismix ontvangen. Naar informatie van de heer s'Jacob geldt dat aan de voorwaarden voor het ontvangen van deze functie- en salarismix -het vanaf een referentiejaar aanstellen van meer docenten in schaal LC- niet wordt voldaan. Uit beschikbaar gestelde informatie blijkt dat de verhoging van de schalen kort na de fusie heeft plaatsgevonden, voordat deze regeling was aangekondigd. De heer s'Jacob heeft toegelicht dat verondersteld werd dat Amarantis geen recht had op deze middelen, daar de hiervoor geldende criteria niet zijn gerealiseerd. In de notulen van de RvT FC¹ wordt dit tevens aangegeven. Tegenover de ontvangen bijdragen staan derhalve geen additionele kosten, waardoor deze bijdragen als incidenteel kunnen worden aangemerkt.

Door Amarantis is het volgende omtrent de functie- en salarismix toegelicht: *"Voor de functie- en salarismix gelden geldt dat Amarantis voorafgaand aan de in de regelgeving opgenomen peildatum al voldeed aan de doelstelling van de regelgeving. Zo waren in 2007 na de fusie tussen ISA en ASA in het VO ruim 300 fte's verhoogd van de Lb naar Lc schaal en waren in het MBO veel onderwijsassistenten aangesteld. Daarmee had Amarantis in absolute zin wel voldaan aan de doelstelling en daar in het verleden ook al de kosten voor gemaakt. Maar gezien het feit dat in de regelgeving een relatieve doelstelling ten opzichte van een latere peildatum is opgenomen, ontstond er een formeel verschil van mening met het departement. Overigens gold dat ook voor andere instellingen die al eerdere aan de materiële doelstellingen hadden voldaan. Feitelijk was er wel recht op de functie- en salarismix gelden, formeel niet. Tegen de baten stonden kosten die in het verleden al waren gemaakt en gezien het structurele karakter ook doorliepen in de jaren dat de gelden werden ontvangen. Overigens bestaat een deel van de functie- en salarismix uit vergoeding voor opleidingskosten. Wat dat deel betreft liep Amarantis in pas met de baten. Amarantis beschouwt de functie- en salarismix gelden derhalve niet als incidenteel."*

Door de heer Molenkamp is omtrent de salaris- en functiemix het volgende toegelicht: *"Over het dossier Salarismix/Functiemix liep een proces met departement en bonden om voor de situatie Amarantis tot een oplossing te komen. Feitelijk liep Amarantis met haar beloningen voor op de actie Leerkracht en liep door de gekozen regeling van de Minister geld mis. Dat was naar mijn inzicht niet het doel van het beleid en ook niet acceptabel voor Amarantis."*

3.2.2 Overige baten

De ontwikkeling van de overige baten over de onderzoeksperiode is als volgt:

Overige baten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Verhuur	809	939	549	945	1.295	1.134
Detachering personeel	935	755	1.319	1.129	976	1.082
Ouderbijdrage (vo)	1.846	1.801	1.334	1.608	656	3.416
Overige	8.964	12.624	17.905	14.232	10.023	7.967
Totaal	12.554	16.119	21.107	17.914	12.950	13.599

¹ U120036 Verslag FC, d.d. 26 januari 2012

De overige baten zijn in de jaren waren in 2008 en 2009 hoger dan in andere jaren in de onderzoeksperiode. De voornaamste oorzaken worden hieronder kort toegelicht:

- Tot schooljaar 2008/2009 werd het onderwijsmateriaal in rekening gebracht bij de ouders. Vanaf schooljaar 2009/2010 werd het onderwijsmateriaal gefinancierd door het Ministerie van OCW.
- De stijging van de 'overige overige baten' in 2008 wordt volgens de jaarrekening veroorzaakt door de verkoop van een pand aan de Waldeck Piermontkade, waarop een boekwinst van € 3,3 miljoen is gerealiseerd.

3.2.3 Personele lasten

Hierna is de ontwikkeling van de personele lasten weergegeven, inclusief de ontwikkeling van het aantal medewerkers en de gemiddelde salariskosten:

Personele lasten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brutolonen en salarissen			116.476	123.958	128.976	132.907
Sociale lasten			9.071	12.499	13.329	13.808
Pensioenpremies			14.367	15.112	16.577	17.403
Lonen en salarissen	105.222	112.907	139.914	151.569	158.882	164.118
Dotaties personele voorziening	–	–	118	797	641	129
Personeel niet in loondienst	5.899	8.877	11.537	9.785	9.089	9.729
Overige	5.452	6.831	7.472	7.124	5.585	5.626
Overige Personele lasten	11.351	15.708	19.127	17.706	15.315	15.484
af: Uitkeringen	(577)	(515)	(1.187)	(820)	(1.1520)	(887)
Totaal Personele lasten	115.996	128.100	157.854	168.455	173.045	178.715
Aantal FTE	2.043	2.148	2.534	2.584	2.606	2.630
	PM	5,1%	18,0%	2,0%	0,9%	0,9%
Salariskosten per FTE (totale personele lasten gedeeld door aantal FTE)	51.504	52.564	55.215	58.657	60.968	62.402
	PM	2,1%	5,0%	6,2%	3,9%	2,4%

Op basis van bovenstaande blijkt het volgende:

- Het aantal FTE is in de periode van 2006 tot en met 2011 met 587 (28,7%) gestegen, versus een stijging van het aantal (gewogen) deelnemers met 16,4%.
- De formatie in 2008 stijgt als gevolg van de fusie met SIVOA in 2008/2009. In de vergelijkende cijfers over 2008 zijn deze gegevens opgenomen.

- De gemiddelde personele lasten per FTE stijgen van € 51.504 in 2006 naar € 62.402 per jaar, zijnde 21,2% over de periode van 2006 tot en met 2011 en ca 4% per jaar. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *“deze cijfers moeten voor een juiste conclusie nog worden gecorrigeerd voor de stijging van de personele lasten als gevolg van cao-stijgingen. Zo zijn de personele lasten in het VO in twee jaar tijd als gevolg van de cao-wijzigingen met ongeveer 7% gestegen. Een toename van de personele lasten in geld uitgedrukt, betekent derhalve niet automatisch een stijging van de formatie. Daarnaast geldt dat in 2007 ruim 300 fte van Lb naar Lc schalen zijn verhoogd.”*

De ontwikkeling van de formatie kan als volgt over de verschillende organisatieonderdelen worden verdeeld:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HAVO/VWO	308	322	340	361	373	390
Zaandam	134	131	98	–	–	–
Amsterdam Noord/West	483	494	502	–	–	–
Amsterdam Zuid/Oost	413	436	472	413	449	448
Amsterdam Noord/Zaandam	–	–	–	302	312	339
Amsterdam West	–	–	–	333	297	300
Amersfoort	292	314	328	350	353	358
Almere	–	–	334	320	297	273
Utrecht	244	281	272	288	292	291
Centrale diensten	169	169	189	218	233	230
Totaal	2.043	2.148	2.534	2.584	2.606	2.630

Door Amarantis is omtrent de ontwikkeling van het aantal fte bij de centrale diensten toegelicht dat dit met name wordt veroorzaakt door de centralisatie van de directie ICT.

Op basis van dit overzicht gelden de volgende constatering:

- De stijging van de formatie van 2007 naar 2011 van 482 FTE (+29%) wordt met name veroorzaakt door de fusie met SIVOA. De overige stijging van de formatie wordt veroorzaakt door de organisatieonderdelen HAVO/VWO (82 fte/+27%) en de centrale diensten (61 FTE/ +36%).
- De ontwikkeling van de formatie per organisatieonderdeel kan niet zondermeer worden afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal deelnemers (zie § 3.2.1). Dit omdat sprake is van gemengde organisatieonderdelen (VO en MBO). Dit geldt echter niet voor de organisatieonderdelen Amersfoort, Almere, Utrecht en HAVO/VWO. Indien de ontwikkeling van de formatie wordt afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal bekostigde deelnemers blijkt dat:
 - Het aantal deelnemers Almere daalt met ca. 23% versus een daling van het aantal FTE van ca. 18%.
 - Het aantal deelnemers HAVO/VWO stijgt met ca. 27% versus een stijging van het aantal FTE van ca. 21%.
 - Het aantal deelnemers Utrecht daalt met ca. 8% versus een stijging van het aantal FTE met 4%.
 - Het aantal deelnemers Amersfoort stijgt met ca. 12% versus een stijging van het aantal FTE met 21%.

Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"in de cijferanalyse worden te snel conclusies getrokken en geabstraheerd van enkele complicerende factoren die wel van materieel belang zijn. De correlatie gaat derhalve niet helemaal op. Dat geldt voor de functie- en salarismix, voor de inzet van formatie voor incidentele subsidies en ook voor het ontbreken van correcties voor prijsfactoren en BOL-BBL-verhoudingen in het MBO. Om tot goede conclusies te komen is een meer gedetailleerde cijferanalyse nodig, maar het ontbreekt ons aan tijd en informatie om daar nu aan te kunnen voldoen. (...) Feit blijft dat we de afgelopen tijd met 250 fte zijn gekrompen, dat zat er kennelijk te veel in de formatie."*

Door de heer Molenkamp is omtrent de krimp het volgende toegelicht: *"Amarantis presenteert krimp als een feit, niet als een besluit van CvB/RvT van Amarantis in 2011/2012."*

Door mevrouw Tümer is omtrent de personele lasten het volgende toegelicht: *"de ontwikkeling van personeelskosten en groei in combinatie van tegenvallende leerlingen aantallen is iedere begrotingsdiscussie door de Raad van Toezicht opnieuw ter discussie gesteld. Onder druk van defusie zijn de centrale diensten gekrompen, maar zonder deze druk heeft het College van Bestuur geen plannen gemaakt om deze diensten en verdere groei van personeelslasten (met name via inhuur externen) tot gezonde proporties te brengen. Alleen redelijk recent, door de signalen van financiële problemen eind 2010 is op aandringen van de financiële commissie van de raad van toezicht overzichten geproduceerd, waaruit de decentrale en centrale bewegingen in personele budgetten geanalyseerd konden worden. Het College van Bestuur was nog in discussie met centrale en decentrale directies voor verlaging van kosten, toen eind 2011 de financiële problemen zo groot werden dat de Raad van Toezicht niet langer kon wachten en om hulp moest vragen."*

Op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen is in onderstaand tabel de ontwikkeling van het aantal deelnemers per FTE in de periode van 2006 tot en met 2011 weergegeven. Omdat de minimum lesomvang (contacturen) van VO deelnemers 1040 uur bedraagt, versus 850 in het MBO, is het aantal VO deelnemers gecorrigeerd (1040/850), zoals opgenomen op de regel "correctie omvang lesprogramma".

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VO	9.749	9.494	12.634	12.710	12.790	13.123
Correctie omvang lesprogramma	2.179	2.122	2.824	2.841	2.859	2.933
Gewogen aantal MBO deelnemers	14.563	15.053	15.033	15.599	15.360	14.999
	26.491	26.669	30.491	31.150	31.009	31.055
Aantal FTE totaal	2.043	2.148	2.534	2.584	2.606	2.630
Verhouding deelnemers versus FTE	13,0	12,4	12,0	12,1	11,9	11,8
Aantal FTE op groepsdirecties	1.874	1.978	2.345	2.366	2.374	2.399
Verhouding deelnemers versus FTE	14,1	13,5	13,0	13,2	13,1	12,9

Op basis van bovenstaande tabel blijkt dat:

- Het aantal leerlingen/deelnemers per FTE (inclusief ondersteuning) daalt van 13 naar 11,8 (-9,3. Dit houdt in dat de loonkosten per deelnemer, exclusief effect van loonstijging en aanpassingen normvergoedingen, stijgen.
- Het aantal leerlingen/deelnemers per FTE (exclusief centrale dienst) daalt eveneens (-8,6%).

In de jaarrekening wordt, met uitzondering van het jaar 2007 en 2008, geen onderscheid gemaakt naar direct 'Onderwijzend' (OP) en indirect Onderwijs ondersteunend (OBP) personeel. In de notulen van de 16 december 2008 van de Raad van Toezicht is omtrent dit onderscheid het volgende opgenomen: *"Gelet op het feit dat 68% van de lasten bestaan uit personele lasten acht de heer Van Rens het van belang inzicht te hebben in de verdeling van de personele lasten; welk deel houdt zich bezig met het primaire proces? De heer Van Rens vraagt zich dan ook af waar in de personele lasten bezuinigd moet worden. De heer De Boer is van mening dat er forse efficiencymaatregelen genomen kunnen worden (meer leerlingen in een klas en beter gebruik van de beschikbare lesuren). Volgens de heer De Boer gaat het niet alleen om een taakstelling. Twee onderwijsgroepen behoeven verplicht toezicht. Het College van Bestuur is zich bewust van het feit dat er het één en ander moet gebeuren. Een volgende stap kan zijn het onder curatele stellen van een aantal groepsdirecties. (...) De heer Janssen zegt behoefte te hebben aan een toelichting op de getallen en veronderstelt dat het kunnen realiseren van een daling van de personele lasten zal afhangen van waar de daling zal moeten plaatsvinden: in de staf of op de scholen. In een reactie wijst de heer Molenkamp op de wens van het College van Bestuur om meer transparantie in de formatieplannen te krijgen. (...) Ook de heer Van Rens benadrukt het belang van een uitsplitsing van de personele lasten, gekoppeld aan eventuele doelstellingen, zoals op het gebied van ziekteverzuim.*

De heer Van Rens wijst op het belang van het laten terugkeren van deze doelstellingen om besluitvorming helder te kunnen maken. In een reactie op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen antwoordt de heer Molenkamp dat er meer zichtbaarheid in het besteden van de middelen wenselijk is en stelt voor meer inzicht te geven op groepsniveau. ²

In de jaarrekeningen van 2009 en later is geen overzicht met formatie verdeeld naar OP en OBP opgenomen. Door de directie HRM wordt jaarlijks de rapportage "Personele cijfers jaar 20xx Amarantis Onderwijsgroep" opgesteld, welke is opgenomen in rapportage aan de Raad van Toezicht. Op basis van deze rapportages³ is onderstaande tabel opgesteld:

	2007	2008	2009	2010	2011
OP leraren	1.262	1.277	1.490	1.546	1.601
BOBP	272	297	PM	PM	PM
(A)OBP: niet leraren	614	626	1.094	1.061	1.072
Totaal FTE	2.148	2.200	2.584	2.606	2.673
Verhouding OP/totaal	59%	58%	58%	59%	60%
Verhouding (OP+BOBP)/totaal	71%	72%	58%	59%	60%

Door Amarantis is omtrent de ontwikkeling in 2009 het volgende toegelicht: *"In 2009 is het functieboek binnen Amarantis ingevoerd.*

² U090110 Verslag RvT, d.d. 16 december 2008

³ Personele cijfers 2008 (U090112), 2009 (U100606), 2010 (U110438) en 2011 (opgaaf personeelsleden)

Door het aantal functies drastisch te verminderen en anders te categoriseren, wordt de sprong van 72% naar 58% verklaard. Daarnaast hebben we voorin het VO altijd geworsteld met het taakbeleid. Personeel dat aangesteld is als OP kan in haar taakbrief een pakket aan onderwijs ondersteunende taken hebben. Zonder een sluitend systeem van tijdschrijven, is er nooit een exact inzicht te geven in de verhouding tussen onderwijstaken en onderwijs ondersteunende taken. Het is overigens maar zeer de vraag of een dergelijk zwaar instrument als tijdschrijven, dat rechtstreeks indruist tegen de cultuur in het onderwijs, opweegt tegen het daarmee te verkrijgen administratieve inzicht."

Het aantal leraren blijft in de onderzoeksperiode relatief gelijk ten opzichte van de totale formatie. De functie BOBP is vanaf het jaar 2009 niet inzichtelijk gemaakt, maar naar verwachting ondergebracht in de OBP. De BOBP functies⁴ zijn functies die tot het primaire proces gerekend worden. Naar onze informatie werden deze stukken niet standaard intern opgesteld. Op moment van schrijven hebben wij hieromtrent geen nadere informatie ontvangen, op basis waarvan deze splitsing kan worden aangebracht.

In de rapportage "personele cijfers" is de bezetting van OP en OBP per groepsdirectie nader uiteen gezet. De bezetting per groepsdirectie loopt uiteen; van 49% bij groepsdirectie Utrecht tot 76% bij HAVO en VWO. Voor de staven en diensten geldt dat geen OP aanwezig is. Bij uitvoering van ons onderzoek hebben wij geen interne normering voor de ratio OP/OBP bij Amarantis aangetroffen, hetgeen in het overleg van de Raad van Toezicht wel is besproken, de informatie is beschikbaar gesteld aan de Raad van Toezicht en het College van Bestuur.

3.2.4 Afschrijvingen en bijzondere waardevermindering

De ontwikkeling van de afschrijvingen over de onderzoeksperiode is als volgt:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Afschrijvingen gebouwen	4.401	6.654	7.511	5.658	7.183	10.370
Afschrijvingen overige activa	4.362	4.215	6.269	6.441	6.782	7.072
Afschrijvingen Software					102	4.107
Totaal	8.763	10.869	13.780	12.099	14.067	21.549
Bijzondere waardevermindering	–	–	–	–	102	6.332
Totaal	8.763	10.869	13.780	12.099	14.271	31.988
<i>Lasten per gewogen deelnemers</i>	357	442	561	492	581	1.302

De afschrijvingslasten op gebouwen en overige activa stijgen van € 8,8 miljoen in 2006 naar € 17,4 miljoen in 2011. In de afschrijvingslasten zijn enkele bijzondere posten opgenomen, welke hierna zijn toegelicht:

- In 2011 is voor een bedrag van € 3,2 miljoen en € 2,9 miljoen aan inhaalafschrijvingen verantwoord, als gevolg van respectievelijk het versneld buiten gebruik stellen van activa en de doorvoering van de defusie.

⁴ U090112; Personele cijfers 2008, d.d. april 2009, pagina 15;

- De afschrijvingskosten dalen in 2009 ten opzichte van 2008 met € 1,7 miljoen. In de jaarrekening is toegelicht dat deze lagere lasten voor een bedrag van € 1 miljoen zijn toe te rekenen aan het verlengen van gebruiksstermijn van enkele gebouwen. Zonder deze aanpassing van het afschrijvingsbeleid geldt dat de afschrijvingslasten over de jaren 2009 tot en met 2011 hoger zouden zijn.
- De afschrijvingskosten stijgen van 2006 naar 2007 met € 2,2 miljoen, als gevolg van versnelde afschrijving van tijdelijk huisvesting.
- Amarantis heeft toelicht dat de kosten stijgen mede als gevolg van de invoering van de bekostiging van de boeken door het Ministerie van OCW, waardoor de afschrijvingen van de overige activa stijgen.
- In de toelichting op de bijzondere waardevermindering in de jaarrekening 2011 is het volgende toegelicht: *"Dit bijzondere waardeverminderingverlies is het gevolg van geplande verkoop van gebouwen tegen een lagere opbrengstwaarde dan de boekwaarde. Als gevolg van een lagere bedrijfswaarde is € 6,3 miljoen aan verlies genomen."* Blijkens het accountantsverslag 2011 betreft dit de afwaardering op verbouwingen van de panden van Vrolijkstraat (€ 3,5 miljoen), Lavoisierstraat (€ 2,4 miljoen) en overige VO-panden (€ 0,4 miljoen). Door de heer s'Jacob is toegelicht dat deze afwaardering mede noodzakelijk was om de nieuwe organisatie een gezonde start te kunnen geven. Wij merken op dat de externe accountant in het accountantsverslag heeft opgenomen dat de afwaardering op pand Lavoisierstraat te Amsterdam ad € 2,4 miljoen de verslaggevingtechnische noodzaak niet kon worden aangetoond en derhalve als controleverschil is aangemerkt.
- De afschrijvinglasten per "gewogen" deelnemer stijgen van € 357 in 2006 naar € 581 in 2010. Het jaar 2011 is, vanwege de incidentele posten, buiten beschouwing gelaten.

3.2.5 Huisvestingslasten

De ontwikkeling van de huisvestingslasten over de onderzoeksperiode is als volgt:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Huur	8.330	9.220	10.169	12.342	12.858	11.922
Verzekeringen	–	–	334	326	243	221
Onderhoud	2.760	1.596	2.251	2.625	1.881	2.541
Energie en Water	3.165	3.440	3.918	4.383	3.780	3.742
Schoonmaakkosten	3.648	4.065	4.537	4.485	4.222	4.138
Heffingen	682	795	584	498	902	598
Overige	1.267	1.894	2.105	3.131	450	7.833
Totaal	19.852	21.010	23.898	27.790	24.336	30.995
Lasten per gewogen deelnemers	808	855	972	1.131	990	1.261

De huisvestingslasten stijgen van € 20 miljoen in 2006 naar € 31 miljoen in 2011. In de cijfers van 2011 is blijkens de jaarrekening een bedrag van € 5,8 miljoen aan incidentele lasten verantwoord. Deze incidentele lasten hebben betrekking op de afwaardering van onderhanden werk ad € 5,4 miljoen (zie ook § 3.1.2) en de afwikkeling van de claim Ymere ad € 0,4 miljoen.

Exclusief deze incidentele post in 2011 bedroegen de huisvestingslasten in 2011 € 25,2 miljoen; een stijging van € 5,4 miljoen ten opzicht van 2006. Deze stijging wordt veroorzaakt door:

- Een stijging van de huurkosten met € 2,6 miljoen. In de jaarrekeningen is toegelicht dat deze stijging wordt veroorzaakt door het feit dat nieuwe panden zijn betrokken.. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"In de administratie van Amarantis is voor elk vastgoed object een kostendrager opgenomen. Amarantis heeft een meerjaren overzicht vanuit die administratie verstrekt. Daaruit kan het verloop van het aantal vastgoed objecten worden afgeleid, ongeacht de juridische status van dat object (huur, juridisch eigendom, economisch eigendom, etc.). Dit overzicht is niet één op één te matchen met het overzicht van panden zoals opgenomen in de bijlage van de jaarrekeningen. Dat overzicht bevat namelijk alleen een overzicht van de voor de leerling/deelnemer herkenbare onderwijslocaties. De locaties waar alleen staf gehuisvest is zijn hierin niet opgenomen. Ook objecten als gymzalen of bijgebouwen zijn hierin niet opgenomen. Een locatie als Oregondreef/Mississippidreef in Utrecht is in de administratie opgenomen als twee kadastrale objecten doch in het overzicht in de administratie als één. Ook de twee niet in gebruik zijnde kleine bedrijfsruimten in Amsterdam of een verhuurde locatie waar geen onderwijs (meer) wordt gegeven, zijn conform de vereisten niet in de bijlage bij de jaarrekening opgenomen. "*
- Naar informatie van Amarantis geldt dat geen overzicht met in gebruik zijnde panden beschikbaar is. Door de heer Van Setten is een overzicht aangeleverd, versie d.d. 15 juni 2011, waarin het aantal in gebruik zijn de panden (88) is opgenomen. Ten behoeve van het onderzoek is door Amarantis een overzicht opgesteld, waaruit blijkt dat in de periode 2009 tot en met 2011 het aantal panden met één is gewijzigd. Geen informatie is beschikbaar gesteld met het aantal panden van voor 2009. Door de heer Van Setten is aangegeven dat dit overzicht alsnog kan worden opgesteld.
- Vanaf het jaar 2010 zijn de huisvestingslasten van de Stichting Onderwijs in bedrijf niet geconsolideerd, zie ook § 3.1.1.
- Door toename van het aantal huurpanden stijgen de kosten voor energie, heffingen en schoonmaak met € 1,1 miljoen.
- Door nieuwbouwactiviteiten zijn de overige huisvestingslasten gestegen, als gevolg van inhuur externe adviseurs.
- De huisvestingslasten (exclusief bijzondere posten) per "gewogen" deelnemer stijgen van € 808 in 2006 naar € 990 in 2010.

3.2.6 Overige instellingslasten

De ontwikkeling van de instellingslasten over de onderzoeksperiode is als volgt:

Instellingslasten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administratie en beheer						
Administratie	3.312	3.499	3.751	3.831	3.975	4.264
Reproductie	1.108	1.064	1.413	1.617	1.206	1.226
Leasing	730	927	686	572	318	-
Overige	2.740	1.542	1.851	1.638	1.049	1.564
Subtotaal	7.890	7.032	7.701	7.658	6.548	7.054

Instellingslasten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inventaris, apparatuur & leermiddelen						
leer- en hulpmiddelen opleidingen	1.767	2.308	2.520	1.705	4.250	4.391
Bedrijfsopleidingen	–	1.272	558	76	167	nb
Bedrijfscontracten	420	565	1.544	119	306	139
Onderwijsprojecten	2.542	2.160	120	1.947	1.989	1.470
Onderhoud inventaris	283	321	468	506	597	521
Onderwijs door derden	–	–	–	–	–	3.973
Kosten diplomering	–	–	–	–	–	429
Kosten boeken	646	1.728	1.121	1.054	638	694
Overige	3.885	4.534	7.175	8.285	8.242	6.374
Subtotaal	9.543	12.888	13.506	13.692	16.189	17.991
Overige						
Corporate Com. & marketing	1.740	1.605	2.226	2.221	1.759	1.574
Inkopen horecavoorzieningen	1.139	1.295	1.582	1.463	1.312	892
Inkopen leerhotel en sportaccomodatatie	50	432	475	1.001	–	–
Inkopen Fair Trade Shop	443	389	379	233	–	–
Telefoon en Porti	1.209	1.248	1.372	1.664	1.537	1.402
Overige	1.656	2.187	2.258	1.381	1.208	1.161
Subtotaal	6.237	7.156	8.292	7.963	5.816	5.029
Totaal	23.670	27.076	29.499	29.313	28.553	30.074
Ontwikkelingen Instellingslasten	PM	14,4%	8,9%	(0,6)%	(2,6)%	5,3%
Lasten per gewogen deelnemers	963	1.084	1.058	1.018	995	1.050

De instellingslasten stijgen van € 23,7 miljoen in 2006 naar € 30,1 miljoen in 2011. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door:

- Hogere kosten voor leer- en hulpmiddelen ad € 2,6 miljoen, hetgeen een directe relatie kent met de financiering voor OCW van de leermiddelen.
- De kosten "onderwijs voor derden" ad € 4,0 miljoen betreft de doorbelasting van de Stichting Onderwijs in Bedrijf, welke tot 2010 werd geconsolideerd. De kosten voor deze activiteiten welke voorheen werden geconsolideerd (inkopen leerhotel en Fair Trade Shop) dalen met € 1,2 miljoen als gevolg van deze deconsolidatie.
- De instellingenlasten per gewogen deelnemer muteren van jaar tot jaar.

3.3 Ontwikkeling ratio's

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de ratio's van Amarantis, in relatie tot de sector weergegeven. In § 3.3.1 zijn de ratio's van Amarantis -gebaseerd op de jaarrekening- opgenomen. In § 3.3.2. zijn de ratio's voor de VO en MBO sector opgenomen. Wij merken op dat Amarantis Onderwijsgroep een onderwijsinstelling is waar zowel VO als MBO onderwijs wordt aangeboden, waardoor de ratio's niet één-op-één met de benchmark kunnen worden vergeleken. Vervolgens zijn in § 3.3.3 de ratio's van Amarantis vergeleken met de ratio's vanuit de VO- en MBO-sector.

3.3.1 Ratio's Amarantis onderwijsgroep

Op basis van de jaarrekeninggegevens en bewerkingen in voorgaande hoofdstukken zijn hierna de geldende ratio's van de Amarantis Onderwijsgroep weergegeven.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solvabiliteit I (EV/TV)	19,9%	19,6%	16,1%	15,0%	21,1%	8,2%
Solvabiliteit II ((EV+voorziening)/TV))	23,4%	22,5%	21,2%	18,7%	21,5%	8,6%
Solvabiliteit III (EV/totaal lasten)	11,1%	11,5%	9,7%	9,2%	12,9%	3,9%
Liquiditeit	0,5	0,3	0,7	0,7	0,5	0,3
Rentabiliteit	(0,1)%	1,5%	1,4%	0,0%	0,7%	(8,2)%
Ontwikkeling deelnemers VO	PM	(2,6)%	33,1%	0,6%	0,6%	2,6%
Ontwikkeling gewogen deelnemers MBO	PM	3,4%	(0,1)%	3,8%	(1,5)%	(2,4)%
Personeelskosten versus totale lasten	68,9%	68,5%	70,1%	70,9%	72,1%	66,8%
Afschrijvingslasten versus totale lasten	5,2%	5,8%	6,1%	5,1%	5,9%	8,1%
Huisvestingslasten versus totale lasten.	11,8%	11,2%	10,6%	11,7%	10,1%	11,6%
Verhouding OP/totaal FTE	PM	71,4%	71,5%	57,6%	59,3%	59,5%
Salariskosten per FTE (ROC)	51.504	52.564	55.215	58.657	60.968	62.404

Door Amarantis is in § 3.2.3 de toelichting dat als gevolg van de invoering van het functieboek de functies zijn verminderd, hetgeen de sprong van 71,5% naar 57,6% verklaard.

Op basis van bovenstaande tabel gelden de volgende opmerkingen:

- Omtrent de ontwikkeling van de solvabiliteit merken wij op dat:
 - De ratio voor solvabiliteit I en III liggen, met uitzondering van het jaar 2010, onder de normratio's zoals opgenomen in het treasurystatuut.
 - De daling van de solvabiliteit in 2008 wordt veroorzaakt door de vorming van de BAPO voorziening ten laste van het eigen vermogen.
 - Omtrent de stijging van de solvabiliteit in 2010 is in de notulen van de financiële commissie het volgende opgenomen: *"De forse toename van de solvabiliteit in 2010 (2009: 15%) is, naast - uiteraard - het positieve exploitatieresultaat 2010, sterk beïnvloed door stelsel- en presentatiewijzigingen; de BAPO-voorziening off-balance (verplichting OCW), en Stichting Onderwijs in Bedrijf niet consolideren (presentatiewijziging). Beide vorenstaande punten hebben samen een positief effect op het eigen vermogen van in totaal € 8 miljoen⁵".*
 - In de jaarrekening 2007 en 2008⁶ is een aanvullende solvabiliteitsbepaling opgenomen, waarbij het vermogen wordt afgezet tegen de totale lasten. Voor deze solvabiliteit is een norm van 17% gehanteerd. Deze ratio daalt van 11,1% in 2006 naar 3,9% in 2011. In 2010 stijgt dit percentage eenmalig als gevolg van de hierboven genoemde oorzaken (BAPO en Stichting Onderwijs in Bedrijf). De daling wordt veroorzaakt door de toenemende activiteiten en de gerealiseerde verliezen.
- Omtrent de liquiditeit merken wij op dat:
 - De stijging van de liquiditeit van 2007 naar 2008 wordt veroorzaakt door het afsluiten van een investeringskrediet met de Rabobank, waardoor het kortlopende krediet langlopend is vastgelegd.
 - De daling van de liquiditeit in 2010 wordt veroorzaakt door het aflopen van het investeringskrediet, waardoor de langlopende schuld, kortlopend wordt.
- De ratio personele lasten stijgt in de loop van jaren, met uitzondering van het jaar 2011. Dit wordt veroorzaakt door incidentele posten. Exclusief deze incidentele posten zouden de personele lasten ca. 71,8% van de totale lastenbedragen. De ratio voor de personele lasten is lager dan het percentage zoals opgenomen in het fusierapport⁷, waarin een norm van 75% is aangehouden. Uit de aangeleverde informatie blijkt niet welke normratio voor personele lasten is gehanteerd.
- De afschrijvingslasten absoluut en relatief, rekening houdend met het incidentele effect van 2011, stijgen.
- De huisvestingslasten als onderdeel van de totale lasten dalen relatief in de loop van de onderzoeksperiode indien rekening worden gehouden met het incidentele effect van 2011.

⁵ U110357, verslag FC, d.d. 28 april 2011

⁶ Jaarverslag Amarantis 2007, d.d. 17 juni 2008, pag. 38

⁷ Fusierapport deel II Uitgangspunten voor de nieuwe organisatie ISA/ASA, pag. 55

3.3.2 Benchmarkgegevens

Op basis van beschikbare van VO en MBO gelden de volgende benchmarkgegevens. Voor het jaar 2011 geldt dat op moment van schrijven geen gegevens beschikbaar zijn, waardoor deze als PM zijn ingevuld.

(Voorgezet onderwijs)⁸

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solvabiliteit I	49,4%	48,9%	43,6%	42,8%	44,0%	PM
Solvabiliteit II	67,0%	65,7%	59,3%	59,2%	56,3%	PM
Kapitalisatiefactor	47%	47%	45%	42%	42%	PM
Liquiditeit	1,7	1,6	1,4	1,3	1,1	PM
Rentabiliteit	1,9%	1,5%	1,0%	0,4%	PM	PM
Personeelskosten versus totale lasten	78,6%	78,2%	78,5%	77,3%	78,5%	PM
Afschrijvingslasten versus totale lasten	3,1%	3,2%	3,4%	3,3%	3,4%	PM
Huisvestingslasten versus totale lasten	7,6%	7,7%	6,8%	7,2%	7,2%	PM

MBO⁹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solvabiliteit I	50,8%	48,6%	41,2%	41,9%	49,6%	PM
Solvabiliteit II	57,9%	56,0%	52,9%	52,2%	51,5%	PM
Liquiditeit I	1,4	1,1	1,1	1,0	1,2	PM
Rentabiliteit	3,2%	0,0%	(0,5)%	(1,3)%	1,0%	PM
Ontwikkeling deelnemers	PM	3,0%	(0,7)%	1,0%	2,1%	PM
Personeelskosten versus totale lasten	68,2%	68,7%	69,2%	69,9%	69,7%	PM
Afschrijvingslasten versus totale lasten	6,1%	5,8%	6,1%	6,1%	6,4%	PM
Huisvestingslasten versus totale lasten	8,2%	7,6%	6,4%	6,7%	6,5%	PM
Verhouding OP, incl. dir. OBP/totaal fte	80,3%	80,0%	79,9%	80,8%	81,3%	PM
Salariskosten per FTE (ROC)	54.390	55.155	57.113	60.187	61.320	PM
Gewogen deelnemers per fte onderwijzend personeel	17,9	16,5	15,6	16,1	16,0	PM

⁸ Bron: rapportage "Jaarrekening 2010 van instellingen voor fundering onderwijs; financieel beeld per sector" van Inspectie van het Onderwijs, d.d. december 2011

⁹ Bron: rapportage: "Inzichten uit de financiële benchmark MBO; sectorresultaten kalenderjaar 2010", van de MBO raad, d.d. november 2011

3.3.3 Vergelijking ratio's Amarantis met benchmarkgegevens.

Uit een vergelijking van de ratio's van Amarantis met de ratio's van de VO en MBO sector blijkt het volgende:

- De financiële balansratio's voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit van Amarantis zijn lager dan de sector. Voor zowel het VO als MBO geldt dat solvabiliteit en liquiditeits-ratio's teruglopen. De ratio's van Amarantis dalen harder dan de gemiddelden.
- Voor de VO-sector geldt dat de voorzieningenpositie in 2010 gemiddeld 12,3% van het balanstotaal bedraagt. Voor de MBO-sector geldt dat de voorzieningenpositie in 2010 gemiddeld 1,9% bedraagt. Dit percentage van de MBO-sector is, conform de ratio van Amarantis, in 2010 gedaald als gevolg van de vrijval van de BAPO voorziening (ultimo 2009 was de voorzieningenpositie nog 10,3%). Geconstateerd wordt dat de voorzieningenpositie van Amarantis gedurende de periode 2007-2009 lager is dan het gemiddelde van zowel VO als MBO-sector; Amarantis heeft ultimo 2011 voor 0,5% van het balanstotaal aan voorzieningen gevormd. Omtrent de voorzieningenpositie merken wij op dat:
 - De kosten voor groot onderhoud worden door Amarantis geactiveerd en afgeschreven. ISA heeft tot en met 2005 een voorziening voor groot onderhoud gevormd, welke in 2006 ten gunste van het resultaat is vrijgevallen. Voor ROC ASA geldt dat de voorziening groot onderhoud in 2001 is vrijgevallen. Het activeren en afschrijven van groot onderhoud is conform de geldende waarderingsgrondslagen toegestaan, mits hiervoor voldoende toekomstige baten kunnen worden gerealiseerd. Door de externe accountant is omtrent deze grondslag het volgende toegelicht: *"Het bestuur is verantwoordelijk voor het formuleren van activeringscriteria. De accountant dient vast te stellen of de geformuleerde criteria in overeenstemming zijn met de verslaggevingvoorschriften. (...) wij hebben gedocumenteerd welke werkzaamheden zijn uitgevoerd om vast te stellen of de investering in de huisvesting voldoen aan de activeringscriteria. Daarnaast is (...) vastgesteld dat de jaarrekening ten aanzien van de materiële vaste activa voldoet aan RJ 660."* In gesprekken met medewerkers van Amarantis is aangegeven dat bij panden van oud-ISA sprake was van achterstallig onderhoud. Indien voor groot (achterstallig) onderhoud de grondslag van het vormen van voorziening was gehanteerd, in plaats van activeren en afschrijven, geldt dat dit een negatieve impact zou hebben gehad op de vermogenspositie.
 - In de toelichting op de jaarrekening 2011 is opgenomen dat geen voorziening voor wachtgeld is opgenomen, omdat blijkt dat de contante waarde van de toekomstige kasstromen nihil bedraagt.
 - In de jaarrekening 2011 is geen voorziening voor reorganisatiekosten gevormd, daar de beslissing hiertoe na balansdatum heeft plaatsgevonden.
 - Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar de volledigheid van de verantwoorde voorzieningen.
- In de eerste jaren ontwikkelt het aantal MBO deelnemers zich beter dan de sector. In 2010 slaat deze ontwikkeling om en geldt dat het aantal gewogen MBO deelnemers daalt (min 1,5%), terwijl blijkens gegevens van de MBO raad het aantal deelnemers stijgt (plus 2,1%) Voor de VO sector zijn geen gegevens beschikbaar.
- De gemiddelde salariskosten per FTE van Amarantis zijn lager dan de salariskosten voor de MBO sector. Voor de VO sector zijn geen gegevens beschikbaar.

- Het aandeel personele lasten ten opzichte van totale lasten van Amarantis (gemiddeld: 69,6%) is hoger dan de MBO sector (gemiddeld 69,1%), maar lager dan voor de VO sector (gemiddeld 78,2%). Rekening houdend met de verdeling van de normvergoeding van ca. 44/56 VO/MBO geldt een gemiddelde van personele lasten voor Amarantis van ca. 73,1%. Dit houdt in dat de personele lasten gemiddeld ca. 3,5% lager zijn dan de “gemengde sector”. Door Amarantis is op deze vergelijking aangegeven dat naar mening van Amarantis deze vergelijking niet zuiver is, daar in het MBO deel namelijk de bekostiging van de huisvesting is opgenomen en in het VO niet. Amarantis is van mening dat deze vermenging het beeld aanzienlijk vertroebelt, waardoor de constatering niet wordt onderschreven. Daarnaast heeft Amarantis het volgende toegelicht: *“Het vergelijken van de gemiddelde salariskosten van een gemengde instelling met een sector gemiddelde is onmogelijk. In het VO zijn de salariskosten juist hoger dan het sector gemiddelde (als gevolg van het in het verleden gevoerde functiemix beleid), in het MBO juist lager (als gevolg van het gevoerde salarismix beleid).”*
- Het aandeel afschrijving/huisvestingslasten ten opzichte van de totale lasten van Amarantis (gemiddeld 17,2%) is hoger dan de MBO sector (gemiddeld 13,2%) en de VO sector (gemiddeld 10,6%). Rekening houdend met de verdeling van de normvergoeding van ca. 44/56 VO/MBO geldt een gemiddelde van afschrijvings/huisvestingslasten voor Amarantis van ca. 11,1%. Dit houdt in dat de afschrijvings/huisvestingslasten gemiddeld ca. 6,1% hoger zijn dan de “gemengde sector”. Door Amarantis is op deze vergelijking aangegeven dat naar mening van Amarantis deze vergelijking niet zuiver is, daar in het MBO deel namelijk de bekostiging van de huisvesting is opgenomen en in het VO niet. Amarantis is van mening dat deze vermenging het beeld aanzienlijk vertroebelt, waardoor de constatering niet wordt onderschreven. Door de heer Van Setten en s’Jacob is toegelicht dat door ASA panden zijn verkocht en teruggehuurd (volgens de heren s’Jacob en Van Poot volgens een hoger dan marktconforme huur) door Amarantis. In plaats van afschrijvingslasten resulteert deze transactie tot huurkosten, hetgeen een verklaring is voor de ontwikkeling van de ratio’s. Voor een nadere toelichting omtrent deze sale-and-lease-back constructie en de achtergrond van de huisvestingspositie verwijzen wij naar § 5. De heer Van Setten merkt op dat de sale-and-lease-back transacties destijds zijn gebaseerd op een marktconform bruto aanvangsrendement (bar) en dat deze transacties tot 2006 nooit onderwerp van gesprek zijn geweest met de RvT en de externe accountant.

Door Amarantis is omtrent de vergelijking van de huisvestingslasten het volgende toegelicht: *“(…) een vergelijking van de huisvestingslasten met het sector gemiddelde is onjuist. Voor het grootste deel zitten wij in de Randstad, waar huisvesting nu eenmaal duurder is dan op het platteland. Vergelijking met bijvoorbeeld het ROC van Amsterdam of ROC Midden Nederland is zinvoller.”* Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de huisvestingslasten van ROC’s in de Randstad.

3.4 Ontwikkeling van het resultaat

Voor de beheersing van de financiële ontwikkeling heeft Amarantis een Planning & Control cyclus uitgewerkt. Voor een beschrijving van de Planning & Control cyclus wordt verwezen naar onderzoeksonderwerp § 4 nader is uitgewerkt. Als onderdeel van dit hoofdstuk hebben wij de uitkomsten van de producten deze planning & control cyclus in kaart gebracht. Op jaarniveau geldt dat op het niveau van Amarantis een (meerjaren) begroting, halfjaarcijfers en een jaarrekening werden opgesteld en besproken met de Raad van Toezicht. In de halfjaarcijfers werd tevens een prognose gedaan van het jaarresultaat. De (meerjaren)begroting en de jaarrekening werden door de Raad van Toezicht vastgesteld.

In § 3.4.1 is in een overzicht is de ontwikkeling van het begrote resultaat (bron: begroting), geprognoseerde resultaat (halfjaarcijfers) en gerealiseerde resultaat (jaarrekening) over de onderzoeksperiode opgenomen. In § 3.4.2 zijn de belangrijkste ontwikkelingen opgenomen.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat, inclusief het effect incidentele posten, verschillen bestaan tussen de ontwikkeling van baten, lasten en het resultaat. Voor het jaar 2011 geldt dat incidentele posten, als gevolg van de herwaardering van de huisvestingspositie zijn opgenomen. Exclusief het effect van de afboekingen inzake huisvesting geldt dat het begrote resultaat niet wordt gerealiseerd.

Wij merken op dat indien incidentele posten, zoals opgenomen in § 3.5.1, zich niet hadden voorgedaan het verschil in het gerealiseerde resultaat groter zou zijn. Het effect hiervan is in onderstaande tabel opgenomen. De totale baten laten ten opzichte van de begroting in alle jaren een stijging zien, variërend van € 11,2 miljoen in 2007 tot € 0,7 miljoen in 2010. Hierbij wordt opgemerkt dat tevens binnen de batencategorieën mee- en tegenvallers gelden; in 2010 waren de rijksbijdragen € 3,4 miljoen hoger en de overige baten € 3 miljoen lager dan begroot. Dit houdt in dat de lasten harder zijn gestegen dan de baten.

Voor alle onderzoeksjaren geldt dat de werkelijk personele lasten minimaal € 2,5 miljoen hoger waren dan begroot, met een uitschieter van € 7,1 miljoen in 2007. Voor de overige instellingslasten geldt dat in geen enkel jaar de lasten lager of nagenoeg gelijk waren aan de begroting. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"Amarantis hanteerde bij het opstellen van de begrotingen zowel bij de baten als bij de lasten het loon niveau op dat moment (conservatief begrooten) Als gevolg van CAO-stijgingen waren de realisatie van de baten en de realisatie van de lasten altijd hoger dan de begroting. Aangezien niet alle cao-stijgingen door het Ministerie van OCW werden vergoed, was er in de realisatie wel een negatief effect zichtbaar in de exploitatie."*

Geconstateerd wordt dat het resultaat zoals opgenomen in begroting niet is gerealiseerd en dat maatregelen niet er toe hebben geleid dat de realisatie binnen het begrotingskader paste. Wij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het begrotingsproces. Wel hebben wij nagegaan hoe de begroting van Amarantis tot stand is gekomen, hetgeen in § 4.4.2 nader uiteen is gezet. Hieruit blijkt dat centrale kaders voor de decentrale organisatie zijn opgesteld. Vanuit de centrale organisatie werd vervolgens toezicht gehouden op de realisatie ervan. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het aangaan van verplichtingen, inclusief aanstelling personeel, decentraal in de organisatie zijn belegd. De overschrijdingen op de begroting van de decentrale organisatie zijn in maand, kwartaal en halfjaarcijfers geconstateerd en gerapporteerd. Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"Overschrijdingen van de begrotingen waren onderdeel van de kwartaalgesprekken van groepen en directies met het CvB. Ook werden daar de afspraken gemaakt of de groep dit zelf moest oplossen of dat de organisatie centraal meedroeg."*

Voor ieder jaar, exclusief 2008, geldt dat het gerealiseerde resultaat lager is dan het begrote resultaat. Indien rekening wordt gehouden met de incidentele posten, zoals opgenomen in de jaarrekening (zie § 3.5.1), geldt dat het verschil tussen begroting en realisatie groter is.

In onderstaande tabel is het begrote-, gerealiseerde- en genormaliseerde resultaat weergegeven:

	2007	2008	2009	2010	2011
Resultaat cf. goedgekeurde begroting	4.743	3.000	2.841	3.000	1.000
Resultaat cf. jaarrekening	2.860	3.264	(80)	1.700	(20.402)
Genormaliseerd resultaat (§ 3.5.1)	2.860	(1.932)	(4.484)	(5.252)	(7.949)
Verschil begroting versus jaarrekening	(1.883)	264	(2.921)	(1.300)	(21.402)
Verschil begroting versus normalisatie	(1.883)	(4.932)	(7.325)	(8.252)	(8.949)
Verschil in % t.o.v. totale lasten	(1,0)%	0,1%	(1,2)%	(0,5)%	(7,9)%
Verschil in % t.o.v. totale lasten	(1,0)%	(2,4)%	(3,0)%	(3,4)%	(3,3)%

Omtrent bovenstaand overzicht heeft Amarantis het volgende gereageerd: *"Bij het normaliseren van de exploitatie is geen rekening gehouden met incidentele lasten die samenhangen met incidentele baten. Het ontbreekt Amarantis aan tijd om dit voor alle boekjaren alsnog inzichtelijk maken op de manier zoals E&Y dit heeft gepresenteerd. In de jaarrekening (deel A) is elk jaar een overzicht opgenomen van een analyse van de verschillen tussen begroting en realisatie. Dat verschaftte voldoende beeld voor het doel waarvoor dat gemaakt werd. Het beeld dat derhalve wordt verschaft is onvolledig."* Door de onderzoeks wordt opgemerkt dat aan Amarantis is gevraagd om een overzicht met incidentele baten en lasten, hetgeen niet is ontvangen. In de jaarrekening (deel A) wordt een toelichting gegeven naar de oorzaken van de afwijkingen van de begroting, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar posten met een incidenteel of structureel karakter.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het verschil tussen de begroting en de realisatie, exclusief 2011, qua omvang tot maximaal 1,2% afwijkt, echter uit het verschil tussen begroting en normalisatie blijkt dat het verschil jaarlijks toeneemt. Op hoofdlijnen geldt vanaf 2009 een tekort van 3% van de begrote lasten.

Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"Bij een vastgesteld budget en een grote flexibele ring ligt uitstroom en instroom in wezen vast, tenzij budgetverantwoordelijke(bij personeel zijn dat de directeuren) over hun budget heen gaan. Dat is alleen toegestaan bij voorafgaande toestemming van het CvB. Materieel gaat het gesprek dan altijd of het aantal leerlingen/deelnemers stijgt of niet."*

In het verslag van de FC RvT d.d. 28 april 2011 is naar aanleiding van de bespreking van de "Tussenrapportage 1e kwartaal 2011 Amarantis" het volgende opgenomen: *"De frictie tussen baten en lasten bedroeg bij het opstellen van de begroting 2011 € 3 miljoen. Het CvB geeft aan dat er kostenreducerende maatregelen zijn getroffen en dat de reductie van de materiële lasten wordt gerealiseerd. Om de noodzakelijke vermindering van de personele lasten te realiseren is een selectieve vacaturestop ingesteld. Ca. 17% van de bezetting heeft een tijdelijke aanstelling; er is voldoende besparingspotentieel in de aanloop naar het nieuwe schooljaar 2011/2012. Op basis van de ontwikkeling van de (type) instroom van leerlingen en deelnemers wordt bepaald wat vacatures zijn en welke contracten niet worden verlengd. Met de onderwijsgroepen zijn taakstellende budgetkaders afgesproken. In de eerste maanden van 2011 is de personele bezetting niet afgenomen. De FC RvT benadrukt het belang dat tijdig keuzes moeten worden gemaakt om opleidingen die financieel onverantwoord zijn samen te voegen of stopzetten."*¹⁰

Het verschil tussen het hiervoor opgenomen gepresenteerde in de jaarrekening en genormaliseerde resultaat kan impact hebben op het begrotingsproces van het daarop volgende jaar. Het risico bestaat dat indien onvoldoende zicht bestaat op het genormaliseerde resultaat, de omvang van de voorgenomen ombuigingsacties onvoldoende zijn om het gewenste resultaat te realiseren. Op basis van de gegevens vanuit de Raad van Toezicht blijkt dat de knelpunten zijn onderkend. Ongeacht de omvang van het knelpunt constateren wij dat gegeven het gerealiseerde resultaat de bijsturingsacties niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. In de notulen van de FC RvT is opgenomen dat sprake is van een flexibele bezetting van ca. 17% van de bezetting (vergelijkbare last van ca. € 30 miljoen op jaarbasis), welke in de zomerperiode kan worden bijgesteld. Uit de jaarrekening 2011¹¹ blijkt dat ca. 627 personeelsleden zijn uitgestroomd, terwijl 719 personeelsleden zijn ingestroomd. Geconstateerd wordt derhalve dat in plaats van een reductie van het aantal personeelsleden over het jaar een stijging met 92 (24 fte) is gerealiseerd. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"De stijging van het aantal fte wordt ook veroorzaakt door het gevoerde salarismix beleid: inzet van meer instructeurs in plaats van docenten (binnen hetzelfde budget kunnen meer instructeurs dan docenten worden ingezet)."*

3.5 Incidentele posten

Uit de jaarrekening van Amarantis, de notulen van CvB en RvT en de rapportages van de externe accountant blijkt dat in de jaarrekening incidentele posten zijn opgenomen, waardoor het gepresenteerde resultaat en vermogen in de jaarrekening hoger is dan het onderliggende operationele resultaat. In de jaarrekening van Amarantis is geen voor incidentele posten genormaliseerd resultaat opgenomen. Wij hebben van Amarantis geen overzicht en analyse van de incidentele posten ontvangen. Door Amarantis is toegelicht dat in de jaarrekening (deel A) wel elk jaar een overzicht is opgenomen van een analyse van de verschillen tussen begroting en realisatie. Dat verschaft naar mening van Amarantis voldoende beeld voor het doel waarvoor dat gemaakt werd. Door de externe accountant is het volgende toegelicht: *"Vanuit onze rol als controlerend accountant hebben wij via ons accountantsverslag van 9 juni 2011 de Raad van Toezicht inzicht gegeven in de eenmalige componenten die van invloed zijn op het resultaat van dat boekjaar en daarvoor de aandacht gevraagd. Tevens verwijzen wij u in dat kader naar de notulen van het overleg d.d. 22 juni 2011 waarin wij de Raad van Toezicht eveneens hebben geattendeerd op de opeenstapeling van eenmalige posten en de invloed daarvan op het rendement. Een ander overzicht dan in het accountantsverslag is opgenomen is niet in ons dossier aanwezig."* Hierna wordt op hoofdlijnen weergegeven welke posten vanuit de jaarrekening, accountantsverslagen, notulen Raad van Toezicht als incidenteel zijn aangemerkt.

3.5.1 Incidentele baten en lasten

Geconstateerd wordt dat incidentele baten door het College van Bestuur zijn besproken met de Raad van Toezicht. In de notulen van de Raad van Toezicht d.d. 8 oktober 2009 is met betrekking tot de halfjaarcijfers het volgende opgenomen: *"De heer Sùthoff plaatst een kritische kanttekening bij de wijze waarop de hoogte van het verwachte resultaat uit de reguliere bedrijfsvoering en het exploitatieresultaat worden gepresenteerd in het licht van de bijzondere baten; het exploitatieresultaat wordt mooier voorgesteld dan het in werkelijkheid is. De heer De Boer geeft aan het ermee eens te zijn dat het resultaat uit de gewone bedrijfsvoering iets afwijkt van de prognose. Het exploitatieresultaat is hoger door de bijzondere baat, dat is duidelijk in het overzicht. (...) De RvT adviseert het CvB om de kosten-baten analyse goed te bewaken¹²,"* In de notulen is geen overzicht opgenomen met de gerealiseerd bijzondere baten en lasten.

¹¹ Jaarstukken Amarantis 2011, d.d. 4 september 2012, pagina 100

¹² U081099/CvT-RvT, verslag 8 oktober 2008

In de notulen van 2 december 2009 van de Raad van Toezicht is het volgende opgenomen: *"Uit het jaarverslag 2008 en het halfjaarverslag 2009 blijkt voorts dat het alsnog met DMO Amsterdam afrekenen van projecten van ISA succesvol is verlopen. Nog steeds was het zinvol om oude projecten alsnog af te rekenen met DMO. Ontvangen gelden, oorspronkelijk begrepen in de afboeking van 10 miljoen euro in 2007, komen ten gunste van de resultatenrekening. Voor 2010 zal dit waarschijnlijk niet meer het geval zijn."*¹³ In de post "overige overheidsbijdragen" van de jaarrekeningen 2008 en 2009 zijn twee bedragen van respectievelijk € 1,8 miljoen en € 1,9 miljoen opgenomen.

De incidentele baten zoals opgenomen in de concept jaarrekening 2010 zijn in de notulen van 17 februari 2011 en 28 april 2011 van de Financiële Commissie (besproken in de Raad van Toezicht) opgenomen. In de notulen van 17 februari 2011 is het volgende opgenomen: *"Het CvB roept de prognose 2010 in herinnering en de toelichting die hij in de Raad van Toezicht heeft gehouden en de conclusie dat Amarantis op structurele basis met een tekortbegroting werkt."*¹⁴ In de notulen van 28 april 2011 is het volgende opgenomen: *"Er wordt uitgebreid gesproken over de kwaliteit van het (concept) resultaat. Het baart de FC RvT zorgen dat het financiële resultaat per saldo sterk (positief) is beïnvloed door eenmalige factoren:*

- *Afwikkeling kwestie met woningbouwvereniging Ymere: € 1,8 miljoen positief. Deze lasten zijn in het verleden genomen en worden als onderdeel van de nieuw te bouwen school Calvijn geactiveerd.*
- *De vordering op een gemeente is voorzichtigheidshalve volledig voorzien: € 0,7 miljoen negatief.*
- *Inhouding op de rijksbekostiging voor FRE's: € 0,45 miljoen negatief.*
- *Verschuiving van projectbaten naar 2011: ca. € 1 miljoen negatief."*¹⁵

De ontvangen bijdragen voor salarismix- en functiemix zijn als incidentele baten aangemerkt. In de notulen van 26 januari 2012 is hieromtrent het volgende opgenomen: *"Medio en eind december zijn de rijksbijdrage fors naar boven bijgesteld (ruim € 5 miljoen, waaronder € 3,0 miljoen voor de salarismix mbo waar op basis van prestaties feitelijk geen recht op is en slechts ten dele leidt tot additionele lasten)"*¹⁶. Door Amarantis is aangegeven dat het bedrag van € 3,0 miljoen, zoals opgenomen in de notulen onjuist is, hetgeen € 2,3 miljoen moet zijn. Daarnaast heeft Amarantis, conform § 3.2.1, aangegeven dat Amarantis voorafgaand aan de in de regelgeving opgenomen peildatum al voldeed aan de doelstelling van de regelgeving. Amarantis heeft aangegeven dat de baten derhalve niet als incidenteel worden aangemerkt: tegenover de baten stonden al jaren structurele lasten, tegenover het opleidingsdeel stonden tegenover de baten net zo veel lasten. Wij hebben dit niet nader onderzocht.

Op basis van de gegevens zoals opgenomen in de jaarrekening en aanvullend ontvangen documenten hebben wij in het hierna volgende overzicht het effect van incidentele posten op het gepresenteerde resultaat weergegeven.

¹³ U091256/CvB_rvT.2, overzicht realisatie investeringen 2009, d.d. 2 december 2009

¹⁴ U110145 Verslag FC, d.d. 17 februari 2011

¹⁵ U110357 Verslag FC, d.d. 28 april 2011

¹⁶ U120036 Verslag FC, d.d. 26 januari 2012

Wij merken hierbij op dat wij de volledigheid van de incidentele posten niet hebben vastgesteld.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Resultaat volgens jaarrekening	(229)	2.860	3.264	(80)	1.700	(20.402)
Vordering St ROC ASA OIB					700	
Gevolg stelselwijziging BAPO					700	
Vaststellingsovereenkomst Ymere					1.300	(400)
Herziening rijksbekostiging FRE's					(500)	
Vordering Gemeente Zaandam					(700)	681
Waardevermindering gebouwen						(6.332)
Afboeken gebouwen						(5.393)
Versnelde afschrijving gebouwen						(3.921)
Versnelde afschrijving software						(2.942)
Vaststellingsovk Compass						800
Vrijval onderhoudsvoorziening	2.000					
Voorziening huisvestingsprojecten	(7.590)					
Herwaardering vorderingen (OCW)	(1.398)					
Boekwinst verkoop panden	1.227		3.296			
Bijdrage panden oud- ISA			1.900	1.800		
Bijdragen salarismix en functiemix				1.742	4.991	5.054
Conjuncturele effecten MBO				862	461	
PM: niet geoormerkte bijdragen	PM	PM	PM	PM	PM	PM
totaal bijzondere posten	(5.761)	-	5.196	4.404	6.952	(12.453)
Resultaat exclusief bijzondere posten	5.532	2.860	(1.932)	(4.484)	(5.252)	(7.949)

Door Amarantis is het volgende toegelicht: "bij het normaliseren van de exploitatie is geen rekening gehouden met incidentele lasten die samenhangen met incidentele baten. Het ontbreekt Amarantis aan tijd om dit voor alle boekjaren alsnog inzichtelijk maken op de manier zoals E&Y dit heeft gepresenteerd. In de jaarrekening (deel A) is elk jaar een overzicht opgenomen van een analyse van de verschillen tussen begroting en realisatie. Dat verschaft voldoende beeld voor het doel waarvoor dat gemaakt werd. Het beeld dat derhalve wordt verschaft is onvolledig."

3.5.2 Incidentele balansmutaties

Uit de beschikbaar gestelde jaarrekeningen, notulen CvB/RvT en overige documenten blijkt dat in de jaarrekeningen enkele balansmutaties hebben plaatsgevonden, welke de ratio's van Amarantis hebben beïnvloed. Op basis van de jaarrekeningen 2006 tot en met 2011 blijken de volgende gegevens en ratio's.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Algemene reserve	18.674	21.534	21.880	21.800	30.928	10.526
Balanstotaal	93.766	109.821	135.580	145.077	146.911	128.818
Resultaat	(229)	2.860	3.264	(80)	1.700	(20.402)
Totaal baten	176.177	190.446	230.103	240.183	244.020	249.870
Solvabiliteit I (reserve/balanstotaal)	19,9%	19,6%	16,1%	15,0%	21,1%	8,2%
Solvabiliteit II (reserve/lasten)	10,6%	11,1%	9,4%	9,1%	12,6%	4,6%
Rentabiliteit	(0,1)%	1,5%	1,4%	0,0%	0,7%	(8,2)%

In onderstaande tabel is het effect op de jaarrekening weergegeven indien de incidentele posten niet zouden zijn gerealiseerd en stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf wel zou zijn geconsolideerd:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Algemene reserve	24.435	27.295	25.363	20.879	15.627	7.678
Balanstotaal	93.766	109.821	135.580	145.077	146.911	128.818
Resultaat	5.532	2.860	(1.932)	(4.484)	(5.252)	(7.949)
Totaal baten	176.177	190.446	230.103	240.183	244.020	249.870
Solvabiliteit I (reserve/balanstotaal)	26,1%	24,9%	18,7%	14,4%	10,6%	6,0%
Solvabiliteit II (reserve/lasten)	13,4%	14,1%	11,1%	8,9%	6,5%	3,2%
Rentabiliteit	3,1%	1,5%	(0,8)%	(1,9)%	(2,2)%	(3,2)%

Wij merken op dat in bovenstaande tabel enkele posten niet zijn opgenomen, welke wel impact kunnen hebben op de geldende ratio's.

Dit betreffen:

- In de jaarrekening is een kortlopende vordering (in plaats van -vanaf 2010- als financieel vast actief) van € 6,4 miljoen opgenomen op het Ministerie van OCW, welke bij beëindiging van de bedrijfsactiviteiten wordt voldaan. Indien deze vordering niet wordt gewaardeerd, geldt dat het vermogen navenant lager zou zijn. Het niet waarderen van deze vordering zou tevens impact op het resultaat en de vermogenstratio's. Door Amarantis is bij deze passage het volgende opgemerkt: *"Feit is inderdaad juist (althans: als ..., dan...), maar wij bestrijden de suggestie dat de vordering onjuist is gepresenteerd en vinden dat hier in het rapport ten onrecht te veel nadruk op wordt gelegd."* In bovenstaande cijfers is het eenmalige effect van de afwaardering van de VO-panden niet opgenomen. In totaal is in 2011 een bedrag van € 17,8 miljoen afgewaardeerd. Uit het memo huisvestingsportefeuille¹⁷ dat is behandeld in de Raad van Toezicht blijkt uit een inventarisatie van de lopende huisvestingsprojecten van oud-ISA een tekort van € 30,8 miljoen. Dit tekort is voor € 8,7 miljoen als last verwerkt in de jaarrekening en het verwachtte dekkingstekort (kosten hoger dan bijdragen gemeente) ad € 22,1 miljoen wordt geactiveerd en afgeschreven. In de periode van 2007 tot en met 2011 is hierop gedeeltelijk afgeschreven. Indien deze gehele bijdrage eveneens in 2007 als last was verantwoord, geldt dat het eigen vermogen ultimo 2007 € 5,2 miljoen zou bedragen. De afschrijvingslasten zouden in de jaren erna maximaal € 1 tot 2 miljoen per jaar lager zijn geweest.
- De omvang van de voorzieningenpositie bedraagt ultimo 2011 0,4% van het balanstotaal. Daarnaast geldt dat in 2001 en 2002 door ASA panden zijn verkocht en teruggehuurd (sale-and-lease-back), resulterend in -naar informatie van Amarantis- hogere huurlasten (transactie gekenmerkt als operational lease). Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar de volledigheid van de voorzieningen en de juistheid van de verwerking van de sale-and-lease-back transactie. Indien sprake is van zogenaamde Financial lease geldt dat de transactie leidt tot het verantwoorden van een lening op de balans, waarbij geldt dat het betreffende actief op de balans blijft, resulterend tot een hoger balanstotaal en daarmee een lagere solvabiliteit. Indien geldt dat de voorzieningenpositie hoger moet zijn geldt dat enerzijds de lasten in jaar van verantwoorden toenemen en de algemene reserve afneemt, eveneens resulterend tot een lagere solvabiliteit.

3.6 Financiële positie

In voorgaande paragrafen is de ontwikkeling van de financiële positie van Amarantis Onderwijsgroep weergegeven. Wij constateren dat de financiële ratio's van Amarantis bij aanvang van de fusie aan de onderkant van de vermogensposities van de sectorgemiddelden voor de VO en MBO lagen. Uit de jaarrekening van ISA blijkt dat bij aanvang van de fusie sprake was van een negatief eigen vermogen van € 0,7 miljoen. Wij constateren dat in dit vermogen nog geen rekening was gehouden met risico's vanuit de huisvestingsportefeuille, waarin in 2007 bleek dat het noodzakelijk was om investeringen in achterstallig onderhoud (de voorziening groot onderhoud ad € 2 miljoen is in 2006 ten gunste van het vermogen vrijgevallen) uit te voeren. Daarnaast gold dat voor een bedrag van ca. € 20 miljoen niet door de gemeente gedekte investeringen moesten plaatsvinden, welke zijn geactiveerd en afgeschreven.

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is omtrent de financiële positie en de risico's in de huisvestingsportefeuille van ISA bij de fusie het volgende toegelicht: *"Wij willen aantekenen dat dit gegeven tijdens de fusie onderhandelingen niet bij de RvT van ROC ASA bekend was en dat de due diligence rapportage van KPMG hier geen melding van gemaakt heeft. Ook de ISA accountant PWC geeft in de laatste drie jaarrekeningen van ISA een ander beeld. Als de RvT van ROC ASA er kennis van had gehad dat ISA in zo'n deplorabele staat was, dan had zij pas met een fusie ingestemd nadat er door ISA gesaneerd was op de huisvestingsportefeuille."*

Daarnaast geldt dat de ratio's van Amarantis in 2007 op of nabij de signaleringsgrenzen van OCW, het treasurystatuut en het bankconvenant lagen. Uit gesprekken met de Raad van Toezicht en het College van bestuur blijkt dat dit risico bekend was. In de notulen van de Raad van Toezicht van 14 mei 2009 is het volgende opgenomen: *"De heer Janssen kwalificeert de vergadering als waardevol, concludeert dat de grootste zorg uitgaat naar Onderwijs, ICT, Huisvesting en Financiën en dat de kwetsbaarheid en levensvatbaarheid van Amarantis in grote mate afhangt van deze zaken."*¹⁸

In het overleggen van de Raad van Toezicht worden maatregelen om bij te sturen besproken hetgeen blijkt uit de notulen van de Raad van Toezicht van 16 december 2008: *"(...)mevrouw Groenewegen wijst op een cijfermatige bezuiniging in de personele lasten van 5 miljoen en constateert bij de externen een uitbreiding van 1,3 miljoen. Mevrouw Groenewegen meent dat een bezuiniging op de personele lasten alleen bereikt kan worden door gedwongen ontslagen en vraagt het College van Bestuur of haar veronderstelling juist is.*

*In zijn reactie geeft de heer De Boer aan dat van de 5,0 miljoen 1,2 miljoen samenhangt met Compas en het resterende bedrag ad € 3,8 miljoen eigen personeel betreft. Mevrouw Groenewegen noemt dit bedrag nog steeds groot en veronderstelt dat dit niet door natuurlijk verloop gerealiseerd kan worden, gelet op de groei van de kosten voor externen en gezien het feit dat er geen FES gelden zijn en geen sprake is van cofinanciering. De heer De Boer geeft aan dat projectpersoneel, waaronder van ICT, onderdeel is van extern personeel. In een aantal groepen is de formatie op peil en is een noodzakelijke bezuiniging reeds doorgevoerd. Gedwongen ontslagen zullen op dit moment niet nodig zijn. Een deel zal via natuurlijk verloop plaatsvinden. Dit zal mogelijk uiteindelijk wel het geval zijn in één of twee groepen als de baten blijven tegenvallen."*¹⁹

Geconstateerd wordt dat in de verschillende overleggen wel acties zijn benoemd tot het bijstellen van de kosten, echter dat deze niet zijn gerealiseerd. In diverse gevallen wordt de oplossing gezocht in het zoeken naar groei van het aantal deelnemers, hetgeen niet wordt gerealiseerd. In het verslag van de FC RvT d.d. 30 mei 2011 is het volgende opgenomen: *"De FC RvT constateert dat Amarantis de groei-doelstelling (leerlingen- en deelnemersontwikkeling) uit het verleden van 4% al enkele jaren niet haalt. Het CvB bevestigt dat. Uitgangspunt voor de meerjaren begrotingen is en blijft groei. Dat is noodzakelijk om de financiële huishouding op orde te houden. Echter, voor Amarantis als geheel zijn groei-doelstellingen zoals die in het verleden zijn gehanteerd (en behaald) in het mbo, niet realistisch en wellicht op in sommige plaatsen ongewenst gezien de stedelijke concurrentie en politiek. Amarantis gaat uit van een meer realistische groei-doelstelling tussen 1% en 2% (afhankelijk van plaats en school/sector). Daarvoor is het nodig dat marktaandeel wordt gewonnen, dan wel keuzes worden gemaakt in welke scholen en sectoren wordt geïnvesteerd en welke niet; demografische factoren, zeker in Amsterdam, laten zien dat het aantal leerlingen daalt"*²⁰.

18 U080643 Verslag RvT, d.d. 14 mei 2008

19 U090110 Verslag RvT, d.d. 16 december 2008

20 U110477 verslag FC, d.d. 31 mei 2011

In het fusierapport²¹ is de governance bij ISA nader beschreven, waaruit blijkt dat de ontwikkeling van onderwijs en innovatie decentraal in de organisatie is belegd. Daarnaast is aangegeven dat onvoldoende 'checks en balances' zijn aangebracht en dat sprake is van "zeer grote vrijheid" op decentraal niveau in combinatie met het ontbreken van een cultuur van het maken en naleven van afspraken als het afleggen van verantwoording.

In de jaren 2007 tot en met 2011 geldt dat in de financiële resultaten jaarlijks significante incidentele baten waren opgenomen, waardoor de financiële resultaten blijkens de jaarrekening beter lijken dan deze onderliggend waren.

In de notulen van de FC d.d. 21 september 2011 is het volgende opgenomen: *"Het CvB licht de voorgenomen ontwikkelingen per onderwijsgroep toe. De rode draad is dat opleidingen die financieel onder de maat blijven worden afgestoten of samengevoegd. De plannen worden momenteel concreet uitgewerkt en op haalbaarheid getoetst (...). Daaruit volgende verhuisbewegingen worden zo spoedig mogelijk doorgevoerd. De verwachting is dat de eerste effecten hiervan al in de loop van 2012 merkbaar zijn. FC RvT betreurt dat er nu vanuit financiële redenen maatregelen moeten worden genomen om het onderwijsaanbod beheersbaar te houden. Er zou bij voorkeur een inhoudelijk, strategisch en onderwijskundige afweging moeten zijn om in opleidingen te investeren of te desinvesteren. Uit nood krijgt nu de financiën en huisvesting de overhand. De afwijking van de begroting wordt in grote lijnen veroorzaakt doordat de voorgenomen personeelslastenreductie in de groepen onvoldoende snel wordt gerealiseerd (met name in de groep Zuid en Oost) en hoge ongeplande eenmalige lasten die verband houden met het vertrek van de voormalige bestuursvoorzitter. Voorts vallen de lasten van externe inhuur hoger uit dan begroot. Het betreft vooral hoge juridische kosten, kosten door inhuur van specialistische expertise, interim management en (met name in de onderwijsgroepen) inhuur vanwege ziektevervangings."*²²

In de notulen van de FC d.d. 16 november is het volgende opgenomen: *"Het CvB informeert de FC RvT over de tussenstand van de begroting. Aan de hand van uitgereikte sheets wordt een toelichting gegeven. Er is aanleiding voor grote zorg: de huidige tussenstand laat een voorlopig negatief saldo 2012 zien van ca. € 15 miljoen. De voornaamste verklaringen zijn:*

- Een forse reductie (ca. € 8 miljoen) van de baten, zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau.*
- Een achterblijvende leerling- en (vooral) deelnemersgroei (mbo).*
- Een personeelsbezetting die min of meer stabiel blijkt ten opzichte van 2011, waar die de begroting ook overschrijdt, en die onvoldoende anticipeert op de leerling- en deelnemersontwikkelingen.*
- Veel te hoge huisvestingslasten, onder meer veroorzaakt door leegstand van 4 gebouwen, teveel m2 door het niet realiseren van groeidoelstellingen of krimp, relatief kleine en dure gebouwen, hoge verbouwingskosten in huurpanden die over een relatief korte periode moeten worden afgeschreven."*²³

In de notulen van de FC d.d. 16 november 2011 is het volgende opgenomen: *"Het CvB licht de FC RvT in aan de hand van een uitgereikte presentatie. De stand van zaken tot heden is dat het totaal van de begrote lasten € 4,8 miljoen hoger is dan de verwachte baten in 2011. Met name de groepen Almere, Amsterdam West en Havo-Vwo hebben flinke tekorten.*

21 Fusierapport deel I beschrijving en onderzoek ISA/SAS

22 U110799 Verslag FC/RvT d.d. 21 september 2011

23 U110914 Verslag FC, d.d. 16 november 2011

De eerste twee omdat men onvoldoende in staat is geweest de lasten, met name personeelslasten, neerwaarts aan te passen aan de ontwikkeling van de dalende leerlingaantallen. Het Havo-Vwo heeft te maken met twee scholen die weliswaar jaarlijks groeien maar nog niet volgroeid zijn, het Cygnus en het Comenius. Het betreft dus het gehele VO en het MBO in Almere.²⁴

Door de heer Molenkamp is omtrent de financiële situatie het volgende toegelicht: *"Er zijn naar mijn mening twee mogelijkheden om een onevenwichtige financiële situatie aan te pakken:*

1. *Het reduceren van kosten. i.c. het tijdig verschaffen aan (groeps-) directies van budgetbrieven die passen binnen het geheel van de stichtingsbegroting en deze op uitvoering controleren.*

2. *Het verhogen van de inkomsten, bijv. door de beïnvloeding van de leerling/deelnemersaantallen. De verantwoordelijkheid van het lid CvB met Financiën in portefeuille en ondersteund door de directeur Financiën is minimaal drieledig:*

1. *De voorbereiding van de begroting en de leiding in het proces van totstandkoming.*

2. *Het tijdig en binnen de stichtingsbegroting vaststellen van de budgetbrieven voor de (groeps-) directies. Aan de hand daarvan kan worden vastgesteld of een ingediende begroting door het CvB kan worden goedgekeurd.*

3. *De tijdige controle op financiën. Zowel de betalingen als de salarisbetalingen berusten voor de hele instelling bij de directie Financiën, welke een Financial control rol heeft. (zie de Drap en de managementgesprekken) Het lid CvB tekent voor alle betalingen.*

4. *Het vaststellen van het allocatiebeleid is een verantwoordelijkheid van het hele CvB, voorbereid door de portefeuillehouder. Dit proces onttrok zich steeds verder aan het zicht van het totale CvB de laatste twee jaar dat ik in functie was. (2009 en 2010)"*

4 Inrichting Planning & control cyclus

Onderzoeksonderwerp

Door de Onderzoekscommissie Amarantis is als onderzoeksonderwerp gesteld op welke manier binnen de Amarantis Onderwijsgroep vorm is gegeven aan de inrichting en werking (output) van de Planning en Control cyclus? Daarnaast moet worden verhelderd hoe invulling is gegeven aan de (meerjarige)planvorming, uitvoering, monitoring en bijsturing.

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze onderzoeksonderwerpen de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen van informatie bij de Amarantis Onderwijsgroep.
- Inwinnen van informatie bij betrokken medewerkers aan de hand van diepte interviews.
- In kaart brengen van de Planning & Control cyclus van de Amarantis Onderwijsgroep (in kaart brengen van opzet en bestaan).
- In kaart brengen van de werking van de Planning & Control cyclus van de Amarantis Onderwijsgroep.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

In onderstaande deelhoofdstukken hebben wij eerst een begripsvorming van de planning & control cyclus weergegeven. Tevens wordt geïdentificeerd hoe invulling is gegeven aan taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de cyclus. Vervolgens gaan wij in op de inrichting en werking van de cyclus. Tot slot wordt de werking van de cyclus uiteengezet.

4.1 Begripsvorming planning & control cyclus

Gegeven de onderzoeksoopdracht wordt in dit hoofdstuk de inrichting en werking (output) van de Planning en Control cyclus in kaart gebracht. De term 'Planning en Control cyclus' is een veelomvattend begrip. Met gebruik van dit begrip wordt vaak bedoeld op operationele bedrijfsvoering met het oog op het realiseren van de missie van de organisatie en het onderhouden van een gezonde financiële huishouding. In het kader van deze opdracht achten wij het van belang om het begrip Planning en Control (hierna P&C) eerst nader af te bakenen (over wat wel en wat niet binnen de P&C Cyclus valt, wat het betekent als er wel/geen P&C is, en wat voor P&C cyclus passend is voor welke organisatie).

In de organisatorische context is de inrichting van P&C een resultante van het vastgestelde besturingsmodel en de gehanteerde managementfilosofie. Binnen de Amarantis is sprake van een platte organisatorische inrichting: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden veelal op decentraal niveau belegd bij Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RvE's). Deze inrichting zal in het hierop volgende hoofdstuk worden besproken.

In dit hoofdstuk zullen wij ons primair richten op het proces van Planning en Control. Uiteraard is dit proces niet allesomvattend, maar om een helder, ingekaderd antwoord te kunnen geven op de onderzoeksonderwerpen over dit proces is gekozen voor het gebruik van een Weberiaans ideaaltype. Voorop staat dat dit ideaaltype een hypothetisch concept is en in de praktijk niet volledig haar weerslag hoeft te vinden.

Zodoende kan het ideaaltype worden gebruikt voor een kader waaraan de P&C cyclus van Amarantis getoetst kan worden (waarin raakt de cyclus van Amarantis het ideaaltype en waar wijkt het af?). Hierbij zullen de volgende vragen worden behandeld: hoe wordt gemiddeld genomen vorm gegeven aan een P&C cyclus?; hoe is binnen Amarantis invulling gegeven aan de meerjarige planvorming, uitvoering, monitoring en sturing? Hierbij wordt aandacht besteed aan de jaarlijkse P&C cyclus en aan de personele bezetting van de belangrijkste posities in de P&C Cyclus (wie ging, wanneer, waar over?).

Belangrijk in het licht van de opdracht is hierbij ook de publicatie van de VO-raad: "Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat? Leidraad voor VO-instellingen." In algemene zin wordt hierin gesteld dat een gezonde financiële huishouding binnen onderwijs instellingen een absolute voorwaarde is voor het verzorgen van kwalitatief hoogstaand onderwijs. Hierbij wordt benoemd dat financiële sturing op de toekomst gericht dient te zijn en niet langer gebaseerd moet worden op historische indicatoren. Derhalve wordt instellingen aangeraden meerjarenperspectieven op te stellen waarbij de baten en lasten en waarbij de noodzakelijke financiële buffer en het inzetten van geld ter verbetering van het onderwijs in balans zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurslagen binnen de organisatie om goed vorm te geven aan de financiële beheersing. Een adequate Planning & Control cyclus is hierbij van belang.

4.2 Planning en Control Cyclus: Weberiaans ideaaltype

Voor de duiding van het ideaaltype wordt gebruik gemaakt van een aantal basisprocessen -en uitgangspunten. Deze processen zien er, in chronologische volgorde, als volgt uit:

- 1 Ambitie en kaders.
- 2 Plannen en begroten.
- 3 Realiseren.
- 4 Toetsen.
- 5 Bijstellen.
- 6 Verantwoorden.

Planning & Control omvat derhalve de (meer)jaarlijkse cyclus van operationele planning, budgettering, uitvoering, registratie van de realisatie en veredeling van de administratieve gegevens tot stuurinformatie, rapportage en analyse van de resultaten in vergelijking met de oorspronkelijke plannen en ten slotte een terugkoppeling met eventuele consequenties voor de volgende periode.²⁵ En alhoewel stap één niet elk jaar herhaald hoeft te worden volgt na stap zes altijd opnieuw stap twee (vandaar de benaming 'cyclus'). Door deze zes stappen van planning en control na te leven dragen organisaties bij aan de realisatie van strategisch beleid en concrete doelstellingen.²⁶

De verschillende processen zijn in onderstaande figuur weergegeven met de daarbij behorende ideaaltypische activiteiten. Binnen de fases van de planning en control cyclus wordt gebruik gemaakt van verschillende instrumenten. De onderste rij geeft de resultaten uit het feitenonderzoek weer; het zijn de aangetroffen instrumenten uit de P&C-cyclus van Amarantis.

²⁵ M.L. Hoeksema CMC (jaar onbekend). "Planning & Control revisited - Methoden en concepten in de dagelijkse praktijk."

²⁶ Deloitte (2011). "Stichting Amarantis Onderwijsgroep - Managementletter 2011."

Ambitie en Kaders	Plannen en Begroten	Realiseren	Toetsen	Bijstellen	Verantwoorden	
1. Visie en strategie 2. Organisatie doelstellingen op middellange termijn 3. Financieel beleidskader inclusief vermogens- en budgetbeheer 4. Risicobeleid 5. Management statuut	1. Activiteitenplannen 2. Taakstellende budgetten 3. Leerlingprognoses 4. Formatieplan 5. Investeringsplan 6. Liquiditeitsplan	1. Stuurinformatie 2. Procuratie en mandaat	1. Budgetuitputtings-overzichten 2. Realisatiecijfers 3. Verschillenanalyse 4. Risicoanalyse 5. AO/IC handboek	1. Notulen management afspraken 2. Geautoriseerde budgetbijstellingen	1. Jaarverslag, inclusief jaarrekening 2. Evaluatierapporten (bron voor planforming T+1)	Ideaaltype
1. Strategisch plan: "Herkenbaar Amarantis" 2. Kadernota's (2 jr)	1. Nota Financieel Beleid 2. Begroting 3. Meerjaren begroting 4. Meerjarig huisvestingsplan 5. Liquiditeitsplanning 6. Formatieplanning	1. Management contract 2. Groepsresultaten en activiteitenplan (GRAP's) 3. Procuratie-reglement	1. Maandrapportage 2. Kwartaalrapportage 3. Prestatie-indicatoren	1. Kwartaalbrieven 2. Halfjaarverslagen 3. Budgetbrieven	1. Jaarverslag 2. Jaarrekening	Amarantis

Met betrekking tot het strategische plan en de kadersnota's is door Amarantis het volgende aangegeven: *"Het strategisch plan en de kadernota's waren zeer globaal van aard. Het ontbrak aan een concreet Amarantis breed HRM-beleid en een concreet portfolio-beleid in het MBO (waar biedt je welke opleiding met welk onderwijsconcept aan). Dat heeft een sterk negatief effect gehad op het beleidsrijk maken van de begrotingscyclus. Zo kon er als gevolg van het ontbreken van een meerjaren perspectief voor het onderwijsportfolio ook geen concreet meerjaren huisvestingsbeleid worden geformuleerd."*

Op grond van bovenstaand model wordt een nadere uiteenzetting gegeven van de P&C-cyclus zoals deze binnen Amarantis heeft gefunctioneerd gedurende de onderzoeksperiode. Dit door achtereenvolgens een toelichting te geven op de verschillende processen en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden welke binnen Amarantis gehanteerd werden (opzet en bestaan van de P&C-cyclus paragraaf 4.3). Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 een toelichting gegeven op bestaan en werking van de instrumenten in de achterliggende jaren. In paragraaf 4.5 wordt de werking van de Planning & Control cyclus nog kort weergegeven. op Het geheel wordt samengevat in paragraaf 4.6 Een samenvattend overzicht wat betreft de ontwikkeling van de opzet en het bestaan van de P&C-instrumenten in de periode 2007 - 2011 is in de vorm van een bijlage opgenomen in bijlage 1.

Door de heer Molenkamp is omtrent de planning & control cyclus het volgende toegelicht: *"Hier passen een drietal opmerkingen;*

- 1. De regeling Bestuur en Toezicht voorziet in de uitwerking van strategisch keuzes vwb portfolio op groepsniveau, onder goedkeuring van CvB.*
- 2. De huisvesting van het VO is gekoppeld aan de RPO in de afzonderlijke regio's, dat wil zeggen voor Amarantis Amsterdam, Almere en Zaanstad. (Zie tevens bij § 6.21.).*
- 3. De MBO groepen zullen hun portfolio helder moeten hebben. Dit was het geval in Amersfoort en Utrecht en in ontwikkeling in Amsterdam en Almere. Er was sprake van een zich ontwikkelend beleidsveld, mede onder invloed van de economische stagnatie."*

4.3 Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Beschreven staat dat Amarantis haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een zorgvuldige wijze heeft verdeeld.²⁷ De Onderwijsgroep heeft gedefinieerd: wie bestuurt, wie houdt toezicht en hoe verhouden deze twee functies zich tot elkaar? De volgende principes zijn hierbij (onder andere) kaderstellend:²⁸

- Het primaat van de sturing van het onderwijs ligt in de groepen.
- De organisatie werkt met resultaatverantwoordelijke eenheden.
- De sturing van het College van Bestuur is hierop afgestemd en ingericht.
- Er is sprake van een platte organisatiestructuur met drie niveaus van management/bestuur.

Uit de bevoegdhedenstructuur en onze gesprekken met medewerkers van Amarantis blijkt dat zeggenschap op drie niveaus is geregeld: op het teamniveau, op groepsdirectieniveau en op het niveau het College van Bestuur. In de praktijk betekende dit dat relatief veel taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentraal zijn belegd.

Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"Het uitgangspunt van de organisatie was dat docenten als professionals samenwerken in teams. Dat doen zij in teamverband, waarbij ook van leiding verwacht mag worden dat zij in teamverband werkt. Daarbij lag niet voor de hand een gedetailleerde en centraal geleide organisatie te ontwikkelen."*

Teamniveau/groepsdirectie

Op decentraal niveau werden Resultaatverantwoordelijke Eenheden (RvE's) gevormd, welke bestaan uit een groep medewerkers die onder leiding staan van een team- of locatieschool/locatie/teamleider (voortaan: teamleider). Deze RvE's plannen en coördineren hun werkzaamheden in hoge mate zelf. De groepsdirectie stelde op groepsniveau (tweejaarlijkse) beleidsnota's op en kwam tot resultaatafspraken met de RvE's op groepsniveau. Zodoende zorgt de groepsdirectie ervoor dat de RvE's binnen het groepsspecifieke strategische beleid worden georganiseerd en gemobiliseerd. De groepsdirectie is zodoende verantwoordelijk voor het realiseren van onderwijsresultaten door de vorming en aansturing van RvE's. Een lid van de groepsdirectie had dus twee taken. Enerzijds is hij/zij portefeuillehouder van een beleidsdomein (zie hieronder voor nadere detaillering); anderzijds bekleedt hij/zij een lijnfunctie t.o.v. één of meer RvE's.

De groepsdirectie is collectief verantwoording verschuldigd aan het CvB over het realiseren van groepsdoelstellingen in relatie tot de afgesproken planning en toegekende budgetten. De rol van het CvB wordt hiermee met name voorwaardenscheppend, toezichthoudend en stimulerend: het Bestuur is verantwoordelijk voor de strategienota (welke een periode van vier jaar omslaat) en de kadernota (welke op tweejaarlijkse basis invulling geeft aan het bereiken van strategische streefdoelen). Middels deze beide instrumenten stimuleert het CvB medewerkers op decentraal niveau (door middel van RvE's) hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De Amarantis Onderwijsgroep is een relatief horizontaal ingedeelde organisatie: de Groeps -en stafdirecties leggen uiteindelijk verantwoording af aan het College van Bestuur, welke op haar beurt verantwoording aflegt aan de Raad van Toezicht. Hierin worden geen verticale lijnen aangebracht: er is niet één persoon verantwoordelijk voor, bijvoorbeeld, huisvesting.

²⁷ Amarantis Onderwijsgroep (2009). "Goed bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep."

²⁸ Idem

Qua verantwoording is het dus altijd het collectief dat verantwoording aflegt aan een ander orgaan (bijvoorbeeld het gehele CvB aan het gehele RvT). Dit volgens het collegiaal model. Door de heer Molenkamp is het collegiaal model als volgt beschreven: *"De Voorzitter van het College van Bestuur was niet de baas van de andere twee leden. De functioneringsgesprekken met het CvB vonden plaats met de Raad van Toezicht, individueel en als College. De portefeuillehouder Middelen had de eerste jaren een aparte lijn met de Voorzitter RvT, namelijk over de begroting en de rekening. In 2009 is dit gewijzigd bij de instelling van de Financiële Commissie."*

Hieraan moet echter worden toegevoegd dat binnen de Onderwijsgroep wel sprake is van zogenaamde "Raden van Portefeuillehouders": het beleidsoverleg van portefeuillehouders uit het CvB en de Groepsdirecties. Amarantis kent vier domeinen waarin alle onderwijsprocessen kunnen worden ondergebracht. Deze domeinen zijn overeenkomstig de terreinen van de Portefeuillehouders: onderwijs, personeel, middelen en strategie & beleid. Als lid van de Raad van Portefeuillehouders is de Groepsdirecteur / het Bestuurslid belast met de verantwoordelijkheid voor één van deze beleidsdomeinen. De Portefeuillehouder heeft derhalve inhoudelijke zeggenschap over hoe beleid, binnen een bepaald domein, binnen de gehele groep door alle teams en lijndirecteuren moet worden doorgevoerd. Deze verantwoordelijkheid wordt bemoeilijkt door een bepaling uit de Code Goed Bestuur, waarin wordt aangegeven dat de Portefeuillehouder evenwel geen hiërarchische bevoegdheid heeft op dit terrein: het primaat ligt bij de collega's in de lijnfunctie.

De verantwoordelijkheid van portefeuillehouders wordt verder gecompliceerd door het diffuse karakter van het Portefeuillehoudersoverleg: vertegenwoordigers uit het MBO en het VO spraken tijdens deze overleggen met elkaar vanuit verschillende achtergronden, belangen en visies. Dit maakt de setting van het Portefeuillehoudersoverleg minder stabiel en gestroomlijnd. Tot slot wordt gedurende de interviews aangegeven dat het met name in het Portefeuillehoudersoverleg Middelen ontbreekt aan inhoudelijke expertise op het gebied van financiën. Volgens enkele betrokken groeps- en stafdirecties maakte dit dat het binnen het overleg schort aan visie en daadkracht. Door de heer s'Jacob wordt echter aangegeven dat dit niet herkenbaar is; er wordt genoemd dat het met name bij het Portefeuillehoudersoverleg Onderwijs, het Portefeuillehoudersoverleg Personeel en het Portefeuillehoudersoverleg Strategie & Beleid ontbreekt aan visie en daadkracht. Deze constatering geldt derhalve volgens het College van Bestuur niet voor het Portefeuillehouderoverleg Middelen.

Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"Bij het zich voordoen van een meningsverschil of gedragsverschil tussen directeuren binnen een groepsdirectie had men een aantal mogelijkheden om dit aan te pakken:*

- *Melden bij de portefeuillehouder CvB.*
- *Melden in het kwartaalgesprek.*
- *De directeuren HRM en zeker de Directeur Financiën had een waarschuwingfunctie".*

Daarnaast is de heer Molenkamp omtrent de Raden van Portefeuillehouders het volgende toegelicht: *"Raden van Portefeuillehouders werden voorgezeten door het CvB-lid van de betreffende portefeuille en werd ondersteund door de betreffende stafdienst/dienst, waarbij de directeur van deze dienst deelnam aan het overleg."*

College van Bestuur

Het College van Bestuur bestaat uit maximaal drie leden. Binnen het CvB is tevens sprake van een portefeuillevdeling; zoals genoemd nemen de portefeuillehouders van het CvB dan ook deel aan het Portefeuillehoudersoverleg. Ieder lid van het Bestuur heeft derhalve zijn/haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Onverlet deze verdeling wordt het Bestuur wel geïdentificeerd als zijnde een collegiaal functionerend orgaan.²⁹ Binnen het CvB is er, in de onderzoeksperiode, een hoog verloop van bestuurders.³⁰ Met name het CvB-lid met de portefeuilles financiën en huisvesting is tussen 2006 en 2009 frequent gewisseld. De leden van het Bestuur zijn tezamen en ieder afzonderlijk verantwoording schuldig aan de Raad van Toezicht.

Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht bestaat minimaal uit zeven en maximaal uit negen leden. De Raad heeft ten minste vijf vergaderingen per jaar. De RvT houdt zicht op het beleid van het CvB. In deze rol geeft of onthoudt het goedkeuring aan beslissingen van het CvB en functioneert het als klankbord -en adviesgroep voor het CvB. Zodoende draagt de RvT zorg voor een goed College van Bestuur.

Daarnaast is een aantal ondersteunende Directies, dat hiërarchisch direct onder het CvB staat en derhalve het College van Bestuur ondersteunt. Vier belangrijke directies voor het onderzoek zijn de directies Huisvesting, HRM, Financiën en Rekenschap.

Directie Financiën

Geconstateerd wordt dat de Directie Financiën in dit model geen expliciete staffunctie in opdracht van het CvB heeft: in plaats daarvan staat de Directie op gelijke lijn met de verschillende Groepsdirecties. In deze functie heeft de Directie met name een coördinerende en faciliterende rol. Zodoende is de Directie dienstverlenend richting het CvB, maar niet dwingend richting de interne organisatie. Mede hierom voert de Directie als geheel op strategisch niveau geen taken uit die tot het takenpakket van een businesspartner behoren (er is bijvoorbeeld geen documentatie waaruit blijkt dat de Directie financieel advies op strategisch beleidsniveau heeft verleend).

In plaats daarvan functioneert de Directie met name op het terrein van Financial control (opstellen van begroting, jaarrekening, maandrapportages et cetera): het is met name georiënteerd op het juiste gebruik van gegevens en instrumenten. Vanuit de overige directies staven en diensten wordt aangegeven dat een aantal controllers van de Directie Financiën die deze administratieve taken op zich nemen gekwalificeerd zijn. Zodoende verzekeren zij een steviger backbone van de administratieve organisatie.

29 Koch en Compaijen (2006). "Statutenwijziging", 2006.048485.01/MC/AO.

30 2007: Luijpen, Tolboom, Molenkamp en Braakhuis.

2007: Molenkamp en Braakhuis.

2007: Molenkamp en De Boer.

2008: Molenkamp, De Boer, Verkerk.

2009: Molenkamp, s'Jacob, Verkerk.

2011: Raets, s'Jacob, Verkerk.

2011: Raets, s'Jacob.

2011: s'Jacob. 2012: Wintels, s'Jacob.

Directie HRM

Er is aangegeven dat binnen de Directie HRM weinig zicht en grip is op de organisatiebrede ontwikkelingen met betrekking tot formatie: het ontbreekt aan een organisatiebreed cijfermatig inzicht over formatie en personele ontwikkelingen. Functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken die op decentraal niveau plaatsvinden worden niet vastgelegd in een centraal systeem. Decentraal worden keuzes gemaakt over promoties/salariëring zonder dat de Directie HRM de mogelijkheid wordt gegeven advies te verlenen en/of deze decentrale beslissingen te beoordelen. Door de directie HRM is aangegeven dat de directie niet dwingend richting de interne organisatie was ; *"polderen stond centraal"*.

Vanaf 2011 probeert directie HRM verandering aan te brengen in de werkwijze. De Directrice HRM voert vanaf dat moment in dat elk beloningsvoorstel voorzien moet zijn van een advies van de Directie HRM. In deze adviezen wordt ingegaan op de passendheid van de beloning bij het functioneren van de medewerker, de passendheid van de beloning wat betreft maatvoering, precedentwerking et cetera. Het was niet eenvoudig hiervoor draagvlak bij het Portefeuillehoudersoverleg Personeel.

Door de directie HRM is aangegeven dat onduidelijkheid bestond over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Procesbeschrijvingen, controles en handboekbeschrijvingen ontbraken en er werd gewerkt met generieke functieprofielen. Daarnaast was er voor de medewerkers HRM geen sprake van resultaatafspraken. De onder de Directie ressorterende HRM adviseurs zijn decentraal werkzaam; formeel staan zij hiërarchisch onder leiding van de Directie HRM. Echter, doordat zij vaak decentraal geplaatst zijn blijkt de aansturing moeilijk: de adviseurs identificeren zich met de decentrale groepen. Het doorvoeren van een gemeenschappelijke werkwijze en rolopvatting werd hierdoor complex.

Door de heer Molenkamp is omtrent HRM het volgende toegelicht: *"Binnen Amarantis werd gewerkt met het HRM beleidsplan Kompetent en Krachtig (naar ik meen uit 2008). Belangrijk waren formatiebeheer en formatiebeleid.(wat ondermeer goed is opgepakt door de Groep HAVO-VWO). Ter ondersteuning van teams en groepen en stafdirecties functioneerde COGNOS. In relatie tot formatieplanning was het dossier LB/LC/LD (functiemix/salarismix) een onderwerp wat nagenoeg elke RvPP (Raad van Portefeuillehouder Personeel) aan de orde was. Groepsdirecties waren bevoegd om **binnen** de CAO, **binnen** de formatie, **binnen** het budget en **binnen** het beleid medewerkers aan te stellen tot en met schaal 11/LC. Viel het daarbuiten was een adviesronde langs de directie HRM/CvB verplicht."*

Directie Rekenschap

Om extern haar maatschappelijk nut te tonen aan de samenleving en intern de kwaliteit van de cyclus van beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie te verbeteren, is de Directie Rekenschap ingezet (oorspronkelijk opgezet in 2004). Hiërarchisch valt de Directie Rekenschap rechtstreeks onder de voorzitter van het College van Bestuur. De primaire taak van Rekenschap is de onafhankelijke toetsing op het behalen van resultaten en de uitvoering van beleid binnen de organisatie (toezichtfunctie); daarbij dient de Directie tevens zorg te dragen voor de kwaliteitsbewaking (borgingsfunctie) en het nakomen van wet -en regelgeving (handhavingsfunctie).³¹ Door de heer Molenkamp is aangegeven dat de directie Rekenschap het CvB ondersteunde bij de kwartaalgesprekken.

³¹ Amarantis Onderwijsgroep (2009). "Goed bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep. Bijlage 2. Hoe werkt het? Regeling Bestuur en Toezicht."

Door directeur Rekenschap is aangegeven dat van 2005 tot en met 2007 de Directie zich vooral heeft beziggehouden met het verduidelijken van haar eigen takenpakket. Daarnaast heeft de Directie zich in 2007 gericht op de verbetering van de organisatiesturing door middel van verschillende onderzoeken: de naleving van de urennorm binnen Amarantis (de Directie heeft tevens het accountantsonderzoek hiervan ondersteund), onderzoek naar de kwaliteit van diploma's en deelnemersdossiers (dit onderzoek wordt vanaf 2007 elk jaar uitgevoerd) en een inventarisatie naar de risico's van publieke en private samenwerkingsverbanden. Daarnaast heeft de Directie diverse convenants en samenwerkingsovereenkomsten getoetst.

In 2008 verschuift het accent binnen de Directie Rekenschap van handhaving en toezicht naar borging van kwaliteit: als contactpersoon van de organisatie richting de Inspectie, laat de directeur onderzoeken uitvoeren naar onderwijs, kwaliteit en examens.

Tevens wordt bijgedragen aan het versterken van de P&C-cyclus door input te leveren aan het strategisch verbeterplan bedrijfsvoering, het toetsen van de procuratieregeling en het toetsen van AO/IB in het kader van de accountantscontrole. Overige onderdelen van het takenpakket van de Directie krijgen hierdoor minder aandacht (de toezichtfunctie wordt bijvoorbeeld onderbelicht: de Directie wordt niet betrokken bij de kwartaal gesprekken tussen het CvB en groepsdirecties). Overigens wordt elke kwartaalrapportage (leidend voor het kwartaalgesprek) wel voorzien van een reactie van de Directie Rekenschap.

In de daarop volgende jaren blijft de Directie Rekenschap functioneren binnen haar borgingsfunctie: het begeleidt onderzoeken van de Inspectie, het voert interne onderzoeken uit naar sturing en verantwoording binnen de organisatie, prestatie-indicatoren worden ontwikkeld ten behoeve van de kwaliteitsbewaking en trainingen worden georganiseerd om het gebruik van de P&C instrumenten te verbeteren. De directeur Rekenschap stelt dat: *"de Directie zich met name bezighoudt met het bewaken van de kwaliteit van onderwijs. Zaken rondom bedrijfsvoering krijgen derhalve consequent een lagere prioriteit. Dit maakt dat Rekenschap qua ontwikkeling niet verder is gekomen dan het helpen opbouwen van de P&C cyclus en nooit is doorgegroeid tot onafhankelijke toetssteen en adviseur."*

Besturingsfilosofie

Ten aanzien van de besturingsfilosofie kan nog opgemerkt worden dat in 2008 wordt geconcludeerd dat binnen Amarantis geen eenduidig beeld is van de uitvoeringsconsequenties van de besturingsfilosofie, zoals vastgelegd in de Regeling Bestuur en Toezicht.³² Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat het CvB nog onvoldoende verantwoordingsinformatie ontvangt van de Groepsdirecties om adequaat te kunnen sturen. De Groepsdirecties spreken uit dat ze de bedrijfsvoering als belemmerend ervaren. Oorzaken hiervan zijn een gebrekkige wederzijdse communicatie, onvoldoende uitgesproken wederzijdse verwachtingen, onduidelijke begrenzing van processen en onvoldoende consistent gebruik van bestaande instrumenten. Uit de interviews blijkt dat dit beeld uit 2008 herkenbaar is gebleven voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

32 Amarantis Onderwijsgroep (2008). "Strategisch verbeterplan bedrijfsvoering."

4.4 Opzet en bestaan van de P&C-cyclus

Op basis van de hierboven uitgelijnde Planning en Control cyclus wordt in deze paraaf uiteengezet hoe binnen Amarantis invulling is gegeven aan de meerjarige planvorming, uitvoering, monitoring en sturing over de periode 2007 tot en met 2011. Amarantis kent geen document waarin de opzet van de Planning & Control cyclus eenduidig is beschreven en vastgesteld. Wel heeft Ernst & Young een werkdocument ontvangen waarin de Planning & Control cyclus staat beschreven.³³ Aanvullend zijn de separate documenten geanalyseerd en zijn bevindingen geverifieerd in tal van interviews. Een samenvattend overzicht wat betreft bestaan en werking van de P&C-instrumenten in de periode 2007 - 2011 is in de vorm van een bijlage opgenomen in bijlage 1.

4.4.1 Ambitie en kaders

De uitgangspunten voor het beleid werden binnen Amarantis vastgelegd in twee belangrijke documenten: Het strategisch plan en de Kadernota.

Strategisch plan

Het strategisch plan: 'Herkenbaar Amarantis 2007-2012'³⁴, dekt de gehele periode van onderzoek en is maatgevend waar het gaat om het strategisch beleid van de organisatie. Dit document beschrijft de strategische uitgangspunten voor het beleid voor vijf kalenderjaren. In het document worden de achterliggende strategische doelen van de fusie nogmaals benoemd: *"Met de komst van Amarantis Onderwijsgroep worden krachten gebundeld. Amarantis Onderwijsgroep wil doorlopende leerlijnen vormbo meer en actief in praktijk brengen, voortijdige schooluitval voorkomen en de efficiëntie in de eigen organisatie bevorderen."* Vervolgens wordt in het document de missie van de organisatie beschreven, onderbouwd met vijf toetsstenen. Tenslotte worden vier richtinggevende strategische uitgangspunten geduid welke betrekking hebben op het opleidingstraject, organisatie van het werk, het maatschappelijk ondernemen en haar medewerkers.

Het document telt in totaal zes pagina's, is beschrijvend van aard, doelstellingen worden niet SMART geformuleerd en het document bevat geen kengetallen of vertaling in termen van financieel beleid. Geconstateerd wordt dat in het document met name algemene strategische doelen zijn gesteld, welke niet zijn geconcretiseerd; het strategisch plan is een plan van algemene intenties. Het plan wordt op geen enkel moment concreet: er wordt bijvoorbeeld geen brug geslagen tussen de strategische doelstellingen van de organisatie, Key Performance Indicators (KPI's) en het beschikbare budget voor het bereiken van deze doelstellingen. Door medewerkers van Amarantis wordt deze stelling gedeeld; er wordt geen invulling gegeven aan vragen als: waarom deze doelen, wat mag het kosten, hoe gaat Amarantis dit bereiken, welke beleidslijnen worden uitgezet en wat betekent dit voor de organisatie en haar stakeholders?

Kadernota

In de kadernota 'Samen werken aan goed onderwijs 2009-2010'³⁵ staat verwoord dat deze kadernota een uitwerking is van de strategische uitgangspunten naar concrete, reële doelstellingen voor de komende twee jaar. Geconstateerd wordt dat voor de jaren 2007-2008 geen kadernota is opgesteld.

³³ Amarantis Onderwijsgroep, afdeling Financiën & Control (jaar onbekend). "Planning en Controlcyclus."

³⁴ U070674 Herkenbaar Amarantis vg CvB 131107, RvT 281107

³⁵ Kadernota 2009-2010 Samen werken aan goed onderwijs, februari 2009

De kader nota 2009-2010 kent een inleidend woord vooraf en gaat vervolgens in op zeven maatschappelijke ontwikkelingen (crisis, bevolking, arbeidsmarkt, het kind, omgeving, politiek, keuzes van leerlingen en ouders). Vervolgens wordt in Hoofdstuk 2 in algemene bewoording verslag gedaan van de stand van zaken op dat moment van Amarantis (korte passages over uiteenlopende organisatorische aspecten en eenheden). In hoofdstuk 3 worden de strategische uitgangspunten vertaald naar 13 onderwijsresultaten en 5 bedrijfsvoeringresultaten. Ook deze resultaten kennen een beschrijvend karakter en worden in veel gevallen niet SMART verwoord. Het document telt in totaal 22 pagina's, is beschrijvend van aard, doelstellingen worden niet SMART geformuleerd en het document bevat geen kengetallen of vertaling in termen van financieel beleid.

De kadernota 2011 - 2013 'Samen blijven werken aan goed onderwijs'³⁶ is als concept beschikbaar gesteld aan de onderzoekscommissie. Kern van dit document is dat gestuurd gaat worden op 8 doelstellingen. Deze doelstellingen worden vertaald in jaarplannen van de groepen, staven en ondersteunende diensten. De voortgang zal aan de hand van de afgesproken prestatie-indicatoren besproken worden in de kwartaalgesprekken. Eveneens zal periodiek de voortgang op instellingsniveau besproken worden in de Raad voor Portefeuillehouders (RvP). Tenslotte wordt in het geïntegreerd jaarverslag verantwoording afgelegd over de realisatie van de doelstellingen zoals verwoord in deze Kadernota. Het document telt in totaal 24 pagina's en is nagenoeg identiek aan de Kadernota 2009 - 2010. Uiteraard zijn op inhoud andere accenten verwoord maar de intenties, de stand van de organisatie, en de situatiebeschrijving kennen veel overeenkomsten.

Regeling Bestuur en Toezicht

Ten aanzien van het 'doen functioneren' van de organisatie is de 'Regeling Bestuur en Toezicht' (RBT)³⁷ vastgesteld. Binnen de RBT gelden de volgende principes:

- de leerloopbaan van de leerling/deelnemer staat centraal;
- het primaat van de sturing van het onderwijs ligt in de groepen;
- resultaatgericht management vormt de basis van de organisatorische inrichting;
- de organisatie werkt met resultaatverantwoordelijke eenheden;
- de sturing van het College van Bestuur is hierop afgestemd en ingericht;
- er is sprake van een platte organisatiestructuur met drie niveaus van management/bestuur;
- de interne dienstverlening is effectief en efficiënt;
- samenwerking en leren van elkaar leiden tot innovatief onderwijs en een innovatieve organisatie.

Samenvattend is in de notitie: 'Goed bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep' in januari 2009 vastgelegd hoe Amarantis bestuurd diende te worden. Expliciet beschreven in deze code zijn:

- Bepalingen voor het College van Bestuur.
- Bepalingen van de Raad voor Toezicht.
- Bepalingen voor het College van Bestuur en de Raad van Toezicht gezamenlijk.
- Bepalingen voor relatie met extern belanghebbenden en handhaving van de code goed bestuur.

³⁶ Kadernota 2011 - 2013 kenmerk U110456/CvB-CvB.2.

³⁷ Hoe werkt het? - Regeling Bestuur en Toezicht (RBT), vastgesteld per januari 2007

Bijlagen bij deze code waren de:

- statuten;
- regeling Bestuur en Toezicht;
- klokkenluidersregeling;
- reglement groepsadviesraad;
- Treasury Statuut; en
- procuratieregeling.

Hiermee werd in organisatorisch zin een formeel kader neergelegd door het College van Bestuur. Dit document is op vastgesteld door de Raad van Toezicht op 4 februari 2009.

4.4.2 Plannen en begroten

Nota Financieel Beleid

De ambities en kaders kwamen jaarlijks financieel tot uitdrukking in de vorm van de 'Nota Financieel Beleid'. Deze nota's zijn jaarlijks van 2007 tot en met 2011 opgesteld door het College van Bestuur en goedgekeurd door de Raad van Toezicht. Overigens is het van belang te noemen dat de GGMR in 2007, 2008 en 2009 niet heeft ingestemd met de Nota Financieel Beleid wegens onvoldoende transparantie en controleerbaarheid van de opgenomen gegevens.

In de Nota Financieel Beleid werd opgenomen de begrote staat van baten en lasten en de begrote (ultimo) balans voor het komende kalenderjaar, de verwachting over het lopende kalenderjaar, de begrote meerjaren staat van baten en lasten (T+3) en de ontwikkeling van de solvabiliteit. Het inleidende hoofdstuk betrof een toelichting op de algemene (financiële) ontwikkelingen. De financiële vertaling vond plaats op het niveau van de stichting als geheel. Het bevatte derhalve geen richtinggevende informatie voor de groepsdirecties ten aanzien van interne budgetten en financiële kaders; vanuit het Bestuur wordt aangegeven dat dit wordt opgevolgd door budgetbrieven en andere in dit hoofdstuk genoemde Planning & Control instrumenten. De 'Nota Financieel Beleid' werd jaarlijks in de eerste helft van december besproken in het College van Bestuur. Geconstateerd wordt dat de nota Financieel Beleid financieel van aard is en niet beleidrijk; een expliciete koppeling met onderliggende activiteiten ontbreekt.

Door de heer Molenkamp is over transparantie in de financiële sfeer het volgende opgemerkt: *"Een aantal jaren kon de MR (Instelling) niet instemmen met de begroting op instellingsniveau omdat deze niet voldoende transparantie opleverde om groepen te volgen. In eerste instantie heeft het CvB geprobeerd om via de lijn van de groepsdirecties die openheid te bewerkstelligen, namelijk de inhoudelijke bespreking van de groepsbegroting met de groepsdeelraad (MR van de groep). In 2010 hebben de MR en het CVB (dwz. Vz. en portefeuillehouder financiën) dit indringend besproken. Daaruit volgde de afspraak dat de MR (en via hun de deelraden van de groepen) de beschikking kregen over de budgetbrief van de groep, zodat elke groepsdeelraad kon volgen of de groep binnen het gegeven budget bleef en aan de hand daarvan tevens de beleidsmatige discussie voeren. Tevens had de instellings-MR daar dan ook zicht op. In het jaarlijks gesprek met de RvT, naar ik meen in 2010, is dit ook benoemd."*

Nota huisvestingsbeleid

In de jaren 2007, 2008 en 2009 is een 'Nota Huisvestingsbeleid' opgesteld. In dit document wordt in hoofdstuk 1 een aantal algemene uitgangspunten ten aanzien van het (huisvestings)beleid beschreven. Concreet worden de missie en onderwijsvisie van Amarantis vertaald naar principes voor huisvesting. Vervolgens worden, per groep, beknopte omschrijvingen van plannen per project gepresenteerd.

Tevens wordt beoordeeld in hoeverre de lasten op jaarbasis zullen stijgen/dalen. In 2007 en 2008 betrof het een document van circa 18 pagina's waarbij de opsomming van losstaande projecten niet integraal werden beoordeeld en niet vertaald werden in meerjarig financieel perspectief. In 2009 in de Nota Huisvestingsbeleid verrijkt middels een samenvattend financieel overzicht waarbij (des)investeringen in relatie tot aanschafwaarde, afschrijvingen en boekwaarden in een termijn van 4 jaar werden geplaatst.

Geconstateerd wordt dat er geen sprake is van een overkoepelend onderwijsplan, waaraan het huisvestingsbeleid kon worden gekoppeld. In het document is geen top-down overzicht opgenomen, waaruit blijkt welke investeringen in meerjarig perspectief voor welke panden worden gepleegd. Een relatie met de huisvestingsnota van het voorgaande jaar kan derhalve niet worden gelegd. De Nota Huisvestingsbeleid is in 2010 en 2011 niet opgesteld, maar maakt onderdeel uit van Nota Financieel beleid.

Interne allocatie

Budgettaire taakstellingen op groepsniveau worden gecommuniceerd in separate memo's en begrotings- en budgetbrieven. Het College van Bestuur verwacht van de Groeps- en stafdirecties dat zij op basis van het Strategisch Plan, de Kadernota en de Nota Financieel Beleid de doelstellingen in hun jaarplan vorm zullen geven en vastleggen in een zogeheten GRAP - een Groepsresultaat en activiteitenplan -, of DRAP - een Dienstresultaat en activiteitenplan. Tevens is het aan de teams om deze GRAP's en DRAP's te vertalen naar hun eigen jaarplannen: de TRAP's/schoolplannen. De interne allocatie kenmerkt zich in een 'top-down' benadering. De Directie Financiën is verantwoordelijk voor het in beeld brengen van het financieel kader van het ministerie van OC&W. De Groepsdirecties geven leerling-/studentprognoses af en op basis van deze gegevens wordt het batenkader van het CvB vastgesteld. Tegelijkertijd leveren de Stafdirecties hun plannen in voor jaar T+1 en wordt de overhead bepaald en in mindering gebracht op het totaal aantal beschikbare baten. De resterende baten worden, via een verdeelsleutel die is ontwikkeld door de Directie Financiën, verdeeld over de verschillende Groepsdirecties. Uit de interviews met Groepsdirecteuren komt daarbij duidelijk naar voren dat de jaarlijkse boodschap is: bezuinigingen en taakstellingen. De hoofdlijnen van de interne allocatie worden gedeeld met de RvP Middelven.³⁸

Het vaststellen van de groepsbegrotingen vraagt jaarlijks afstemming tussen het College van Bestuur en de Groepsdirecties. Uit meerdere interviews blijkt dat dit bij de begin van het betreffende boekjaar vaak nog niet formeel is afgehandeld. Als het College van Bestuur niet akkoord gaat met de voorstellen uit de directie dan moet er voor 31 januari een herzien voorstel ingediend worden. Zo wordt voorkomen dat tot ver in het voorjaar nog discussie was over de (lopende) begroting.

De teamleiders sloten met de groepsdirectie een managementcontract af voor zijn/haar RvE. Dit betekende onder andere dat zij als taken hadden:

- Het opstellen van een meerjaren beleidsplan.
- Het vaststellen van de formatie en de feitelijke bezetting.
- Het beslissen over de besteding van het budget.
- Het opstellen van resultaatafspraken op jaarbasis en het rapporteren over het behalen van deze afspraken per kwartaal.

³⁸ Voorbeeld: Allocatiebeleid 2010: uitwerking en toelichting (kenmerk: U100314/CvB-FIN.2.)

Liquiditeitsplanning

Vanaf 2011 zijn documenten beschikbaar welke duiden op een liquiditeitsplanning. Middels een specifieke tool en de nodige spreadsheets worden prognoses opgesteld voor komende boekjaren. In de jaren voorafgaand aan 2011 wordt wel gesproken over liquiditeitsplanning (bijvoorbeeld in de verslagen van de Financiële Commissie van de RvT), maar aantoonbaar zijn er geen (werk)documenten welke duiden op een liquiditeitsplanning ontvangen van Amarantis. Derhalve kunnen geen conclusies worden getrokken over raming en sturing op liquiditeitsstromen voor 2011, niet anders dan dat Ernst & Young deze documenten niet heeft ontvangen.

Formatieplanning

Ten aanzien van de personele begroting wordt uit de interviews duidelijk dat verschillende groepsdirecties werken met formatieoverzichten. Deze overzichten worden samengevoegd door de Directie HRM en voorgelegd aan het College van Bestuur. Onder andere op basis van deze plannen worden de totale voorziene personele lasten geraamd op centraal niveau. Wij hebben een aantal organisatiebrede formatieoverzichten in ons bezit (voor de periode 2007 - 2010): hierin wordt gepresenteerd hoeveel medewerkers (onderwijsgerelateerd personeel en personeel van de stafdirecties) er werkzaam zijn bij de Onderwijsgroep. Het ontbreekt op centraal niveau aan betrouwbare periodieke rapportages t.a.v. formatieplanning.

Wij hebben van de Groepsdirectie HAVO/VWO tevens een meerjarenformatieplan ontvangen (opgesteld in 2009). Hierin wordt expliciet weergegeven wat de plannen zijn betreffende de inzet van LB, LC en LD staf voor de periode 2008-2014 voor de gehele groep. Daarnaast wordt beschreven welke procedures gehanteerd worden om de planning te realiseren (sollicitaties, persoonlijk ontwikkelplan, quota betreffende doorstroom van personeel), wat de betaalbaarheid is van het formatieplan, wat de eisen zijn betreffende managementinformatie om te kunnen sturen op formatie en op welke manier men instroom, uitstroom en doorstroom voorziet. Het is onduidelijk wat de uitwerking van dit meerjaren formatieplan zijn.

4.4.3 Realiseren

Managementcontracten

De sturing op regionaal niveau op de uitvoering van de opgestelde plannen gebeurt via managementcontracten en budgetbrieven. Het managementcontract zou daarbij dienen als sturingsinstrument bij het behalen van concrete resultaten (zoals gepresenteerd in de Nota's Financieel Beleid): deze contracten zorgden voor een evenwicht tussen generieke en gedetailleerde plannen door te sturen op scherpe prestatieafspraken. Wij hebben geen ingevulde managementcontracten ontvangen. Uit een interview blijkt dat op verzoek van het College van Bestuur deze managementcontracten in ieder geval vanaf 2008 ook niet langer gehanteerd werden. De Groepsresultaten -en activiteitenplannen (GRAPs) fungeren vanaf dat moment als jaarlijkse managementcontract.

GRAP's

Aan de hand van de visie, missie en doelstellingen van de organisatie stellen groepsdirecties een eigen beleidplan op (met een duur van twee jaar).

Dit gebeurt in de vorm van een Groepsresultaten -en Activiteitenplan (GRAP).³⁹ De GRAP's kennen een operationeel karakter en beschrijven tientallen doelstellingen in algemene zin. En in samenhang vormt het een verzameling van gewenste (Amarantis brede) resultaten, gedetailleerde (groepspecifieke) indicatoren en onderliggende documenten. De GRAP's gaan echter niet in specifiek in op de allocatie en besteding van de middelen (financiën). Daarbij verschillen de format's tussen de afzonderlijke groepsdirecties. Uit interviews wordt ook duidelijk dat binnen de groepsdirectie de afzonderlijke locatieplannen ook leidend waren voor de interne sturing en verantwoording. In die zin vormden de GRAP's ook een bundeling van locatieafspraken en in mindere mate een collectief groepscontract.

Procuratieregeling

Voor de interne beheersing is tenslotte de procuratieregeling een belangrijk instrument (voor het eerst opgesteld in 2008). Hierin worden, met ingang van 1 november 2008, de volgende personen aangewezen als zijnde procuratiehouders:

- a. de voorzitter en de leden van het College van Bestuur zelf (procuratiehouder A, bevoegd om externe contractuele verplichtingen aan te gaan tot een bedrag van € 1.000.000, waaronder het aangaan van een overeenkomst tot het kopen, huren, leasen, vervreemden of bezwaren van registergoederen. De voorzitter van het College van Bestuur is, gezamenlijk met een lid van het College van Bestuur, bevoegd de Amarantis Onderwijsgroep te binden voor een bedrag hoger dan € 1.000.000). Door Amarantis is hieromtrent het volgende toegelicht: *"De procuratie regeling bevatte voor CvB leden inderdaad een grens van € 1 miljoen euro, die grens was in strijd met de statuten en is door de KvK terecht geweigerd. In het uittreksel kun je zien dat elk CvB lid onbeperkt bevoegd was."*
- b. Tot slot is het CvB bevoegd om specifieke volmachten te geven aan procuratiehouders B, C, D of E;
- c. de directeur Financiën (procuratiehouder B, bevoegd om contractuele verplichtingen aan te gaan tot een maximum bedrag van € 25.000);
- d. de directeur Huisvesting en de directeur ICT (procuratiehouder C, bevoegd om externe contractuele verplichtingen aan te gaan tot een maximum bedrag van € 100.000);
- e. de groepsdirecteuren van de onderwijsdirecties (procuratiehouder D, bevoegd om externe contractuele verplichtingen aan te gaan tot een maximum bedrag van € 25.000);
- f. de stafdirecteuren (procuratiehouder E, bevoegd om externe contractuele verplichtingen aan te gaan tot een maximum bedrag van € 25.000).

Voor elk van deze procuratiehouders wordt aangegeven wat de specifieke bevoegdheden zijn.

In 2011 wordt, aan de hand van een memo, deze lijst van procuratiehouders uitgebreid: vanaf dat moment mogen procuratiehouders D bevoegdheid delegeren aan een school/locatie/team om verplichtingen in de digitale bestelmodule aan te gaan (tot een bedrag van € 2.500).

Interne controle plan

Een belangrijk element voor de jaarlijkse interne beheersing is het Interne Controle Plan. Hierbij moet genoemd worden dat wij slechts voor het jaar 2010 een plan hebben ontvangen dat is vastgesteld door het CvB. De overige plannen betreffen (concept) voorstellen voor de Raden van Portefeuillehouders Middelen en Strategie & Beleid.

³⁹ Zie bijvoorbeeld: Amarantis Onderwijsgroep (2010). "Groepsresultaten -en Activiteitenplan - Groep Amsterdam West 2010."

In dit concept voorstel voor 2009 worden vier belangrijke thema's aangekaart met betrekking tot bedrijfsvoering⁴⁰:

- 1 Pre-audit Integriteitonderzoek Huisvesting.
- 2 Stand van zaken strategische doelstelling doorlopende leerlijnen.
- 3 Personeel: formatieplanning, personeelsdossiers en wet BIO.
- 4 Inkoop/aanbesteding.

Wat betreft het eerste thema (integriteitonderzoek huisvesting) wordt in 2009 vermeld dat dit is doorgeschoven vanuit 2008. Uit de diepte-interviews blijkt dat de Directie Rekenschap uiteindelijk nooit een pre-audit heeft mogen uitvoeren binnen dit thema. Het thema wordt consequent belegd bij andere partijen (binnen en buiten de Onderwijsgroep). In het Interne Controle Plan van 2010 wordt het thema dan ook niet meer genoemd. Voor de overige drie aangehaalde thema's is onduidelijk wat besloten is over het uitvoeren van onderzoek / audits. Wij hebben geen documenten ontvangen waaruit de uitkomsten van mogelijke onderzoeken / audits met betrekking tot deze thema's blijken.

De heer Van Setten merkt op dat hem nooit bekend gemaakt is dat er sprake zou zijn van een pre-audit integriteitonderzoek (wel van een pre-audit). Indien dit hem wel bekend was gemaakt, zou hij zich ernstig op zijn positie hebben beraden.

In het vastgestelde Controle Plan van 2010 worden twee thema's aangehaald die van belang zijn voor de interne beheersing van de Onderwijsgroep:

- 1 Onderzoek naar omvang van overhead (= mate en omvang van ondersteuning).
- 2 Treasury en liquiditeitsplanning.

Over het algemeen geldt dat ook hier geen duidelijk beeld is over de uitkomsten van de aangehaalde thema's in het Interne Controle Plan van 2010. Het thema 'treasury en liquiditeitsplanning' betreft een uitzondering. Wij hebben het auditplan (intern genoemd: referentiemodel) ontvangen dat ontwikkeld is voor de audit op het Treasurystatuut. In het auditplan worden onderwerpen, beschikbare documenten, uitvoering in de praktijk en aandacht- en actiepunten weergegeven. Deze aandacht- en actiepunten zijn concreet en pragmatisch van aard en hebben betrekking op het optimaliseren van de Treasury-functie.

4.4.4 Toetsen

Maand- en kwartaalgesprekken

Op basis van de inhoud van de maandelijkse rapportages worden maandelijkse gesprekken gehouden tussen de controller van de Directie Financiën en de portefeuillehouder financiën van de betreffende groepsdirectie. Daarnaast worden kwartaalgesprekken tussen de groepsdirecties en het CvB gehouden. Naast actuele ontwikkelingen stond daarin het managementcontract centraal. Het was de verantwoordelijkheid van de groepsdirectie om het format tijdig en volledig aan te leveren. De directie Rekenschap toetste vooraf de door de groepsdirectie verstrekte informatie en informeerde de betrokkenen over hun bevindingen. Deze toets had als doel vast te stellen of de verstrekt informatie valide, consistent en volledig is.

⁴⁰ Overige thema's hebben met name betrekking op (de kwaliteit van) onderwijs.

De nadruk lag op de budgetuitputting en een toelichting op geconstateerde verschillen (begroting versus realisatie). De nadruk lag derhalve op de operationele en tactische dimensie van bedrijfsvoering en een koppeling met de strategische beleidsplannen ontbrak. Dit wordt ook opgemerkt door de externe accountant in 2011⁴¹.

In 2007 benoemt de externe accountant dat de vraag gesteld kan worden in hoeverre de tussentijdse informatievoorziening (en toetsing van de oorspronkelijke begroting) betrouwbaar is: een analyse van tussenrekeningen wordt niet gestructureerd vastgelegd, het aansluiten van de subadministratie is problematisch, en het ontbreken van de toekenning van budgetten 2007 zorgt voor onduidelijkheid.⁴² In 2009 wordt vermeld dat de tussentijdse informatieverstrekking onder andere bestaat uit 13 Key Performance Indicators (KPI's), welke zijn gekoppeld aan de kadernota maar bijbehorende normen ontbreken echter. Vanaf 2010 wordt geconcludeerd dat de tussentijdse informatievoorziening betrouwbaar is.⁴³ Echter, de prestatie-indicatoren zijn tot op dat moment nog niet geïntegreerd in de periodieke managementrapportages.⁴⁴ Daarnaast bestaan er geen aantoonbare rapportages waaruit het intrinsiek gebruik van de KPI's blijkt. Uit de brieven die worden opgesteld naar aanleiding van de kwartaalgesprekken wordt duidelijk dat, bij het bespreken van leerlingaantallen en aantallen personeel et cetera, de prestatie-indicatoren wel worden gebruikt tijdens de gesprekken tussen de Groepsdirecties en het CvB. Echter, bij het bespreken van deze gegevens wordt geen normering toegepast. In de toetsingsdocumenten van de Directie Rekenschap uit 2011 worden tevens beschrijvende constatering gedaan betreffende de performance indicators (zie paragraaf 4.4.3 voor nadere detaillering).

Halfjaarverslagen

Jaarlijks werd er medio september/oktober een financieel halfjaarverslag opgesteld. In dit verslag werden de ontwikkelingen gedurende het boekjaar tot dat moment beschreven. Instellingsbrede ontwikkelingen maar ook groepsresultaten en ondernomen acties binnen de stafdirecties. Daarnaast werden de leerlingaantallen uiteengezet en het financiële resultaat geanalyseerd. Vaste onderdelen waren ook huisvestingsontwikkelingen en de solvabiliteitsontwikkeling. De halfjaarverslagen werden opgesteld onder verantwoordelijkheid van het College van Bestuur en gedeeld met de Raad van Toezicht.

Audits

De Directie Rekenschap voert een aantal audits uit per jaar. Opvallend is dat de audits die wij hebben ontvangen met name betrekking hebben op (de kwaliteit van) onderwijs, en niet per se op de bedrijfsvoering van de Onderwijsgroep. Wat betreft onderwijsgerelateerde thema's wordt in 2009 bijvoorbeeld een audit uitgevoerd naar de deelnemer -en diplomadossiers. In 2010 volgt een audit naar de urennormen. In de audits worden dossiers, het monitoringsysteem en het bekostigingsrisico beoordeeld. De betekenis van de beoordeling van deze elementen wordt op hoofdlijnen toegelicht in de bijbehorende rapportages. In deze rapportages wordt echter niet ingegaan op stappen die ondernomen kunnen worden om geïdentificeerde risico's te minimaliseren. Na uitvoering van de betreffende audits wordt het CvB gevraagd de rapportages vast te stellen en de aanbevelingen te doen uitvoeren. Onduidelijk is op welke manier het CvB hier invulling aan heeft gegeven.

⁴¹ Deloitte (2011). "Stichting Amarantis Onderwijsgroep - Managementletter 2011."

⁴² Deloitte (2008). "Managementletter 2007."

⁴³ Deloitte (2011). "Stichting Amarantis Onderwijsgroep - Managementletter 2011."

⁴⁴ Deloitte (2011). "Stichting Amarantis Onderwijsgroep - Managementletter 2011."

Wij hebben geen documenten ter beschikking waaruit concrete uitvoering van de aanbevelingen blijkt.

Deze bevindingen gelden overigens niet voor de rapportage en de conclusies van de audit op het Treasurystatuut (zie onderstaande paragraaf 4.4.3 voor nader detaillering). Deze audit is vormgegeven met het oog op de verbetering van de bedrijfsvoering aan de hand van concrete en pragmatische actiepunten.

Door de heer Molenkamp is het volgende toegelicht: *"De uitkomsten van onderzoeken van Rekenschap werden normaal gesproken gedeeld met de Raad van Portefeuillehouder S&B (alle voorzitters Amarantis en het CvB) en vaak ook in andere Raden van Portefeuillehouders, afhankelijk van het soort onderzoek en het onderwerp. Voorbeeld van actie, bijv. op 850 uren dossier MBO:*

- conferentie over best-practices georganiseerd.*
- de mogelijkheid voor directeuren om bij twijfel Rekenschap in te schakelen.*
- voortdurend op de agenda (vragen stellen)*
- brief aan alle directeuren persoonlijk over persoonlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in dit dossier.*
- na afloop een viertal verantwoordingsgesprekken met onderdelen waar het niet goed had gelopen, waarvan verslaglegging plaatsvond en consequenties aan werden verbonden."*

Toetsingsdocumenten

Tot slot hebben wij toetsingsdocumenten van het jaar 2011 in ons bezit die zijn opgesteld door de Directie Rekenschap op basis van informatie en gegevens aangeleverd door de betreffende groepsdirectie. Deze documenten worden opgesteld ten behoeve van het vierde kwartaalgesprek tussen de Groepsdirectie en het CvB. In deze documenten wordt op groepsniveau ingegaan op de 13 geformuleerde Key Performance Indicators. Hier geldt echter wederom dat in de toetsingsdocumenten slechts wordt 'geconstateerd'. De gerapporteerde gegevens worden, per indicator, vergeleken met jaar T-1. In de toetsingsdocumenten wordt niet ingegaan op normering van de aangeleverde gegevens. Tot slot worden aandachtspunten voor het kwartaalgesprek geïdentificeerd in het toetsingsdocument. Bij een aantal Groepsdirecties wordt in de aandachtspunten overigens wel vermeld dat *'het nuttig kan zijn om de Groepsdirectie te vragen een norm te stellen voor diverse prestatie-indicatoren.'*

4.4.5 Bijstellen

Kwartaalbrief en budgetbrief

Naar aanleiding van de bovengenoemde kwartaalgesprekken worden kwartaalbrieven opgesteld, waarin bevindingen en gemaakte afspraken (en eventuele budgettaire bijstellingen) op hoofdlijnen formeel worden vastgelegd. Ondanks het feit dat budgetbewaking een vast onderdeel is van de kwartaalgesprekken, blijkt uit de kwartaalbrieven niet in welke mate van detail maatregelen zijn besproken die zullen worden ondernomen om verdere afwijkingen van de begroting (overschrijding) te voorkomen. Het ontbreekt in deze kwartaalbrieven tevens aan een concreet plan van aanpak om knelpunten op te pakken. De brieven zijn voornamelijk een 'algemene' weergave van de gesprekken (mogelijke scherpte van de gesprekken is niet terug te vinden in de brieven). Uit interviews met groepsdirecties wordt duidelijk dat deze kwartaalgesprekken ook niet als opbouwend en constructief werden ervaren. Het was veelal uitwisselen van standpunten, voorzichtig manoeuvreren richting het College van Bestuur en als er keuzes gemaakt moesten worden hield het College van Bestuur besluitvorming aan onder de toezegging er op een later moment op terug te komen.

Betreffende de begroting constateren wij dat van 2007 tot en met 2009 de begroting consequent sprake is van budgetoverschrijdingen. Door Amarantis is toegelicht dat in de ASA-tijd er wel sprake was van begrotingsaanpassingen, waardoor de begroting en de realisatie overeenkwamen. Ten aanzien van de Amarantis-periode wordt aangegeven dat de gedurende het boekjaar wel zijn bijgesteld: dit gebeurde alleen in geval van loon/prijspeil correcties of in geval van substantiële wijzigingen in het batenkader. De begroting lijkt hiermee niet kaderstellend te zijn voor het behalen van doelstellingen. Daar waar begrotingswijzigingen aan de orde waren, werden mutaties bevestigd in een zogenaamde budgetbrief.

Dit beeld wordt bevestigd in het Strategisch verbeterplan bedrijfsvoering (2008), waarin wordt vermeld dat er weinig sturing is op noodzakelijke verbeteracties. Daar waar wel gestuurd wordt ligt de nadruk op instrumenten (organisatie, processen en systemen) en niet zozeer op gedrag en competenties van medewerkers. Daarnaast is onduidelijk op basis van welke kerncijfers er wordt gestuurd.

4.4.6 Verantwoorden

Jaarverslag en jaarrekening

Vanaf 2007 worden jaarverslagen en jaarrekeningen opgesteld voor de Amarantis Onderwijsgroep. Deze documenten voldoen aan de algemeen gangbare normen. Er wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen en er wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten. Tevens wordt in de verslagen ingegaan op de oorzaken van de afwijkingen tussen het behaalde resultaat en de begroting zoals deze is vastgesteld en goedgekeurd in het halfjaarverslag.

Wat opvalt is dat er niet uitgewijd wordt over de verdere gevolgen hiervan op de meerjarenbegroting en de acties die ondernomen kunnen worden om verder stijging van baten en lasten te voorkomen. Wel wordt in het jaarverslag 2009 gemeld dat het College van Bestuur maatregelen heeft genomen die er op gericht zijn binnen de budgettaire kaders te blijven. Welke maatregelen dit zijn geweest, en hoe effectief deze maatregelen zijn geweest, blijkt niet uit de jaarverslagen.⁴⁵ Het ligt echter voor de hand dat ondermeer geduid wordt op een schrijven aan de Raad van Toezicht d.d. 13 mei 2009 inzake het financieel perspectief 2009⁴⁶. Daarin staat verwoord dat door het College van Bestuur de afgelopen maanden een stringenter financieel beheer is ingevoerd. Het pakket van maatregelen betreft met name:

- maken van strakkere afspraken met enkele groepsdirecties over hun begroting, de door hen te treffen additionele maatregelen en de bewaking van de realisatie;
- strakkere sturing op de inhuur van extern personeel, mede door het intensiveren van de werving en selectie van directieleden en het voeren van accountoverleg met de grootste externe leveranciers;
- strakkere sturing op de formatie, mede door het opstellen van strategische formatieplanningen en het in evenwicht brengen van het aantal leerkrachten met het (verwachte) aantal deelnemers;
- betere begeleiding van de groepsdirecties door de business controllers;
- verbetering van de financiële management informatie;
- aanscherping van de procuratie regeling;
- verdere verbetering van de administratieve organisatie rondom de huisvestingsprojecten.

⁴⁵ Amarantis Onderwijsgroep (2010). "Jaarverslag 2009"

⁴⁶ Memo aan RvT inzake financieel perspectief 2009, dd 13 mei 2009, kenmerk U090536/CvB

4.5 Werking van de Planning & Control

De belangrijkste elementen van de Planning & Control Cyclus waren qua opzet en bestaan aanwezig binnen de organisatie. Binnen de Amarantis Onderwijsgroep waren diverse instrumenten beschikbaar om de gehele P&C cyclus te doorlopen. Deze instrumenten zijn in de periode 2007-2011 gedurende het jaar gehanteerd.

Deze P&C instrumenten hebben er niet toe geleid dat de kosten binnen de gestelde begrotingskaders zijn bleven. De instrumenten zijn gebruikt om zaken te constateren en identificeren, dat blijkt duidelijk uit de analyses en toelichtingen. Ondanks het feit dat de instrumenten bijvoorbeeld duidelijk wijzen op bepaalde knelpunten binnen Amarantis, heeft dit bij de organisatie niet of beperkt geleid tot het (sturen op) ondernemen en realiseren van expliciete maatregelen om de lastenontwikkeling binnen de gestelde begrotingskaders om te buigen.

Veel documenten die jaarlijks terugkomen kennen een repeterend karakter. Qua opzet en beschrijving zijn ze vaak identiek aan voorgaande jaren, zonder dat een koppeling werd gelegd naar een strategisch beleid. Geconstateerd wordt dat het strategisch plan in de loop der jaren niet is herzien of nader geconcretiseerd. De groepsdirecties worden uitgenodigd om bottom-up voorstellen aan te leveren voor de begroting. Echter, feitelijk gezien worden de begrotingen top-down opgesteld (taakstellend voor de groepsdirecties), waarbij geldt dat tussentijdse diverse rapportages zijn opgesteld (GRAP's - DRAP's, kwartaalbrieven, halfjaarverslagen, budgetbrieven) waarin afspraken zijn vastgelegd.

Met betrekking tot de (meerjaren)begroting wordt geconstateerd dat beschrijvingen zijn opgenomen, waaronder toelichtingen over behaalde resultaten, geconstateerde ontwikkelingen en wenkende perspectieven. In de begroting zijn geen harde normen (calculaties, concrete parameters en duidelijke analyses) opgenomen welke objectief als normstellend zijn gehanteerd.

In interviews met groepsdirecties is aangegeven dat de nodige informatie beschikbaar was, maar dat veel vrijheid bestond om hier al dan niet wat mee te doen. Door een groepsdirecteur is aangegeven dat de kwartaalgesprekken tussen het CvB en de Groepsdirecties plichtmatig van karakter waren en gericht op de actuele vraagstukken. Op basis van gesprekken met de Raad van Toezicht, College van Bestuur, Dienstdirecteuren en groepsdirecteuren wordt geconstateerd dat de knelpunten wel bekend waren, echter dat hierop niet is doorgepakt.

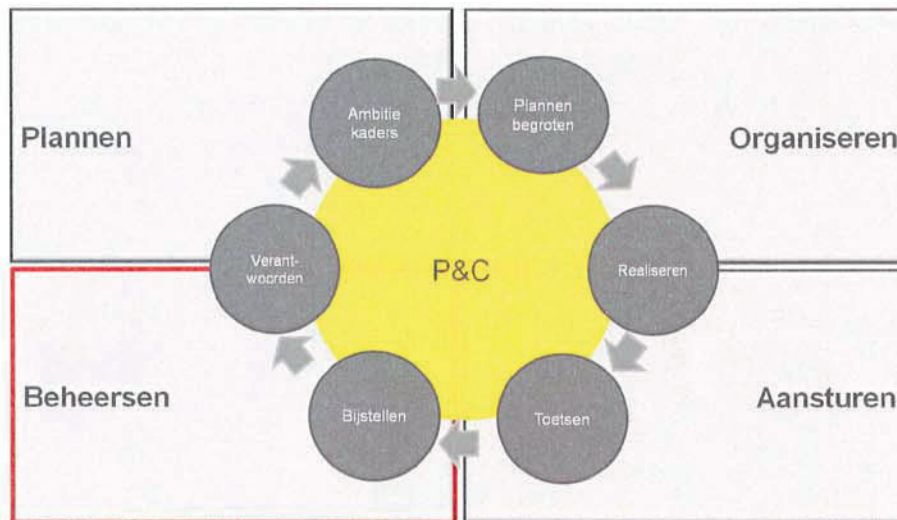
4.6 Afrondende constatering

Binnen de Amarantis Onderwijsgroep werd gebruik gemaakt van een Planning en Control cyclus en de daarbij behorende instrumenten. De inrichting van deze cyclus was een resultante van het vastgestelde besturingsmodel en de gehanteerde managementfilosofie.

Het gehanteerde besturingsmodel was hiermee bepalend voor de manier waarop sturingsmiddelen (de P&C Cyclus) werden ingezet en de mate waarin de financiële bedrijfsvoering was beheerst. Anders gezegd bepaalt het besturingsmodel hoe de werking van Plannen, Organiseren, Aansturen en Beheersen vorm krijgt. Deze vier elementen zijn de kerntaken als het gaat om management⁴⁷.

47 Vrij naar de filosofie van Hendri Fayol

Onderstaande figuur plaatst de Planning & Control Cyclus in het perspectief van de managementcyclus (plannen, organiseren, aansturen en beheersen).



Wat opvalt ten aanzien van de vier afzonderlijke managementtaken is:

Plannen

- De doelen zijn niet concreet (SMART) beschreven in het strategisch plan en in de hier van afgeleide planningsdocumenten.
- Beschrijvingen over hoe de strategische keuzes moeten worden gerealiseerd zijn niet aangetroffen. Uit de interviews blijkt dat op niveau van (groeps)directies over dit type vraagstukken niet werd gesproken. Wij hebben dit eveneens niet aangetroffen in de notulen van het College van Bestuur en/of de Raad van Toezicht.

Door de heer Molenkamp is omtrent de constatering van het niet aantreffen van beschrijving van strategische keuzes het volgende toegelicht: *“Naar mijn mening is de keuze voor een platte, gedecentraliseerde instelling een strategische keuze. Naar mijn mening is de centralisatie van huisvesting, harde kant ICT, betalingen en salarisbetalingen een strategische keuze. Naar mijn mening is het verschaffen van ruimte voor keuzes voor wat betreft Portfolio en onderwijsuitvoering, binnen algemene kaders, een strategische keuze. Deze zijn vanaf het begin van Amarantis gemaakt en gecommuniceerd. Op diverse niveaus kun je in GRAPS zien dat daar al of niet door een groepsdirectie werk van wordt gemaakt. Goede voorbeelden zijn de HAVO/VWO groep met bijv. een formatieplan, gebaseerd op de locaties en de verwachte ontwikkeling. Voorbeeld is de groep Amersfoort die met marktverkenning, raadpleging Adviesraad en betrekken directeur Huisvesting komt tot een Grap / beleidsplan. Slechte voorbeelden zijn de groep Almere(VO) die niet tijdig plannen ontwikkelde, daarop aangesproken door het CvB. Slecht voorbeeld was de groep Noordwest, die daarom als zodanig is opgeheven.”*

Organiseren

- De organisatie kenmerkt zich als door de decentrale structuur, waardoor veel organisatieonderdelen op zichzelf stonden. Het collegiale model op het niveau van groepen moest als verbindende factor gelden.
- Zowel op het niveau van het College van Bestuur als op het niveau van de groepsdirectie is gekozen voor een collegiaal bestuur model als managementfilosofie. In interviews met (groeps)directies is aangegeven dat dit model in combinatie met een matrixbenadering van portefeuillehouders de organisatie vleugellam maakte. Het bleek niet duidelijk wie probleemeigenaar was.
- Geconstateerd wordt dat op het niveau van het College van Bestuur gedurende de onderzoeksperiode van vijf jaar verschillende personeelswijzigingen hebben plaatsgevonden. Daarnaast is door een groepsdirecteur aangegeven dat ook op het niveau van de groepsdirectie wijzigingen hebben plaatsgevonden, waarbij als voorbeeld is gegeven dat bij het Baken's 'Park Lyceum' in de periode 2009 - 2012 zeker vijf directeuren benoemd zijn geweest en op de functie van directeur en bij de school 'Bakanestad' drie directeuren.
- Het samengaan met de VO-partners (en daarmee de vorming van Amarantis) maakte de organisatorische context complexer. ROC ASA (MBO) kreeg te maken met VO-instellingen en zag zich geconfronteerd met specifieke VO-kenmerken die moeilijk te verenigen waren met de MBO-kenmerken (bijvoorbeeld CAO, bekostigingsregels, bedrijfsvoering, onderwijsvraagstukken).

Aansturen

- Uit interviews is gebleken dat MBO en VO vertegenwoordigers met elkaar spraken vanuit verschillende achtergronden, belangen en visie. Ook is uit de gesprekken gebleken dat de knelpunten in de bedrijfsvoering in de nieuwe fusieorganisatie veel extra (bestuurlijke) aandacht vergde, hetgeen de aansturing en integratie bemoeilijkten. Ondanks de grote verschillen werd actief gestuurd op het laten samensmelten van de beide stromingen.
- Uit de interviews blijkt dat in het Portefeuillehoudersoverleg de kennis op het terrein van financiën (Amarantis breed) relatief beperkt was. Uit de gesprekken hebben wij begrepen dat relatief veel lijndirecteuren beperkte inhoudelijke expertise hadden op dit terrein.
- Uit interviews wordt duidelijk dat er sprake was van een bestuurscultuur die zich kenmerkte in termen van: verborgenheid - niet transparant - weinig zicht op centraal beleid - vertrekkende collegeleden - waakzaamheid (je moest op je hoede zijn in direct contact met het CvB).

Beheersing

- Periodiek zijn tussentijdse rapportage opgesteld en besproken, waaruit blijkt dat corrigerende maatregelen moeten worden uitgevoerd. Tijdens gesprekken is aangegeven dat de knelpunten bekend zijn, echter dat hierop niet is ingegrepen. In dit kader is tijdens gesprekken aangegeven dat in overleggen tijdens het portefeuilleoverleg Middelven, dat eens in de zes weken bijeen kwam, geen concrete afspraken zijn gemaakt en de activiteiten in het teken stonden van het uitwisselen van informatie. Tevens is in gesprekken aangegeven dat geen sprake was van een afrekencultuur, waarbij medewerkers werden afgerekend op het naleven van afspraken. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat sprake was van een non-interventiecultuur op alle niveaus van de organisatie. Omtrent de personele lasten is tijdens interviews aangegeven dat Amarantis geen personeel ontsloeg, omdat een overschot de ene locatie kon worden ingezet bij onderdelen waar wel groei was.

- Tijdens gesprekken is aangegeven dat het portefeuilleoverleg middelen niet goed functioneerde omdat *"veel lijndirecteuren geen inhoudelijke expertise op dit terrein hadden"*.
- Als belangrijkste instrumenten voor interne beheersing wordt vanuit de stafdirectie genoemd de procuratieregeling en het managementcontract. Twee beheersinstrumenten gefundeerd op afspraken en spelregels.

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is het volgende toegelicht: *"geconstateerd wordt dat Amarantis door het samengaan van VO en MBO een grotere complexiteit heeft gekregen in de organisatie (CAO, bedrijfsvoering, onderwijsvraagstukken van VO en MBO zijn verschillend). Dat klopt, maar de complexiteit is veel verdergaand. Door de fusie met ISA, dat zowel VO als MBO onderdelen had, heeft Amarantis gelijk een 'winkelhaak' opgelopen en is belast met een afboeking van €M 10,-- op de huisvestingportefeuille en zijn er veel extra investeringen aan de orde om het achterstallig onderhoud van de schoolgebouwen in te lopen. Daarnaast constateert u in de rapportage dat er in feite sprake is van een extra last van €M 20, wat de belasting nog groter heeft gemaakt in dit domein. Een andere probleem dat voortgekomen is uit de fusie onderhandelingen, is het feit dat om het VO 'mee te krijgen', aan het onderwijzend personeel extra toezeggingen gedaan zijn op het gebied van vergoedingen. Dit bleek uiteindelijk onbetaalbaar te zijn en was jarenlang een discussiepunt met de GGMR."* Daarnaast is door mevrouw Groenewegen omtrent de effectiviteit van de planning & control cyclus het volgende toegelicht: *"Het was bij de RvT bekend dat de planning & control cyclus, het opmaken van de jaarrekeningen en de (half) jaarlijkse rapportages een moeizaam gebeuren was. Op papier was de P&C echter 'uit het boekje', het was een hecht stelsel van TRAP, GRAPs, managementcontracten en nog veel meer instrumenten, zoals de balance score card, waar mee gewerkt werd. Het gebrek aan begrotingsdiscipline van de schooldirecties, onvoldoende tijdige stuurinformatie en het structureel overschrijden van de begroting, was telkenmale onderwerp in de RvT vergaderingen. Na het debacle met de huisvesting van de ISA scholen stonden inderdaad van het begin af aan alle besprekingen van de schooldirecties in het teken van de taakstellingen en bezuinigingen. De tekorten zijn namelijk 'eerlijk' verdeeld over alle eenheden. Dat is aanleiding geweest voor veel onderlinge animositeit, omdat de goed lopende ROC ASA onderdelen, zich opgezaald voelden met de lasten van ISA scholen. Het verdeelmodel van Amarantis kende echter geen strategische beleidsruimte, waarmee het CvB tegenvallers kon matchen of de decentrale eenheden te hulp kon schieten, c.q. belonen als ze het goed deden. Dat maakte het CvB heel onmachtig, het enige instrumentarium dat er bestond was in feite repressief. Door het gebrek aan stuurinformatie en het onvermogen om op decentraal niveau de tering naar de nering te zetten, werd het CvB elk jaar geconfronteerd met budgetoverschrijdingen. Er waren onderdelen zoals TEC West die jarenlang overschrijdingen hadden van meer dan € 1 miljoen. Het CvB heeft in de ogen van de RvT te lankmoedig geopereerd naar schooldirecties, die jaar in jaar uit forse overschrijdingen hadden. Dit heeft de onderlinge verhoudingen binnen de verschillende schooldirectie van Amarantis verder onder druk gezet, want de directies die hun bedrijfsvoering wel op orde hadden, realiseerden zich dat ze moesten bloeden voor de zwakke broeders en zusters, die niet tot de orde geroepen werden door het CvB."*

Door de heer Molenkamp zijn de volgende algemene opmerkingen gemaakt: "

1. *Na de fusie zijn alle betalingen gecentraliseerd. Evenals alle aanstellingen. Hierover heb ik niets gezien. In de fusie is de Salarisadministratie overgebracht van HRM naar Financiën. (Functiescheiding) Daardoor ontstond op het punt van uitgaven en aanstellingen centraal zicht zowel bij de directeur Financiën als bij de portefeuillehouder Middelen van het CvB. Dit was naar mijn mening noodzakelijk om te kunnen bewaken dat zaken niet uit de pas zouden kunnen lopen en tijdig zaken kunnen worden gerapporteerd c.q. tijdig kan worden ingegrepen.*

2. *Elk jaar werden met alle directeuren functioneringsgesprekken gevoerd door het CvB. Lichtere directeuren met 1 lid, zwaardere directeuren met 2 leden en soms in bijzondere gevallen ook met 2 leden. Hierin kwam functioneren, ontwikkeling en welbevinden aan de orde. Ook werden afspraken gemaakt over opleiding, coaching of functiewijziging. In een aantal gevallen ging het hier ook over ontslag of het zoeken van een andere uitdaging. Verslaglegging vond plaats door de heer Horneman. Alle functioneringsgesprekken met teamleiders werden (zouden moeten) worden voorgelegd aan CvB in verband met de regelgeving over functioneringsgesprekken. Deze werden centraal opgeslagen en de afspraken doorgestuurd naar HRM. Een en ander conform de regeling Goed Bestuur Amarantis en de Regeling Functioneringsgesprekken.*
3. *De matrixorganisatie is geheel doorgetrokken in de bevoegdheidentoedeling, het besluitvormingsproces en de overlegstructuur. Daarnaast had elke werknemer een "lijnchef" zodat altijd helder was wie wie beoordeelt. Te constateren is dat niet iedereen zich hierin thuis voelde, omdat feitelijk wellicht de voorkeur werd gegeven aan het "konings-principe", namelijk baas in eigen klas, baas in eigen groep en baas in eigen instelling, kortom een lijnhiërarchie model."*

Door mevrouw Tümer is het volgende toegelicht: "het doorpakken door de Raad van Toezicht heeft zich gematerialiseerd in het ontslag van bestuurders, Luijpen, Molenkamp, Verkerk. Gebrek aan heldere beoordelingsdoelen tijdens functioneringsgesprekken leverden onvoldoende richtlijnen om de planning en control cyclus strakker te sturen. Afgesproken richtlijnen waren niet concreet genoeg en derhalve onderwerp van discussie. Het niet halen van doelen had onderwerp van besluitvorming van de Raad van Toezicht en het College van Bestuur kunnen worden om zo de planning en control ook effectiever te maken."

5 Ontwikkeling investeringen huisvesting

Onderzoeksonderwerp

Door de Onderzoekscommissie Amarantis is als onderzoeksonderwerp gesteld wat de ontwikkeling is van de investering in en exploitatie van de huisvesting van Amarantis Onderwijsgroep en hoe het besluitvormingsproces hieromtrent is verlopen

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze onderzoeksonderwerpen de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen van informatie bij de Amarantis Onderwijsgroep.
- Inwinnen van informatie bij betrokken medewerkers aan de hand van interviews.
- In kaart brengen van de Huisvestingspositie van de Amarantis Onderwijsgroep.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

In onderstaande deelhoofdstukken hebben wij eerst een inleiding opgenomen omtrent de achtergrond van de huisvestingssituatie. Vervolgens hebben wij op basis van gegevens uit de jaarrekening en aanvullend ontvangen informatie verstrekt omtrent het aantal panden, de ontwikkeling van de investeringen versus de begroting, de ontwikkeling van de lasten en de geldende waarderingsgrondslagen.

5.1 Inleiding

Amarantis voert zowel VO als MBO activiteiten uit, welke vanuit separate beleidsdirecties worden gefinancierd. Voor de financiering van de huisvesting geldt een verschil tussen MBO en VO bekostiging. In de financiering van MBO instellingen is een vergoeding opgenomen voor het zelfstandig organiseren en bekostigen van de huisvesting. Voor VO geldt dat zij alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het onderhoud (binnenkant en buitenkant). De vergoedingen hiervoor zijn begrepen in de jaarlijkse rijksbijdragen (lumpsum). Op grond van de wet op het voortgezet onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van gebouwen en voor nieuwbouw. Hiervoor ontvangen de gemeenten jaarlijks inkomsten vanuit de rijksoverheid. Het is aan de gemeenten op welke wijze zij deze middelen besteden. Indien huisvestingsprojecten worden uitgevoerd door de VO-instelling en er sprake is van een overschrijding, komt deze ten laste van de VO-instelling.

5.2 Besluitvormingsproces

5.2.1 Nota huisvestingsbeleid en Nota Financieel Beleid

Als kader voor het besluitvormingsproces voor investeringen in huisvesting en overige activa bij Amarantis geldt de nota Huisvestingsbeleid en de Nota Financieel Beleid. Voor een nader toelichting omtrent de inhoud van de Nota Financieel Beleid en de nota Huisvestingsbeleid wordt verwezen naar § 4.4.2. Met betrekking tot de nota Huisvestingsbeleid wordt geconstateerd dat geen sprake is van een overkoepelend huisvestingsplan, hetgeen wordt bevestigd in onze gesprekken met verschillende actoren van Amarantis Onderwijsgroep. Door de heer s'Jacob en mevrouw Tümer is toegelicht dat de investeringen in huisvesting op jaarbasis werden geautoriseerd, aangezien een meerjarig huisvestingsplan ontbrak. Door de heer s'Jacob is toegelicht dat er geen meerjarig onderwijsplan was, waardoor geen meerjarig huisvestingsplan kon worden opgesteld.

Door de heer Molenkamp is toegelicht dat Huisvesting, Financiën en ICT waren ondergebracht in de portefeuille Middelen van één CvB lid. Dit lid was de baas van de directeur Huisvesting, de directeur Financiën en de directeur ICT.

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is het volgende omtrent het meerjaren huisvestingsplan toegelicht: *"Het meerjaren huisvestingplan ontbrak. Het is er nooit in uitgewerkte vorm gekomen, dat klopt, hoewel dat door de RvT als onontbeerlijk werd gezien. Dat is ook de reden dat de RvT alleen maar per jaarschijf de middelen voor huisvesting wenste te accorderen. In het eerste jaar na het huisvestingsdebacle was er begrip voor dat er eerst inzicht moest komen, want er was sprake van crisismanagement zowel op de voortgang van de projecten als de onderhandelingen over de financiering met o.a. de Gemeente Amsterdam. Daar heeft de heer van Setten heel goed werk verricht, maar hij wenste geen inzicht te verstrekken over de projectuitvoering en het huisvestingsbeleid. Toen er na een jaar of twee jaar nog steeds geen meerjarenperspectief kwam en de huisvestingsplannen ook niet afgestemd werden moet de nota financieel beleid, was het geduld van de RvT op. Dat is ook terug te lezen in de notulen van de RvT. Bij het aantreden van de nieuwe portefeuillehouder huisvesting, de heer s'Jacob, bleek dat de heer van Setten ook de nieuwe portefeuillehouder Huisvesting geen inzicht wenste te geven in 'zijn' huisvestingsdomein en geen aansluiting maakte op de financiële meerjarenperspectieven van de organisatie. s'Jacob klaagde erover dat van Setten hem het inzicht onthield over de wijze van activeren in het vastgoed. De RvT heeft de heer s'Jacob alle steun toegezegd om alle noodzakelijke stappen te doen zodat er wel een meerjarenperspectief huisvesting en een goede risico analyse zou komen. Ook als daartoe afscheid van de heer Van Setten genomen moest worden. Het ontslag van de heer Van Setten heeft de heer s'Jacob niet durven effectueren en zelfs tegen de nadrukkelijk opdracht van de RvT is door het CvB aan de heer van Setten na het aflopen van zijn pensioendatum zelfs een contractverlenging gegeven."*

5.2.2 Investing gebouwen en terreinen

Geconstateerd wordt dat de nota huisvestingsbeleid een opsomming betreft van verschillende projecten, zonder dat sprake was van een eenduidige meerjarige planning van (netto) investeringen. In nota huisvestingsbeleid over jaren 2007⁴⁸ en 2008⁴⁹ geldt dat niet kan worden herleid welke (netto) investeringen worden gepland en worden geautoriseerd. Geconstateerd wordt dat in de Nota Financieel Beleid over deze jaren eveneens geen raming van de investeringen is opgenomen. In de nota huisvestingsbeleid 2009⁵⁰ is wel een bedrag opgenomen dat aansluit op hetgeen is opgenomen in de nota financieel beleid. In de nota financieel beleid 2010⁵¹ en 2011⁵² is een gedetailleerd overzicht met voorgenomen investeringen is opgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat in het overzicht sprake is van een vermenging van investeringen met terug te vorderen posten op DMO.

48 U070263/CvB Nota Huisvestingsbeleid 2007, d.d. 27 juni 2007

49 U070709/CvB Nota Huisvestingsbeleid 2008, d.d. 4 december 2007

50 U090082/CvB Nota Huisvestingsbeleid 2009, d.d. 9 december 2008

51 U091243/CvB -FIN.2. Nota Financieel Beleid 2010, d.d. 9 december 2009

52 U101201/CvB -FIN.2. Nota Financieel Beleid 2011, d.d. 8 december 2010

In onderstaand overzicht zijn de volgende gegevens opgenomen:

- Begroting investeringen: geplande (blijkens nota financieel beleid).
- Realisatie investeringen: de investeringen netto investeringen inclusief de investering in het onderhanden werk.
- Verantwoorde investeringen: de overheveling van investeringen van "activa in uitvoering en vooruitbetalingen" naar "gebouwen en terreinen".

	2007	2008	2009	2010	2011
Begrote investeringen	PM	PM	17.928	9.610	7.764
Realisatie investeringen	28.026	16.528	8.184	9.840	2.222
Verantwoorde investeringen	28.026	2.679	18.013	4.859	7.247

In de jaarrekeningen 2009 tot en met 2011 is een opgaaf gedaan van de investeringen per locatie. Voor de jaren 2007 tot en met 2008 is hiervan geen opgaaf opgenomen. Aangezien voor het jaar 2009 in de nota financieel beleid geen opgaaf is opgenomen voor de geplande investeringen, kunnen de gerealiseerde investeringen hier niet tegen worden afgezet.

Daarnaast constateren wij dat de geplande meerjarige investeringen in de nota financieel beleid van jaar-op-jaar toenemen; de omvang van de investeringen volgens de nota financieel beleid (jaar T) neemt toe ten opzicht van de nota financieel beleid van voorgaand jaar (T-1). Daarnaast wordt geconstateerd dat in de nota investeringen worden aangemerkt met omschrijving DBFM-constructies (zie ook tabel hierna). Deze constructie houdt in dat derden investeringen in panden van Amarantis verrichten en deze verhuren aan Amarantis. Gevolg van deze constructie zou zijn dat panden off-balance worden verantwoord, hetgeen een positieve impact heeft op de ratio's van Amarantis. Naar informatie van de heer s' Jacob heeft voor geen van deze panden de DBFM-constructie plaatsgevonden, daar de financier (de BNG bank) zich heeft teruggetrokken.

Voor het jaar 2010 en 2011 geldt dat de geplande investeringen als volgt aan panden kunnen worden toegerekend:

	Begroting			Realisatie		
	2010	2011	Totaal	2010	2011	Totaal
<i>Gebouwen</i>						
Claerenburg (MBO)	1.000	500	1.500	162	185	347
Dr. Kuiperstraat (MBO)	–	DBFM	–	1.335	614	1.949
Filipijnenstraat (MBO)	–	DBFM	–	–	–	–
Middelven (VO)	–	–	–	–	(x) 1.586	1.586
Ariane Nozemanstraat (VO)	–	500	500	–	(x) 733	733
Dubbelink (VO)	–	1.450	1.450	–	(x) 2.684	2.684
Rode Kruisstraat (VO)	–	DBFM	–	–	(x) 740	740
Vrolikstraat (VO)	–	6.000	6.000	–	–	–
De Weer (VO)	1.300	–	1.300	–	–	–
Diverse /onvoorzien	500	1.000	1.500	PM	PM	PM

	Begroting			Realisatie		
	2010	2011	Totaal	2010	2011	Totaal
<i>Verbouwing</i>						
Leusderweg (MBO)	500	–	500	–	524	524
Vlaardingenlaan (MBO)	1.500	3.750	5.250	–	176	176
Stationsstraat (MBO)	250	–	250	429	–	429
Columbuslaan (MBO)	800	800	1.600	–	–	–
Binnenklimaat	1.600	1.495	3.095	PM	PM	PM
Groot onderhoud	0	2.250	2.250	PM	PM	PM
Diverse / onvoorzien	700	1.000	1.700	PM	PM	PM
<i>Diverse panden/onvoorzien</i>				2.933	5.399	8.332
Subtotaal	8.150	18.245	26.395	4.859	12.640	17.499
Vordering DMO ⁵³	–	(9.738)	(9.738)	–	–	–
Netto-investering	8.150	8.507	16.657	4.859	12.640	17.499

De heer Van Setten merkt het volgende op:

"De investering in het gebouw Clarenburg is in verband met een strategische heroriëntatie tot een minimum beperkt (onderzocht is het gebouw te verlaten).

De investering in de Dr. Kuiperstraat betreft een voorfinanciering van de DBFMO aanbesteding. Omdat besloten is Tec Amsterdam op te heffen zijn uiteraard geen investeringen meer in het gebouw Vlaardingenlaan verricht in afwachting van een nieuwe bestemming.

De investeringen in het gebouw Vrolikstraat betroffen het voortgezet onderwijs (Cygnus Gymnasium). Aanvankelijk was sprake van verhuur aan de gemeente, later heeft de gemeente besloten toch aankoop en renovatie van het gebouw te bekostigen en kon de investering van Amarantis achterwege blijven. De investering in het gebouw Columbuslaan is uitgesteld omdat de groep Utrecht geen onderwijskundige visie op technisch onderwijs had.

Samengevat stelt hij dat zich in de omgeving van de directie huisvesting ontwikkelingen hebben voorgedaan die door de directie huisvesting niet of nauwelijks waren te voorzien dan wel te beïnvloeden en waarop adequaat is gereageerd."

In de realisatie over het jaar 2011 zijn ten bedrage van € 5,4 miljoen (bedragen gemarkeerd met een x) opgenomen, welke niet in de activastaat zijn opgenomen. Dit betreffen investeringen, welke waren opgenomen in materiële vaste activa in uitvoering, maar in 2011 ten laste van de huisvestingslasten zijn gebracht. Daarnaast geldt dat ultimo 2011 nog voor een bedrag van € 3,6 miljoen aan activa in uitvoering is opgenomen, welke betrekking kunnen hebben op bovenstaande panden.

Wij constateren dat de inrichting van de jaarrekening 2010 en 2011 met betrekking tot de realisatie van de investeringen niet aansluit op de nota financieel beleid. De splitsing welke in de nota financieel beleid is aangebracht tussen gebouwen en verbouwingen (naar type), is niet opgenomen in de jaarrekening. Geconstateerd wordt dat op basis van de beschikbare documenten niet kan worden vastgesteld hoe de investeringen zich verhouden tot de goedgekeurde begroting.

Een beoordeling kan derhalve alleen op totaalniveau worden uitgevoerd. Geconstateerd wordt dat:

- Investeringsen zijn verricht in panden, welke niet in de nota Financieel beleid van onderhavig jaar zijn geautoriseerd (bijvoorbeeld Middelfen, Kuyper en Rodekruisstraat).
- Investeringsen hoger zijn dan in de nota Financieel beleid van onderhavig jaar is geautoriseerd (bijvoorbeeld Dubbeling, Nozemanstraat, Stationsstraat en Leusderweg).
- Investeringsen lager zijn dan in nota Financieel beleid van onderhavig jaar is geautoriseerd (bijvoorbeeld De Weer, Vlaardingenstraat en Columbuslaan).

Door de heer van Setten is het volgende aangegeven: "(..) het nieuwe gebouw van het Pascal Zuid College te Zaandam komt bij twee locaties voor, namelijk bij De Weer en bij Middelfen. Dit moet alleen Middelfen zijn. Tegenover een begroting van € 1,3 miljoen staat dan een realisatie van € 1,586 miljoen." Wij hebben geen nader onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van deze investeringen.

Door de heer Molenkamp is omtrent gebouwen in de VO sfeer het volgende toegelicht: "Ten aanzien van gebouwen in de VO sfeer was van belang de RPO ontwikkeling (Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen, wettelijke verplichting, welke vooral speelde in Amsterdam (een proces met OSVO (26 andere schoolbesturen) en de gemeente Amsterdam, Amsterdam-breed ondersteund door BMC), waar ondergetekende eerste onderhandelaar van Amarantis was, in overleg met groepsdirecties en directie Huisvesting) en mevrouw Verkerk in Almere, idem in goed overleg met groepsdirectie en directie huisvesting. Bij de planning van huisvesting in het MBO werd aansluiting gezocht bij de onderwijsplannen van de afzonderlijke groepen".

5.2.3 Investeringsen overige activa

Wij constateren dat in de nota's financieel beleid geen onderbouwing van investeringen in inventaris en/of overige bedrijfsmiddelen is opgenomen. In de nota financieel beleid is op hoofdlijnen een investeringsniveau opgenomen. In onderstaand overzicht is de in de nota financieel beleid opgenomen raming afgezet tegen de realisatie vanuit de jaarrekeningen.

	2007	2008	2009	2010	2011
Begrote investeringen	PM	PM	11.500	11.800	8.000
Realisatie investeringen	10.584	8.742	10.128	5.730	16.237

De gerealiseerde investeringen hebben betrekking op investeringen inzake immateriële vaste activa (software), inventaris en apparatuur en andere vaste bedrijfsmiddelen.

5.2.4 Rapportage voortgang investeringen

Wij constateren dat over de uitputting van de investeringsbegroting geen informatie is opgenomen in de halfjaarcijfers. Zoals opgenomen in § 5.2.5 is wel vastgesteld dat in de Financiële commissie is gesproken over de voortgang, echter hiervan hebben wij geen onderliggende documenten aangetroffen.

5.2.5 Beoordeling Raad van Toezicht/Financiële commissie

Omtrent de voortgang van de investeringen in meerjarenperspectief is wel gevraagd in de Raad van Toezicht, hetgeen blijkt uit de notulen van 16 december 2008 van de Raad van Toezicht, waarin is opgenomen: *"De heer De Boer onderschrijft de gemaakte opmerkingen over de strekking van de nota als financiële nota en stelt dat in de volgende nota meer vanuit reflectie naar huisvesting gekeken moet worden. Mevrouw Groenewegen zegt een meerjarenperspectief te wensen op basis waarvan gezien kan worden wat er voor 2009 op de rol staat. Indien het in 2010 opnieuw op de rol staat zou een nieuwe besluitvorming vereist zijn. Ook de heer Süthoff onderschrijft het belang van het per jaar aangeven van de opgenomen investeringen."*⁵⁴

In de notulen van 19 november 2009 omtrent de nota financieel beheer is omtrent de huisvesting het volgende opgenomen: *"Mevrouw Tümer staat stil bij de opgetreden vertraging van projecten ten opzichte van vorig jaar en vraagt zich af wat dit betekent voor de voorzieningen en welke financiële gevolgen de vertraging met zich meebrengen. Daarnaast constateert mevrouw Tümer dat het geen strategische nota is, maar een financiële nota met huisvesting als verbijzondering. Mevrouw Tümer zegt bezorgd te zijn over het uit het zicht verdwijnen van een aantal financiële zaken, zoals de voorfinanciering VO in het afgelopen jaar. Tevens vraagt mevrouw Tümer zich af hoe de besluitvorming ten aanzien van het verlagen van afschrijvingstermijnen is geregeld, zonder overleg met de Raad van Toezicht. De heer Janssen meent dat het een nota "in de achteruitkijkspiegel" is en beschouwt de nota steeds meer als een boekhoudkundig rapport. De heer Janssen bepleit een meer proactieve kijk op huisvesting en wenst zich derhalve een vooruitkijkspiegel."*

*In het verslag is toegelicht dat: de heer s'Jacob licht toe dat, naar aanleiding van de vraag over het Financieel Halfjaarverslag 2009 in de vergadering van de Raad van Toezicht, het niet gelukt is om tijdig een betrouwbaar overzicht op te stellen over het verloop van de investeringen en de positie onderhanden werk, afgezet tegen de Nota Huisvesting Beleid en de Nota Financieel Beleid. De nieuwe projectadministratie vormt daarvoor nog onvoldoende basis. CvB is bezig om toch op tijd alle gegevens boven tafel te krijgen, maar meldt dat dit onder huidige omstandigheden wat meer tijd en moeite kost."*⁵⁵

In de notulen van de FC van 16 november 2011 is omtrent de ontwikkeling van de huisvestingsportefeuille het volgende opgenomen: *"De heer Poot geeft desgevraagd aan, de FC RvT graag deelgenoot te maken van hetgeen hij heeft aangetroffen in de eerste 2 maanden als directeur Huisvesting bij Amarantis:*

- Geen sturing op de huisvestingsportefeuille door de voorgaande directeur.*
- Veel projecten met weinig onderlinge samenhang.*
- Veel extern ingehuurde knowhow.*
- Veel huurgebouwen en weinig gebouwen in eigendom.*
- Relatief weinig onderhoud en geen onderhoudsvoorziening of uitgewerkte meerjaren onderhoudsplannen.*
- Administratie niet optimaal.*

⁵⁴ U09110, verslag RvT d.d. 16 december 2008

⁵⁵ U091215 Verslag CVB/RVT d.d. 19 november 2009

De heer Poot ziet het ontbreken van onderwijsportefeuillebeleid als een belangrijk gemis; de (oude) Nota Huisvestingbeleid geeft ook weinig concrete aangrijpingspunten. Hij ziet het als zijn opdracht hierin verandering te brengen. De directie Huisvesting dient het 'corporate' geweten te zijn op strategische huisvestingkeuzen. De FC RvT bevestigt dat men stringent projectmanagement en -beheer gekoppeld wil zien aan een lange termijn strategische visie Amarantis onderwijshuisvesting. Men onderschrijft dat de onderwijsvisie leidend is voor de huisvestingportefeuille en deelt Hans opmerking dat projecten stringent gestuurd moeten worden zowel vanuit onderwijs- als huisvestingsprincipes. Daartoe zullen projecten voortaan bestaan uit een stuurgroep van 2 directeuren, één vanuit het onderwijs en één vanuit Huisvesting.⁵⁶

Door de heer Molenkamp is aangegeven dat omtrent de opmerking inzake ingehuurde Know-how, dit naar zijn opvatting dit altijd met medeweten en instemming plaatsvond van het lid CvB, belast met middelen.

Door de heer Van Setten is de volgende toelichting op bovenstaande passages verstrekt. "De heer Van Setten merkt op dat er bij het voortgezet onderwijs op instellingsniveau geen sprake is van strategisch huisvestingbeleid noch van portefeuille beleid. Dit strategische beleid wordt gevoerd door de gemeenten. Onderhandelingen hierover werden gevoerd door de voorzitter van het CvB en de portefeuillehouder onderwijs van het CvB en niet door de directie huisvesting. Voor de groepen Amsterdam Noord en Amersfoort is wel degelijk een strategisch huisvestingsplan beschikbaar (...) Deze plannen zijn gebaseerd op een uitgebreide analyse van het te voeren portfolio-beleid (welke opleidingen worden waar aangeboden) en de concurrentie. Het CvB heeft het strategisch huisvestingsplan voor Amsterdam Noord goedgekeurd. Voor Amsterdam Zuid/Oost en West was geen portfolio-beleid geformuleerd (dit kwam in de zomer van 2011 op gang, echter zonder concurrentieanalyse) en was strategisch huisvestingsbeleid niet te formuleren. In Utrecht was sprake van een soortgelijke situatie. Duurzaamheidsbeleid is uitgebreid uitgewerkt in de DBFMO aanbesteding en bij de nieuwbouw van het Baken Poort College in Almere. Op voorstel van de directie huisvesting, is op ambtelijk niveau overeenstemming bereikt over extra financiering van € 2 miljoen voor duurzaamheidsmaatregelen (...) Ook in het standaard programma van eisen is veel beleid uitgewerkt (...) en is geborgd dat wordt geleerd van afgesloten projecten. Eind 2010 heeft hij met het volledige CvB alle strategische keuzes uitgebreid besproken (...).

Met betrekking tot het onderhoud merkt de heer Van Setten op dat voor alle gebouwen waarvan verwacht werd dat ze nog minimaal 5 jaar in gebruik zouden zijn, meerjaren onderhoudsplannen zijn opgesteld (...). Omdat geen budget beschikbaar was voor systematisch preventief onderhoud, zijn uit kostenoverwegingen geen jaarplannen opgesteld.

Ook merkt de heer Van Setten op dat de directie huisvesting altijd binnen de exploitatiebegroting is gebleven en dat de uitgevoerde grote projecten (Pieter Nieuwland Lyceum, College De Meer Radioweg en Zuiderlicht College Karel du Jardinstraat) binnen het beschikbare budget zijn gerealiseerd. Ook de renovatie van het gebouw voor het Cygnus Gymnasium en het Pascal College havo/vwo zijn zodanig voorbereid dat deze binnen het toegekende budget kan worden uitgevoerd. Vanzelfsprekend zijn alle plannen van eisen in nauwe samenwerking met de groepsdirecties op basis van onderwijskundige doelen vastgesteld."

Tot slot merkt de heer Van Setten op dat op basis van een onderzoek naar de informatiebehoefte van de directie huisvesting de projectadministratie succesvol is geïmplementeerd. Dit proces is moeizaam verlopen en heeft lang geduurd omdat veel gegevens uit de administratie van ISA vanaf 1999 na veel uitzoekwerk overgenomen moesten worden. Dit uitzoekwerk is ook verricht om oude nog niet afgerekende projecten bij de gemeenten alsnog vergoed te krijgen. In veel gevallen is dat gelukt en heeft het geleid tot incidentele baten."

5.3 Ontwikkeling investering en exploitatie

In § 3.1.2 is de ontwikkeling van de investeringen in materiële activa nader toegelicht. Over de investeringen in materiële vaste activa wordt afgeschreven. Een stijging van de investeringen leidt tot een stijging van de afschrijvingslasten, hetgeen in § 3.2.4 nader is toegelicht. In § 3.2.5 is een toelichting opgenomen op de stijging van de huisvestingslasten.

Voor investeringen en afschrijvings- en huisvestingslasten geldt dat deze harder stijgen dan de ontwikkeling van het aantal deelnemers. In § 5.3.1 wordt de ontwikkeling van het aantal panden weergegeven, waarna in § 5.3.2 de knelpunten van de huisvestingssituatie na de fusie met ISA zijn weergegeven. In § 5.3.3 zijn de grondslagen voor waardering nader toegelicht. In § 5.3.4 is een toelichting opgenomen omtrent een viertal panden waarvoor een sale-and-lease-back transacties heeft plaatsgevonden, waarin in § 5.3.4 een toelichting is opgenomen omtrent de genormeerde huisvestingskosten en de werkelijke huisvestingslasten.

5.3.1 Ontwikkeling aantal locaties

In het fusierapport ROC ASA/ISA deel I57 is het volgende opgenomen: "Zowel ROC ASA als stichting ISA heeft thans een beduidend grotere huisvestingsoppervlakte in gebruik dan volgens het aantal deelnemers wordt bekostigd. In de huisvestingsplannen van de instellingen is in een reductie van oppervlakte voorzien."

Daarnaast is in de rapportage "Risicoanalyse (financiën, huisvesting en bedrijfsvoering) ten behoeve van een bestuurlijke fusie"⁵⁷ is omtrent de huisvesting van ISA en ASA het volgende opgemerkt "Zowel ROC ASA als Stichting ISA beschikken over een groot aantal gebouwen, waarvan de meeste in eigendom zijn en een aantal gehuurd worden (ROC ASA ca. 25 locaties, ISA ca. 40 locaties). Bij zowel ROC ASA als Stichting ISA is het huidige ruimtegebruik substantieel hoger dan het normatieve gebruik per deelnemer conform de bekostigingssystematiek (...). De huidige huisvestingslasten (ASA: 13% en ISA 6% van de totale kosten) wijken niet ongunstig af van de gemiddelden in de sectoren BVE en MBO. "

Zoals in § 5.1 is geconstateerd, geldt dat geen integraal huisvestingbeleidsplan beschikbaar is. Wij hebben geen eenduidig document ontvangen, waaruit blijkt welke locaties over de gehele onderzoeksperiode door Amarantis is gehanteerd. Op ons verzoek is dit overzicht opgesteld, welke bestond uit de jaren 2009 tot en met 2012. In de jaarrekeningen 2008 tot en met 2011 is een overzicht opgenomen met het aantal locaties van Amarantis.

⁵⁷ Fusierapport deel I Beschrijving en onderzoek ISA/ASA, pagina 33, niet gedateerd

⁵⁸ KPMG Accountant N.V. Risicoanalyse (financiën, huisvesting en bedrijfsvoering) ten behoeve van een bestuurlijke fusie, d.d. 10 januari 2005

Op basis van de gegevens in de jaarrekening is in onderstaande tabel ingevuld. Van Amarantis hebben wij, op ons verzoek, een overzicht⁵⁹ met een aantal locaties over de jaren 2009 tot en met 2011 ontvangen, waarvan wij het aantal in de tweede regel hebben opgenomen. Daarnaast hebben wij een overzicht ontvangen⁶⁰ waarin de huisvestingslasten per locatie zijn opgenomen, versus een normbedrag. Op basis van dit overzicht blijkt een aantal locaties van 84.

Wij hebben bij uitvoering van ons onderzoek geen eenduidig overzicht ontvangen, waaruit blijkt welke locaties in welk jaar door Amarantis in gebruik waren.

Indien deze overzichten in de loop van de jaren wordt vergeleken geldt het volgende aantal locaties:

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal locaties volgens jaarrekening	PM	56	77	64	71
Aantal locaties volgens opgaaf Amarantis	PM	PM	81	82	81

Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"In de administratie van Amarantis is voor elk vastgoed object een kostendrager opgenomen. Amarantis heeft een meerjaren overzicht vanuit die administratie verstrekt. Daaruit kan het verloop van het aantal vastgoed objecten worden afgeleid, ongeacht de juridische status van dat object (huur, juridisch eigendom, economisch eigendom, etc.). Dit overzicht is niet één op één te matchen met het overzicht van panden zoals opgenomen in de bijlage van de jaarrekeningen. Dat overzicht bevat namelijk alleen een overzicht van de voor de leerling/deelnemer herkenbare onderwijslocaties. De locaties waar alleen staf gehuisvest is zijn hierin niet opgenomen. Ook objecten als gymzalen of bijgebouwen zijn hierin niet opgenomen. Een locatie als Oregondreef/Mississippidreef in Utrecht is in de administratie opgenomen als twee kadastrale objecten doch in het overzicht in de administratie als één. Ook de twee niet in gebruik zijnde kleine bedrijfsruimten in Amsterdam of een verhuurde locatie waar geen onderwijs (meer) wordt gegeven, zijn conform de vereisten niet in de bijlage bij de jaarrekening opgenomen. Het verstrekte overzicht is de bron. (...) Het aantal onderwijslocaties uit de jaarrekening is niet te vergelijken met het overzicht uit de administratie."*

Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar het aantal locaties dat bij Amarantis in gebruik is en/of naar de juistheid van bovengenoemde aantallen locaties.

5.3.2 Knelpunten huisvesting oud-ISA

Kort na de fusie zijn knelpunten in de huisvestingssituatie van ISA onderkend, hetgeen is besproken in de Raad van Toezicht. Door een werkgroep bestaande uit medewerkers van Amarantis aangevuld met externen is de huisvestingsportefeuille in kaart gebracht, waarover op 14 mei 2007⁶¹ en 4 december 2007⁶² aan de Raad van Toezicht is gerapporteerd. Uit dit memo blijkt dat per locatie in kaart is gebracht welke verbouwingsacties lopen, welk bedrag beschikbaar is gesteld door de gemeenten (beschikking) en wat het verwachte dekkingstekort is (verwachten uitgaven groter dan de beschikking).

⁵⁹ Amarantis onderwijsgroep, verloopoverzicht gebouwen d.d. 21 september 2012

⁶⁰ Amarantis onderwijsgroep; inzicht huisvestingslasten Amarantis 2012, vs. 8.00 d.d. 28-3-2012

⁶¹ U070204/CvB, d.d. 14 mei 2007

⁶² U070704/CvB, d.d. 4 december 2007

Uit dit memo blijkt het volgende:

- 1 In de balans staat een vordering op gemeenten van € 2,7 miljoen voor afgesloten en gedeclareerde projecten, waarvan nog € 0,8 miljoen naar verwachting kan worden gedeclareerd. Dit bedrag is in de jaarrekening 2006 van ISA afgewaardeerd ten lasten van het resultaat.
- 2 Voor een bedrag van € 7,6 miljoen zijn uitgaven verricht voor huisvestingsprojecten VO die geen waarde toevoegen aan de te ontwikkelen huisvesting. Dit bedrag is in de jaarrekening 2006 van ISA afgewaardeerd ten lasten van het resultaat.
- 3 Voor een bedrag van € 20,6 miljoen gelden dekkingstekorten, risico's c.q. te nemen beleidsbeslissingen aangaande lopende huisvestingsprojecten VO. Uit het memo blijkt dat de gerealiseerde bedragen in de balans worden geactiveerd en afgeschreven.

Zoals beschreven in punt 3, zal het dekkingstekort op lopende investeringen worden geactiveerd en afgeschreven. In § 5.3.3 zijn de waarderingsgrondslagen van Amarantis in relatie tot deze beslissing nader uiteen gezet.

Wij constateren dat het risico van mogelijke tekorten in de huisvestingsportefeuille bij ISA ten tijde van de fusie niet is onderkend. In het fusiedocument⁶³ zijn de volgende passages opgenomen:

- De investeringbehoefte aan nieuwbouw en verbouw bij Stichting ISA is te ramen op circa € 100 miljoen en betreft een groot aantal gebouwen. Naar het oordeel van het College van bestuur worden de investeringskosten geheel gedragen door de betrokken gemeenten.
- Bij enkele investeringsprojecten vindt een combinatie plaats van bouw van scholen en andere voorzieningen (...). De Colleges van Bestuur van ROC ASA en Stichting ISA hebben ons bevestigd dat de onderwijsinstellingen geen financiële risico's lopen bij de ontwikkeling van de bouw van niet-onderwijs functies op deze locaties.

5.3.3 Grondslagen voor waardering Amarantis

Qua verwerking in de jaarrekening heeft Amarantis ervoor gekozen de overschrijdingen en groot onderhoud te activeren op de balans en af te schrijven over de verwachte gebruiksperiode. Deze verwerkingswijze is toegestaan, echter voor de waardering is van belang dat wordt getoetst in hoeverre de afschrijvingen in de toekomst kunnen worden gedekt in de exploitatie. Voor de toets in hoeverre de waardering juist is dan wel of sprake is van een bijzondere waardevermindering is van belang dat minimaal een meerjarenbegroting van de betreffende onderwijslocatie beschikbaar is, waaruit blijkt in hoeverre de afschrijvingen kunnen worden opgevangen in de exploitatie. Op ons verzoek heeft de externe accountant op onze vraag omtrent de onderbouwing van het kunnen activeren en afschrijven van investeringen in onderhoud en overschrijding van normvergoedingen VO-huisvesting het volgende toegelicht: *"In het controledossier is geen afzonderlijk memorandum opgenomen dat ziet op de vraag of de uitgaven voor onderhoud en investeringen in VO panden op panden waarvoor geen vergoeding van de gemeente wordt verkregen kunnen worden geactiveerd. (...) Het bestuur is verantwoordelijk voor het formuleren van activeringscriteria. De accountant dient vast te stellen of de geformuleerde criteria in overeenstemming zijn met de verslaggevingvoorschriften. (...) wij hebben (...) vastgesteld dat investering in de huisvesting voldoen aan de activeringscriteria"*.

Door de heer s'Jacob en Van Setten is aangegeven dat bij de aanvang van de fusie sprake was van achterstallig onderhoud, dat moest worden uitgevoerd. Bij zowel ISA als ASA was voor groot onderhoud geen voorziening gevormd, waardoor het achterstallig onderhoud uit de lopende kosten moest worden gefinancierd. Amarantis heeft ervoor gekozen om het groot onderhoud te activeren en af te schrijven. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat de volgende methodieken voor de verwerking van groot onderhoud:

- 1 Activeren en afschrijven.
- 2 Voorziening groot onderhoud.
- 3 Volledig in de lasten.

De heer s'Jacob heeft dat toegelicht dat Amarantis methodiek 1 heeft toegepast, omdat:

- Methodiek 3 leidt tot een onjuist beeld van de ontwikkeling van de resultaten vanwege jaarlijks te grote fluctuaties (in het resultaat) daar het groot onderhoud vanwege de samenstelling van de huisvestingsportfolio niet in elk jaar qua omvang ongeveer gelijk is (dienst Huisvesting).
- Methodiek 2 vanwege dezelfde argumenten ook afvalt doordat ook bij de vorming van een voorziening voor groot onderhoud de lasten niet over de gehele periode gelijk zijn.
- Hierdoor blijft de eerste methodiek over als de beste waarbij de lasten zoveel mogelijk verspreid worden over de totale gebruiksduur en het financieel inzicht het beste wordt gediend.

5.3.4 Omvang huisvestingslasten

Door de heer s'Jacob, Van Setten en Poot is aangegeven dat de huisvestingslasten van Amarantis hoger dan gemiddeld liggen, hetgeen ook blijkt uit de normratio's die zijn opgenomen in § 3.3.3. Door de heer s'Jacob en Poot is een overzicht⁶⁴ opgesteld, waarin de huisvestingslasten zijn verdeeld naar de verschillende locaties (VO en MBO) en afgezet tegen een normbedrag per locatie. Het normbedrag per locatie is naar onze informatie gebaseerd op het aantal bekostigde deelnemers, een norm aantal m2 per bekostigde deelnemers en een normbedrag aan kosten per m2. Wij hebben vastgesteld dat de gehanteerde aantallen deelnemers, begrote afschrijvings- en exploitatiekosten op hoofdlijnen aansluiten op ons beschikbare informatie. Wij hebben geen nader werkzaamheden verricht naar de berekening van het normbedrag.

Uit dit overzicht blijkt dat Amarantis 311.452 m2 aan ruimte beschikbaar heeft, versus een normbehoefte van 211.395 m2. De constatering sluit op hoofdlijnen aan op de constatering in het fusierapport van KPMG, waarin is opgemerkt dat de beschikbare m2 de normbehoefte overschrijdt. De begrote kosten 2012 bedragen ca. € 30,6 miljoen, versus een norm van € 16,9 miljoen. Uit dit overzicht blijkt dat de huisvestingslasten ca. € 13,7 miljoen (ca. 5,1% van de totale lasten 2011) hoger zijn dan het normbedrag.

Door de heer van Setten is de reden dat de huisvestingslasten relatief hoger zijn als volgt toegelicht: *"De huisvestingslasten van het MBO zijn om een drietal redenen hoger dan gemiddeld. De eerste is dat sinds jaar en dag het onderwijs wordt gegeven in relatief kleine gebouwen, grote unielocaties zijn nooit gerealiseerd, ofschoon hier wel exploitatievoordelen mee te behalen zijn en fricties tussen vraag en aanbod van huisvesting vrij eenvoudig kunnen worden opgelost. Kleinschaligheid is binnen ASA op onderwijskundige gronden zo veel mogelijk de norm geweest. De tweede reden is dat ASA verspreid is over een drietal regio's met als gevolg dat fricties moeilijker opgelost kunnen worden dan wanneer je hoofdzakelijk in één regio bent gehuisvest."*

⁶⁴ 120327 Inzicht huisvestingslasten Amarantis 2012 vs 8.00 d.d. 28 maart 2012

Een tekort aan m2 in Amersfoort kun je nou eenmaal niet oplossen met een overschot in Utrecht. De derde reden is dat huisvestingsbeleid binnen ROC ASA in samenhang met andere beleidsterreinen werd geformuleerd. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot hogere kosten. Een voorbeeld hiervan is de huisvesting van opleidingen niveau 1 en 2 in bijzonder kleine gebouwen en de sale-and-leaseback transactie van Leusderweg en Australiëlaan. Bij de bespreking van de regio's hieronder worden nog enkele voorbeelden gegeven."

Voor de nadere toelichting op e sale-and-lease-back transactie wordt verwezen naar § 5.3.5

5.3.5 Sale-and-lease-back transactie

Tijdens de interviews met de heer Van Setten en s'Jacob is aangegeven dat sprake is geweest van sale-and-lease-back transacties door ROC ASA. Een dergelijke constructie houdt in dat een pand aan een derde wordt verkocht en teruggehuurd. In de jaarrekening 2000⁶⁵ is in de toelichting op het jaarverslag bij huisvestingslasten de volgende passage opgenomen: *"In 2000 is (...) voor een bedrag van F 7,1 miljoen geïnvesteerd in de nieuwbouw van het gebouw Australiëlaan 25 te Utrecht. Dit gebouw is na oplevering, tezamen met het naastgelegen gebouw (nr.23) verkocht voor een bedrag van F 30,9 miljoen. Na aftrek van de bijkomende kosten en de btw verrekening resteerde een boekwinst van F 5,4 miljoen. Na de verkoop huurt ROC ASA de gebouwen. De door de verkoop beschikbaar gekomen kredietruimte zal, conform het huisvestingsplan, worden benut voor de aankoop en renovatie van gebouwen en voor verbetering van de liquiditeitspositie."*

Door de heer s'Jacob en de heer Van Setten is aangegeven dat, voor zover bekend, sale-and-lease-back contracten zijn aangegaan voor panden aan Australiëlaan en de Leusderweg. Door de heer Van Setten is als oorzaak voor deze transactie het volgende aangegeven: *"In de jaren 90 en ook in de beginjaren van de huidige eeuw was er bij ROC ASA sprake van een voortdurende relatief hoge groei van het aantal deelnemers (er waren jaren met 8 tot 9% groei). Deze groei werd door het College van Bestuur zeer nadrukkelijk nagestreefd, hetgeen u terug kunt vinden in de strategische beleidsnotities. In financiële zin is groei evenwel zeer nadelig, door de t-2 systematiek ontvangt de instelling gedurende 17 maanden geen bekostiging voor het aantal deelnemers waarmee wordt gegroeid. In de Nota's Financieel Beleid uit die jaren kunt u zien dat de instelling worstelde met het financieren van de groei. Door middel van de sale-and-leaseback transacties zijn middelen vrijgemaakt om een bijdrage aan de financiering van de groei te leveren. Ik merk op dat indien je als instelling wilt groeien, je er voor moet zorgen dat het onderwijs voor de deelnemer aantrekkelijk is. Om dit te realiseren zijn er in die jaren verschillende nieuwe opleidingen gestart (...); ook dit behoeft extra financiering. Om te voorkomen dat door groei en nieuwe opleidingen te veel middelen onttrokken zouden worden aan het primaire proces, is er voor gekozen geld uit gebouwen vrij te maken. Mede daardoor heeft ROC ASA de groei kunnen realiseren. Op de achtergrond speelde ook een rol, met name in de toenmalige RvT, dat een onderwijsorganisatie zich bezig dient te houden met de kerntaak en niet met het beheer van gebouwen. Uiteraard zijn de transacties conform de statuten goedgekeurd door de RvT."*

Het huurcontract voor deze panden is in de jaarrekeningen verwerkt als zijnde "operational lease", hetgeen inhoudt dat de jaarlijkse huurlasten als kosten in de jaarrekening worden verwerkt. Ingeval van verwerking van de transactie als zijnde zogenaamde "financial lease" geldt dat het betreffende actief en de ontvangen middelen op de balans moeten worden gewaardeerd en afschrijving- en rentelasten in de exploitatierekening worden verantwoord.

⁶⁵ Financieel jaarverslag ROC ASA 2000, d.d. 7 mei 2001.

In de jaarrekening is zijn op totaalniveau de lopende huurcontracten toegelicht onder de "Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen". In de jaarrekening is niet toegelicht of sprake is van Financial- dan wel operational lease. De heer s'Jacob heeft aangegeven niet bekend te zijn met een discussie die omtrent de verwerking heeft plaatsgevonden. Door de externe accountant is op verzoek het volgende toegelicht: *"De beoordeling of hier sprake is van financial of operational lease is primair een verantwoordelijkheid van het bestuur. Voor zover wij weten betreft dit transacties van voor 2007. De dossiers uit deze periode liggen in een externe opslag. Helaas hebben wij om logistieke redenen op korte termijn geen toegang tot deze dossiers."* Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar de juistheid van de verwerkingwijze.

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is omtrent de sale-and-lease-back transactie is het volgende toegelicht: *"de sale en lease back transacties uit 2001 en 2002 zijn onder de verantwoordelijkheid van de vorige RvT tot stand gekomen. Wij zijn daarover bij ons aantreden niet geïnformeerd en ook in latere jaren niet door de accountant en of CvB hierop gewezen."*

Uit het overzicht⁶⁶ van Amarantis blijkt dat het aantal genormeerde m2 voor deze vier panden totaal 21.714 m2 is, versus werkelijk 19.213. Voor deze panden geldt dat op basis van het aantal ingeschreven deelnemers op betreffende locatie meer m2 beschikbaar zijn op basis van normgegevens vanuit de branche. In financiële zin geldt dat de genormeerde kosten € 2,8 miljoen (exploitatie plus afschrijving) bedragen, versus begroting 2012 € 4,1 miljoen.

Omtrent de benchmark van huisvestingslasten merkt Amarantis het volgende op: *"(...) een vergelijking van de huisvestingslasten met het sector gemiddelde onjuist. Voor het grootste deel zitten wij in de Randstad waar huisvesting nu eenmaal duurder is dan op het platteland. Vergelijking met bijvoorbeeld het ROC van Amsterdam of ROC Midden Nederland is zinvoller."* Wij hebben hiernaar geen nader onderzoek verricht.

⁶⁶ 120327 Inzicht huisvestingslasten Amarantis 2012 vs 8.00 d.d. 28 maart 2012

6 Ontwikkeling leenverhoudingen

Omschrijving onderzoeksvraag

Door de Onderzoekscommissie zijn voor de financiering van Amarantis de volgende onderzoeksonderwerpen geformuleerd:

- Op welke wijze was de treasuryfunctie is ingericht?
- Wat was de ontwikkeling van de leenverhoudingen (kort/lang) en contractpartners?
- Welke banken hebben op welke wijze gefinancierd?

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze vraag de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen informatie bij Amarantis Onderwijsgroep.
- In kaart brengen financiële positie Amarantis Onderwijsgroep
- Kennisnemen van contracten, treasurystatuut, notulen Raad van Toezicht, Financiële Commissie en College van bestuur.
- Inwinnen informatie bij betrokken medewerkers en actoren.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

Hierna hebben wij eerst de inrichting van de Treasuryfunctie binnen Amarantis Onderwijsgroep uitgewerkt. Vervolgens hebben wij op basis van de jaarrekening de ontwikkeling van de financiële positie uitgewerkt. Uiteindelijk hebben wij de benodigde financieringsbehoefte en het contact hieromtrent met de verschillende banken uiteen gezet.

6.1 Treasuryfunctie

6.1.1 Treasurystatuut

Amarantis heeft een formeel treasurystatuut opgesteld dat door de Raad van toezicht op 4 februari 2009 is vastgesteld. Voor dit moment was naar informatie van Amarantis geen treasurystatuut beschikbaar. In het treasurystatuut is het volgende opgenomen:

- De doelstellingen van treasury.
- De normen voor solvabiliteit en liquiditeit.
- De wijze van financieren.
- Beleggen en belenen.
- Cash management.
- Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.
- Interne externe controle.

Normen voor solvabiliteit en liquiditeit

In het treasurystatuut zijn de volgende financiële normen opgenomen:

	2009	vanaf 2010
Solvabiliteit I (eigen vermogen/balanstotaal):	20%	17%
Solvabiliteit III (eigen vermogen/totaal lasten):	17%	15%
Liquiditeit (kortlopende activa/kortlopende schulden):	50%	50%

Wij merken op de ontwikkeling van de normen Solvabiliteit I en liquiditeit in de paragraaf "Financiën" van de jaarrekeningen 2007 tot en met 2011 zijn toegelicht. De norm Solvabiliteit II is vanaf het jaar 2009 niet meer toegelicht. De ontwikkeling van deze ratio is nader in § 3.3.1 nader weergegeven.

In de rapportage⁶⁷ van Directie Rekenschap aan het College van Bestuur is geconstateerd dat Amarantis niet voldoet aan deze criteria. In de rapportage is de volgende passage opgenomen: *"De verwachting is (opgenomen in NFB 2010) dat de normen in 2009 niet gehaald worden. Wel wordt een groei verwacht in komende jaren. Een dergelijke verwachting is ook in voorgaande jaren geuit. De werkelijkheid blijft tot op heden achter. De verwachting is dat de Bank in de toekomst de risico-opslag zal gaan koppelen aan de solvabiliteit en dat het rendement ook mee gaat spelen in hun beoordeling."*

Geconstateerd wordt dat deze normratio's (zie ook § 3.3.1) met uitzondering van het jaar 2010 voor solvabiliteit niet worden gerealiseerd.

In het treasurystatuut zijn geen maatregelen opgenomen, die dienen te worden getroffen zodra niet aan deze ratio's wordt voldaan.

Financierien

In het treasurystatuut is opgenomen dat voor het inzetten van rente-instrumenten in het kader van risicomanagement regels moeten worden gehanteerd. Belangrijke regels zijn:

- Omvang en aard financiering is afgestemd op geprognosticeerde behoefte.
- Gestreefd wordt naar een zo goed mogelijke spreiding van rente vervaltermijnen, waarbij:
 - In een jaar niet meer dan 20% van de totale portefeuille aan leningen vervalt.
 - In een termijn van twee jaar vervalt niet meer dan 30% van de totale portefeuille van de leningen.
- Financiering kan op basis korte rente plaatsvinden, welk deel niet meer dan 15% van het totaal bedraagt.

Tevens is opgenomen dat swap transacties mogen worden gehanteerd. Geconstateerd wordt dat de lening met de Rabobank is vervallen, waardoor in 2010 en 2011 het merendeel van de lening kortlopend is. Deze wijze van financiering voldoet niet aan het treasurystatuut.

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Als sluitstuk op de betalingsfunctie is opgenomen dat de portefeuillehouder middelen van het College van Bestuur de feitelijke betaalhandeling verricht. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat wekelijks de betalingen door hem persoonlijk zijn geautoriseerd.

Daarnaast is opgenomen dat het College van bestuur verantwoording af moet leggen over het gevoerde beleid.

6.1.2 Verantwoording

Conform de bepaling in het treasurystatuut dient het College van Bestuur aan de Raad van Toezicht verantwoording af te leggen over het gevoerde treasurybeleid in de financiële halfjaarcijfers en de jaarrekening.

⁶⁷ CvB/1036.09c d.d. 08/09/10

Geconstateerd wordt dat in de jaarrekeningen, nota's financieel beleid en halfjaarcijfers van 2007 tot en met 2011 een specifieke paragraaf omtrent treasurybeleid en -ontwikkelingen, met relevante informatie is opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan de geldende voorwaarden van het treasurystatuut.

In de halfjaarcijfers en de jaarrekening wordt nadrukkelijk de stand van zaken omtrent de verlenging van de financiering bij de Rabobank besproken. In het financieel halfjaarverslag 2011⁶⁸ is het volgende opgenomen: *"Amarantis heeft in 2008 een kredietovereenkomst gesloten voor € 50 miljoen, met de intentie om deze uiteindelijk te consolideren in een langlopende lening. De kredietfaciliteit is enkele malen verlengd en loopt door tot 1 december 2011. De kredietfaciliteit bestaat uit een vast bedrag van € 10 miljoen en uit een faciliteit van € 40 miljoen waarvan afhankelijk van de behoefte gebruik wordt gemaakt. (...) Er zijn offertes aangevraagd en ontvangen voor een nieuwe financiering welke als volgt is samengesteld:*

- € 20 miljoen werkkapitaalfinanciering in de vorm van een rekening courant krediet.*
- € 50 miljoen ter vervanging van de huidige (investerings) kredietfaciliteit verleend door de Rabobank met het oogpunt dit in 2011 om te zetten in een langlopende lening.*
- € 40 miljoen ter financiering van nieuwe investeringen in gebouwen op basis van voorlopige huisvestingsplannen.*

Voor dat deel van de financiering dat betrekking heeft op mbo-investeringen, zijnde € 81,7 miljoen, is borging aangevraagd bij het Waarborgfonds bve. Een definitieve borging vindt pas plaats op basis van een beoordeling van de definitieve kredietovereenkomst. Op basis van de voorlopige reactie van het waarborgfonds is het de stellige verwachting dat deze borging wordt toegekend.

Het beleid is er op gericht om in de komende jaren voor nieuwe mbo-gebouwen meer gebruik te gaan maken van off-balancefinanciering, waarbij gebruik wordt gemaakt van de DBFM-constructies (Design, Build, Finance, Maintenance). Gebouwen die daarvoor in aanmerking komen zijn de nieuwbouw aan de Ds Kuiperstraat te Nijkerk, de Rode Kruisstraat te Amsterdam en de Philipijnenstraat te Almere."

Uit bovenstaande passage blijkt dat de herfinancieringsbehoefte circa € 110 miljoen bedroeg, waarvan € 50 miljoen als zijnde herfinanciering van de lopende lening.

In de jaarrekening 2011⁶⁹ is het volgende omtrent treasurybeleid en -ontwikkelingen opgenomen: *"Het treasury-beleid van Amarantis Onderwijsgroep is vastgelegd in het Treasury Statuut. Dit beleid is gericht op het realiseren van een duurzame financiering tegen minimale kosten en een aanvaardbaar risico. Hierbij ligt de nadruk op de beheersing van de bijbehorende risico's. Dit gebeurt in het kader van het renterisico onder meer door normen te hanteren voor het rente vervalschema. Naar aanleiding van het in 2007 opgestelde investeringsplan 2008-2011, is in april 2008 een financieringsovereenkomst met de huisbankier gesloten. Het financieringsplan voorzag in de structurele (lange termijn) financiering van Amarantis Onderwijsgroep. Hieruit volgend is in 2008 de kredietfaciliteit ultimo 2007 ad € 10 miljoen omgezet in een lening. Daarnaast is in 2008 een nieuwe kredietfaciliteit aangegaan waarbij maximaal € 40 miljoen ingezet kan worden voor huisvestingsprojecten.*

⁶⁸ U110818/CvB-Fin.2. Financieel Halfjaarverslag 2011, d.d. 27 september 2011

⁶⁹ U120196/CvB-Fin.2. Jaarstukken 2011, pagina 52, d.d. 30 augustus 2012

Ultimo 2010 was hiervan € 25,9 miljoen benut en ultimo 2011 € 38,3 miljoen. In verband met vertragingen in de uitvoering van het huisvestingsprogramma en onzekerheid over het uiteindelijk te investeren bedrag is de voor 2009 voorziene consolidatie van de kredietfaciliteit in een langlopende lening enkele malen uitgesteld.

Vervolgens hebben er in de loop van 2011 gesprekken plaatsgevonden met de Rabobank om de betreffende lening om te zetten in een lange termijn financiering en om een nieuwe lening te sluiten ter dekking van de voor 2012 tot en 2014 geplande investeringen. Ook hebben gesprekken plaats gevonden met andere partijen en is nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van schatkistbankieren. Door een complex van factoren is de beoogde financiering in 2011 niet tot stand gekomen. Onder meer de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt en de in het halfjaarverslag afgegeven negatieve resultaatprognose hebben daarbij een rol gespeeld. De intentie was en is om de kredietfaciliteit om te zetten in een rolloverlening tegen variabele rente, waarbij het renterisico conform de richtlijnen van het treasurystatuut wordt afgedekt door swaps.

Als gevolg van de sterk dalende rente sinds 2008 heeft de marktwaarde van de gesloten swaps zich als volgt ontwikkeld (cijfers ultimo jaar):

2008: € 2,8 miljoen negatief
 2009: € 4,9 miljoen negatief
 2010: € 5,3 miljoen negatief
 2011: € 7,0 miljoen negatief

De intentie is om het renterisico verder af te dekken. Voor welk bedrag en op welke wijze is afhankelijk van de met de bank te maken afspraken over de consolidatie van de lening van € 10 miljoen en de kredietfaciliteit van € 40 miljoen."

6.2 Ontwikkeling financiering

Uit de jaarrekening blijkt de volgende ontwikkeling van de lopende financiering, verdeeld in kort- en langlopende leningen.

Amarantis (x € 1.000)	2007	2008 (incl. SIVOA)	2009	2010	2011
Verloop langlopende schulden					
Stand per 1 januari	26.879	28.831	60.660	72.435	59.771
Aangegane schulden	5.319	33.369	13.996	-	12.068
Aflossingen	(3.367)	(1.540)	(2.221)	(12.664)	(1.531)
Stand per 31 december	28.831	60.660	72.435	59.771	70.308
Kortlopend deel	(1.540)	(2.219)	(11.530)	(37.763)	(49.831)
Langlopend	27.291	58.441	60.905	22.008	20.477

Uit een memo⁷⁰ van Amarantis blijkt dat de financiering, met uitzondering van een bedrag van € 0,5 miljoen door de ABN Amro, plaatsvindt door de RABO bank.

⁷⁰ U120172/F Memo leningsvoorwaarden d.d. 12 maart 2012

Onder het kortlopend deel van de schulden is een schuld ad € 48,3 miljoen opgenomen, welke betrekking heeft op een financiering van totaal € 50 miljoen⁷¹, bestaande uit een geldlening van € 10 miljoen en een investeringskrediet van € 40 miljoen. Voor beide leningen geldt dat een variabele rente van 30maand euribor Roll-Over. Deze kredietfaciliteit is blijkens de jaarrekening afgedekt door een drietal renteswaps ten bedrage van totaal € 27,5 miljoen, met een vaste rente. De lening had een initiële looptijd tot en met 30 juni 2010, met als intentie deze daarna te consolideren in een langlopende faciliteit. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat geen langlopende faciliteit is afgesloten daar bij het afsluiten van de lening geen investeringsbegroting kon worden opgeleverd.

In de overeenkomst met de Rabobank zijn grenzen opgenomen inzake de minimale solvabiliteit van 20%. Middels brief van 9 november 2009 heeft de Rabobank goedkeuring gegeven om de solvabiliteitsratio te doorbreken onder voorwaarde dat ultimo 2009, 2010 en 2011 de solvabiliteitsratio minimaal respectievelijk 16%, 17% en 20% zouden bedragen.

Per 13 oktober 2010 is deze lening onder gelijke voorwaarden verlengd naar 30 juni 2011. Naar informatie van de heer s'Jacob is de lening door de Rabobank nogmaals verlengd tot december 2011 en in 2012 is de financiering gecontinueerd met de nieuwe entiteiten.

Financiële instrumenten

Omtrent de SWAP is in de jaarrekening 2011 het volgende toegelicht: *"Financiële derivaten waarbij de onderliggende waarde niet beursgenoteerd is, worden tegen kostprijs opgenomen. Amarantis Onderwijsgroep past kostprijs hedge-accounting toe op basis van individuele documentatie per individuele hedgerelatie. Amarantis Onderwijsgroep documenteert de wijze waarop de hedgerelaties passen in de doelstellingen van het risicobeheer, de hedgestrategie en de verwachting aangaande de effectiviteit van de hedge. Het effectieve deel van financiële derivaten die zijn toegewezen voor kostprijs hedge-accounting, wordt tegen kostprijs gewaardeerd en het ineffectieve deel wordt tegen reële waarde gewaardeerd.*

De waardeveranderingen van de reële waarde van het ineffectieve deel worden direct in de staat van baten en lasten verwerkt. Het kredietrisico voor Amarantis inzake de negatieve waarde van de financiële derivaten bedraagt per ultimo 2011 € 7,0 miljoen."

6.3 Ontwikkeling financieringsbehoefte

Hierna is de ontwikkeling van de financieringsbehoefte, zoals blijkt uit de verschillende documenten, nader uiteen gezet. In de notulen van de Financiële Commissie van 17 februari 2011⁷² is het volgende opgenomen: *"Per 1 juli 2011 loopt de kredietfaciliteit van € 50 miljoen af en moet deze worden omgezet in een langlopende lening. Binnenkort vindt vooroverleg met de Rabobank plaats over de voorwaarden waartegen straks geconsolideerd kan worden. De volgende zaken zijn daarbij van belang:*

- De solvabiliteitsontwikkeling in 2010 en 2011 en de invloed daarvan op de kredietopslag.*
- De ontwikkelingen op de kapitaalmarkt, de duur waarop het krediet wordt aangetrokken en de invloed daarvan op de door de bank in rekening gebrachte liquiditeitsopslag.*
- Andere leningvoorwaarden zoals de termijn waarop wordt afgelost.*

⁷¹ Financiering Rabobank d.d. 24 april 2008

⁷² U110145, Verslag FC, d.d. 17 februari 2011

Naast bovengenoemde financiering is sprake van een off-balance investering van minimaal € 25 miljoen (DBFM), waartegenover een 30-jarige huurverplichting staat. Momenteel zijn voorbereidingen in gang gezet om een deel van het renterisico gekoppeld aan de (in een langlopende lening om te zetten) kredietfaciliteit af te dekken, om daarmee tijdig te voldoen aan de voorwaarden van het treasurystatuut".

Door de heer s'Jacob is omtrent de herfinanciering van de lening het volgende toegelicht "van maart 2011 tot en met mei hebben oriënterende gesprekken plaats gevonden met de Rabobank over consolidatie van de financiering van € 50 miljoen en over aanvullende financiering in verband met voorgenomen huisvestingsinvesteringen, hetgeen heeft geleid tot een offerte van de Rabobank. Het aanbod van de Rabobank heeft er toe geleid dat gezocht is naar financiering tegen gunstiger voorwaarden. Daarbij kwam de BNG in beeld. Na oriënterende gesprekken in juni is op 27 juni een offerte aanvraag ingediend voor een bedrag van € 110 miljoen, leidend tot een indicatieve offerte op 7 juli. De vakantieperiode, gewijzigde huisvestingsplannen en een heroverweging over de samenstelling van de totale financiering hebben in het najaar geleid tot een hernieuwde definitieve financieringsaanvraag bij de BNG voor € 90 miljoen, welke uiteindelijk door de BNG niet is gehonoreerd. Die € 90 miljoen was de totale herfinanciering, waarvan € 50 miljoen recap."

Uit het verslag van de FC op 28 april 2011 blijkt dat het CvB heeft aangegeven dat het herfinancieringsproces is gestart. Met de Rabobank wordt overlegd over de consolidatie medio 2011 van de kredietfaciliteit van € 50 miljoen. Verwacht werd dat de *risico-opslagen* in de rente niet hoger zullen zijn dan begroot. Tevens blijkt uit de notulen dat de huisvestingsplannen zijn gewijzigd, waarop in de notulen is opgenomen "zoals eind 2010 zijn opgenomen in de Nota Financieel Beleid 2011 zijn gewijzigd. De FC RvT is zeer onaangenaam verrast dat nu blijkt dat extra investeringen in huisvesting nodig zijn:

- 2011: € 0,25 miljoen.
- 2012: € 16,20 miljoen.
- 2013: € 2,62 miljoen.

Het CvB licht toe dat de gemeente Amsterdam niet meer zelf wil investeren in drie VO-gebouwen, maar een huurvergoeding wil geven (..) Op de vraag van de FC RvT hoe de huisvestingsplannen zomaar kunnen wijzigen, antwoordt het CvB dat de structurele informatievoorziening door de directie Huisvesting over investeringen nog niet optimaal is.(...) Geconstateerd wordt dat zelf investeren niet in lijn is met het in gang gezette beleid om juist meer off balance te financieren met een DBFM-constructie. Door zelf te investeren zal de solvabiliteit dalen. Het CvB informeert de FC RvT dat een en ander tot gevolg heeft dat er meer bij de bank moet worden gefinancierd. Met de huisbankier wordt nu de mogelijkheid verkend om, naast de consolidatie van het huidige investeringskrediet in een lange lening en een lening in rekening-courant van € 20 miljoen, voor de gewijzigde huisvestingsplannen een nieuw investeringskrediet aan te gaan dat later moet worden geconsolideerd in leningen.(....)⁷³".

In de notulen CvB/RvT van 28 april 2011 is het volgende opgenomen: "Het CvB informeert de FC RvT dat in verband met de consolidatie van de huidige kredietfaciliteit, de financiering van investeringen in gebouwen en werkkapitaal financiering de volgende kredietfaciliteit is aangevraagd:

- € 20 miljoen werkkapitaal financiering in de vorm van een rekening-courant krediet;
- € 50 miljoen ter vervanging van de huidige (investerings)kredietfaciliteit verleend door de Rabobank met het oogpunt dit in 2011 om te zetten in een langlopende lening;
- € 40 miljoen ter financiering van nieuwe investeringen in gebouwen.

Met betrekking tot de aangevraagde kredietfaciliteit zijn indicatieve offertes ontvangen van de Rabobank en van de BNG. Ook is gekeken naar de mogelijkheid van schatkistbankieren, maar dat bleek geen optie vanwege de geringe flexibiliteit en omdat het krediet is gemaximeerd op basis van de taxatiewaarde van gebouwen zodat feitelijk alleen investeringen in gebouwen in eigendom in voldoende mate gefinancierd kunnen worden. Banken verlangen nu een concretisering van de investeringsplannen. Het CvB bereidt besluitvorming voor op basis van de voorgenomen aanpassingen in de onderwijsportfolio. Er moet nog besluitvorming plaatsvinden over de huisvesting van Comenius/Meridiaan, over eventuele nieuwbouw in het stationsgebied van Amersfoort en over de daarmee verband houdende afstoting van het gebouw Claerenburg (Leusden) en Matthijs Vermeulenstraat (Amersfoort). Op dit moment zijn de bestaande en nieuwe plannen nog niet volledig uitgewerkt waardoor de door de financiers verlangde concrete meerjareninvesterings- en kasstroomoverzichten nog niet kunnen worden opgesteld. Dit heeft effect op de doorlooptijd van de aanvraag en de borging van de financiering. Met de Rabobank is afgesproken dat het tijdelijke krediet voor een korte periode wordt verlengd.⁷⁴

Uit de notulen van 26 januari 2012 van de FC blijkt het volgende "Het CvB licht de brief aan BNG toe waarin financiering wordt gevraagd voor de geplande investeringen in gebouwen. Als uitgangspunt voor de financieringsaanvraag zijn de geplande investeringen opgenomen, die nog niet door het CvB zijn goedgekeurd. Het CvB licht toe dat het een 'maximum-opstelling' is ten behoeve van het verkrijgen van voldoende flexibele kredietruimte.

Het betreft de volgende voorlopig geplande investeringen:

	2011	2012	2013	2014
Ariane Nozemanstraat	–	500	2.423	–
Dubbelink Renovatie	–	2.844	–	–
Rustenburgerstraat	200	1.575	–	–
Vlaardingenlaan	1.000	3.250	3.250	–
Vrolikstraat (vo)	3.000	13.225	–	–
Columbuslaan, Utrecht	1.000	2.000	3.000	–
Diversen / onvoorzien 30jr	1.000	1.000	1.000	1.000
Dubbelink Fict.huur(vo)	–	4.740	–	–
Herman Brood Ac. Utrecht	–	750	–	–
Leusderweg, A'foort	–	1.875	–	–
Binnenklimaat	760	–	–	–
Groot onderhoud	1.490	3.000	3.000	3.000
Diversen / onvoorzien 10jr	1.000	1.006	1.000	1.000
	9.450	35.765	13.673	5.000

BNG heeft vlak voor de kerst aangegeven de aanvraag aan te houden; met name onduidelijkheid over de kwaliteit van de borg werd aangegeven als reden. Dit kwam zeer onverwacht, ook voor de accountmanagers zelf van de BNG. Naar verwachting zal men in de tweede helft februari definitief reageren op het financieringsverzoek. Ten aanzien van de RCfaciliteit heeft men aangegeven hier niet meer geïnteresseerd in te zijn. Naast de BNG loopt een financieringsaanvraag bij de Deutsche Bank en de Rabobank. Eerstgenoemde heeft aangegeven begin februari met een offerte te komen.

Parallel aan de financieringsaanvragen bij de banken is ter grootte van € 23,9 miljoen een rekening-courantfaciliteit aangevraagd bij het ministerie van Financiën die formeel heeft bevestigd hierin te voorzien ná positief advies van het ministerie van OCW. De uiteindelijke ter beschikkingstelling is mede afhankelijk van het lopende onderzoek door de onderwijsinspectie. Over de uitwerking van het arrangement dient afstemming plaats te vinden met de huisbankier, alsmede met het waarborgfonds mbo. In principe gaan beide (schatkistbankieren en borging) niet samen; beiden hebben in hun voorwaarden staan dat ze bij (naderende) insolventie de rijksbijdrage gestort willen hebben op hun rekening."⁷⁵

Door mevrouw Groenewegen en de heer is het volgende toegelicht: "de heer 's Jacob heeft in november/ december 2011 de RvT op scherp zet met de mededeling dat er een ernstig cashflow probleem dreigt te ontstaan en de salarissen tot eind januari betaald kunnen worden. De Rabo Bank is volgens hem afgehaakt en niet voornemens om de kredietfaciliteit te verlengen en dat hij verwacht een oplossing te vinden hiervoor bij de BNG. Hij dringt aan op actie van de Voorzitter van de RvT richting de Minister om financiële steun te vragen."

Door de heer s'Jacob is het volgende aangegeven: "Op 15 december 2011 heeft de portefeuillehouder Middelen van het CvB een concept memo gemaakt voor de Raad van Toezicht met daarin een voorstel voor een kasschuif financiering door het Ministerie van OCW, op basis van de toen bekende financieringsbehoefte. Dit concept memo is door de voorzitter van de Raad van Toezicht en de toenmalige interim voorzitter CvB besproken met het departement.

De behoefte bestond uit:

behoefte	aard	2012	2013	partij	borging
€ 50 mln	consolidatie bestaand krediet	€ 50 mln		Van de RABO naar de BNG	100% door gebouwen en waarborgfonds BVE
€ 20 mln	nieuwe investeringen	€ 10 mln	€ 10 mln	BNG	100% door gebouwen en waarborgfonds BVE
€ 20 mln	rekening courant (voorfinanciering VO investeringen en bedrijfsvoering)	€ 20 mln		Ministerie van Financiën	voor € 7 mln uit de borging door het waarborgfonds BVE
–	borgstelling			OCW	ter borging van de rente en aflossing op de andere leningen in verband met te lage solvabiliteit
€ 20 mln	cashflow verliezen	€ 10 mln	€ 10 mln	OCW	–
€ 10 mln	transitie kosten	€ 5 mln	€ 5 mln	OCW	–

Bij de overheid moet een beroep worden gedaan op een kasschuif van twee keer € 15 miljoen (eerste kwartaal 2012 en eerste kwartaal 2013). Bij het Ministerie van Financiën wordt een rekening courant faciliteit van € 20 miljoen aangevraagd. Daarnaast wordt aan de overheid een borgstelling voor de rente- en aflossingsverplichtingen gevraagd, om € 70 miljoen uit de markt te kunnen halen. Met die borgstelling kan voldaan worden aan de voorwaarden van de BNG om € 50 miljoen krediet te consolideren en € 20 miljoen krediet op te nemen."

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is omtrent bovenstaande passage het volgende toegelicht: "de heer s'Jacob citeert uitgebreid over een concept nota van 15 december. Op deze manier wordt de suggestie gewekt dat de optelsom van € 130 miljoen uit het Berenschotrapport van februari al in december gemeengoed was bij de RvT en ook in het gesprek van 15 december op het departement besproken zijn. Dit 'opgeblazen' bedrag is in het gesprek dat de heer Janssen, samen met s'Jacob en Raets heeft gehad op 15 december niet aan de orde geweest. Dit kan ook gedocumenteerd worden door de heer Janssen aan de hand van zijn aantekeningen van het gehouden gesprek. Als de heer s'Jacob dit zelf in december of januari gedaan heeft in een separate bespreking bij de Inspectie van het Onderwijs, dan heeft hij geen melding hierover gedaan bij de RvT. In het contact met de Minister van zowel de heren Janssen en Raets is een bedrag genoemd van € M15 - € M20."

De heer Van Setten merkt op dat ten tijde van de crisis door DMO is aangegeven schoolgebouwen niet a fonds perdu te kunnen financieren maar een voorkeur te hebben voor het huren van gebouwen en dat de heer Van Setten dat aan de heer s' Jacob heeft doorgegeven en dat deze heeft besloten de benodigde investeringen in de Nota Financieel Beleid op te nemen. De heer s' Jacob had ook kunnen

besluiten dit niet te doen. Later bleek dat de gemeente wel degelijk a fonds perdu wilde financieren. Ook merkt de heer Van Setten op dat hij tijdig (strategische) informatie over alle ontwikkelingen in de huisvestingsportefeuille aan de heer s 'Jacob ter beschikking heeft gesteld (...). Tot slot stelt de heer Van Setten dat in het bijzonder het verslag van het laatste kwartaalgesprek een behoorlijke illustratie daarvan is.

In het document "Herstelplan Amarantis Onderwijsgroep; kwalitatief hoogwaardig onderwijs voor de lange termijn veilig gesteld"⁷⁶ zoals verzonden aan het Ministerie van OCW wordt gevraagd om € 132 miljoen ter beschikking te stellen, bestaande uit:

- | | |
|--------------------------------------|--------------|
| - Herfinanciering kredietarrangement | € 50 miljoen |
| - Reorganisatievoorziening | € 56 miljoen |
| - Werkkapitaal herstelplan | € 26 miljoen |

Door mevrouw Tümer wordt dit bedrag als te hoog gekenschetst. Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is omtrent het herstelplan en het daarin opgenomen bedrag het volgende toegelicht: *"(...) het herstelplan is op die ochtend uitgereikt aan de aanwezige leden van de RvT. Pas op die ochtend konden ze kennis nemen van de cijferopstellingen van bureau Berenschot en UNO. Ze konden ter plekke hun commentaar leveren. Janssen, Groenewegen en Tümer hebben er niet alleen op gewezen dat het optellen van zowel de financieringsbehoefte, een bedrijfskrediet en reorganisatiekosten tot een bedrag van € 130 miljoen, te hoog was, maar ook niet wenselijk was. Het is een bewuste poging tot majoreren geweest naar het Ministerie van OCW en dat wenste de RvT niet te ondersteunen. Het tekort van Amarantis was over 2011 nog geen 3% van de begroting. Verder was op het departement door de heer Janssen, Raets en s'Jacob gesproken over een steunoperatie in de orde van grootte van € 15 - € 20 miljoen.*

Door mevrouw Groenewegen en de heer Janssen is in die vergadering erop gewezen dat het voorstel van s'Jacob om de huisvestingsportefeuille af te boeken met € 17 miljoen niet wenselijk was, omdat daarmee het eigen vermogen alleen maar zou verslechteren. Er is gevraagd of dit geëist werd door de accountant en dat was niet het geval. De heer s'Jacob wilde schoon schip maken, maar het was wel met een verkeerde timing. De aanwezige leden van de RvT hebben geen akkoord gegeven op het herstelplan zoals die door Berenschot onder aanvoering van de heer s'Jacob verder is uitgewerkt en aan het Ministerie van OCW is verzonden. Het bedrag van € 130 miljoen is ook een eigen leven gaan leiden."

7 Inrichting inkomstenstromen

Omschrijving onderzoeksvraag

Door de Onderzoekscommissie zijn de volgende onderzoeksonderwerpen geformuleerd:

- Hoe was de inrichting van de inkomstenstromen in relatie tot de uitgaven?
- Hoe wordt door de organisatie gewaarborgd dat middelen niet worden vermengd?

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze vraag de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen informatie bij Amarantis Onderwijsgroep.
- In kaart brengen inrichting rechtmatigheidsbeheer Amarantis Onderwijsgroep.
- Kennismaken van inrichting organisatie, statuten, codes goed bestuur, notulen Raad van Toezicht, Financiële Commissie en College van bestuur.
- Kennismaken rapportages extern accountant
- Inwinnen informatie bij betrokken medewerkers en actoren.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

Hierna zijn de activiteiten van Amarantis en de gepresenteerde gegevens in de jaarrekening omtrent de splitsing tussen VO en MBO onderwijs opgenomen.

7.1 Activiteiten Amarantis

De activiteiten van Amarantis Onderwijsgroep bestaan uit het aanbieden van Voortgezet Onderwijs (VO), Beroepsonderwijs (MBO) en contractonderwijs. Door Amarantis wordt geen separate verantwoording opgesteld voor de verschillende typen onderwijs. In de jaarrekeningen vanaf 2008 wordt als onderdeel van de jaarrekening het resultaat per type onderwijs inzichtelijk gemaakt. Voor het verdelen van de kosten naar VO- en MBO is een model uitgewerkt en beschreven, dat naar informatie van de heer s'Jacob consequent is gehanteerd. Door de externe accountant is hieromtrent het volgende toegelicht: *"Bij de controle van de jaarrekening is vastgesteld dat baten en lasten in de juiste administratie worden geboekt. (...) de verwerking op de juiste grootboekrekening, en daarmee ook de juiste administratie, was onderdeel van onze controle op de lasten. Bij de controle van de jaarrekening wordt daarnaast vastgesteld dat de jaarrekening sluit met de verschillende administraties, en daarmee ook de verdeling van baten en lasten naar VO en BVE"*.

Voor het jaar 2007 is de informatie omtrent de splitsing tussen VO- en MBO activiteiten niet beschikbaar. Door de heer s'Jacob is aangegeven dat het op dit moment niet mogelijk was deze splitsing alsnog aan te brengen. Het contractonderwijs wordt uitgevoerd door ROC Amarantis Onderwijs in Bedrijf, hetgeen een afgezonderde stichting is, welke separaat worden gecontroleerd. Tot en met het jaar 2009 waren de financiële gegevens van ROC ASA Onderwijs in Bedrijf geconsolideerd in de jaarrekening van Amarantis opgenomen. Vanaf het jaar 2010 geldt, zie ook § 3.1.1 dat deze cijfers niet meer worden geconsolideerd. Voor vergelijkingsdoeleinden is op basis van de ontvangen jaarrekeningen 2010 en 2011 d.d. 20 juli 2012 het onderstaande overzicht aangevuld met de cijfers vanuit de jaarrekening 2010 en 2011. In deze cijfers zijn de onderlinge leveringen niet geconsolideerd.

Op basis van de gecontroleerde jaarrekeningen 2006 tot en met 2011 is onderstaand overzicht opgesteld. Op basis van de jaarrekening zijn ratio's opgenomen.

7.2 Resultaat per type onderwijs

	2006			2007			2008			2009			2010			2011		
	MBO	VO	Totaal	MBO	VO	Totaal	MBO	VO	Overlig	Totaal	MBO	VO	Overlig	Totaal	MBO	VO	Overlig	Totaal
Baten																		
Rijksbijdragen	89.458	66.287	155.745				103.391	75.626	739	179.756	110.879	101.154	-	212.033	116.181	104.877	-	221.058
Overige overheidsbijdragen	58	6.382	6.440				2.507	2.434	-	4.941	1.179	6.167	-	7.346	3.297	4.100	-	7.397
Contractactiviteiten	2.244	-	2.244				1.607	-	-	1.607	1.801	-	-	1.801	1.779	-	-	1.779
Overige baten	8.337	4.934	13.271				7.114	10.728	2.582	20.424	9.175	8.096	3.734	19.003	9.150	4.636	4.335	18.121
Totaal baten	100.097	77.603	177.700	-	-	-	114.619	88.788	3.321	206.728	123.034	115.417	3.734	240.183	130.407	113.613	4.335	248.355
Lasten																		
Personele lasten	59.564	56.231	115.795				73.282	64.151	1.277	138.710	76.728	90.071	1.656	168.455	82.126	90.919	1.748	174.793
Afschrijvingen	5.739	3.023	8.762				8.333	4.032	501	12.866	6.798	4.740	561	12.099	8.900	5.167	562	14.629
Bijzonder waardeverminderinglasten	-	-	-				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Huisvestingslasten	12.897	7.089	19.986				15.772	6.471	416	22.659	18.252	8.910	628	27.790	16.437	7.898	514	24.849
Overige instellingslasten	14.515	10.067	24.582				16.710	9.537	817	27.064	16.200	13.813	1.302	29.313	15.307	13.247	1.050	29.604
Totaal lasten	92.715	76.410	169.125	-	-	-	114.097	84.191	3.011	201.299	117.978	117.534	4.147	237.657	122.770	117.231	3.874	243.875
Saldo baten en lasten	7.382	1.193	8.575	-	-	-	522	4.597	310	5.429	5.056	(2.117)	(413)	2.526	7.637	(3.618)	461	4.480
Saldo financiële baten en lasten	(960)	488	(472)				(755)	(845)	(310)	(1.910)	(2.326)	-	(280)	(2.606)	(2.032)	(287)	(270)	(2.589)
Saldo buitengewone baten en lasten	1.227	(8.888)	(7.661)															
Resultaat	7.649	(7.207)	442	-	-	-	(233)	3.752	-	3.519	2.730	(2.117)	(693)	(80)	5.605	(3.905)	191	1.891
Ratio's																		
Personele lasten versus lasten																		
Branche VO/BVE	64,2%	73,6%					64,2%	76,2%			65,0%	76,6%			66,9%	77,6%		64,4%
	68,2%	78,6%					69,2%	78,5%			69,9%	77,3%			69,7%	78,5%		
	(4,0%)	(5,0%)					(5,0%)	(2,3%)			(4,9%)	(0,7%)			(2,8%)	(0,9%)		(6,4%)
Ratio afschrijving+huisvesting versus lasten																		
	20,1%	13,2%					21,1%	12,5%			21,2%	11,6%			20,6%	11,1%		24,4%
Branche VO/BVE	14,3%	10,7%					12,5%	10,2%			12,8%	10,5%			12,9%	10,6%		20,3%
	5,8%	2,5%					8,6%	2,3%			8,4%	1,1%			7,7%	0,5%		24,4%

8 Inrichting rechtmatigheidbeheer

Omschrijving onderzoeksvraag

Door de Onderzoekscommissie zijn de volgende onderzoeksonderwerpen geformuleerd:

- Hoe was de inrichting van het rechtmatigheidbeheer van Amarantis Onderwijsgroep?
- Hoe luidde de geldende bevoegdheden- en autorisatiestructuur met betrekking tot het aangaan van (omvangrijke) verplichtingen?

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze vragen de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen informatie bij Amarantis Onderwijsgroep.
- In kaart brengen inrichting rechtmatigheidbeheer Amarantis Onderwijsgroep.
- Kennisnemen van inrichting organisatie, statuten, codes goed bestuur, notulen Raad van Toezicht, Financiële Commissie en College van bestuur.
- Kennisnemen van de procuratieregeling.
- Kennisnemen rapportages externe accountant (Deloitte).
- Inwinnen informatie bij betrokken medewerkers en actoren.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

Hierna hebben wij eerst de inrichting van de interne verantwoordelijkheden binnen Amarantis Onderwijsgroep uitgewerkt. Vervolgens is op basis van de rapportages van de externe accountant nagegaan welk oordeel gold bij de gecontroleerde jaarrekening.

8.1 Inrichting verantwoordelijkheden

8.1.1 Statuten

In de statuten⁷⁷ zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad van Toezicht opgenomen. In artikel 8.5, 8. en 8.7 zijn de volgende relevante bepalingen opgenomen:

- Artikel 8.5: (...) de Raad van Toezicht belast met het goedkeuren van besluiten van het College van Bestuur aangaande volgende onderwerpen:
 - a het bestuursreglement en wijziging daarvan;
 - b de begroting, de jaarrekening en het financieel jaarverslag, alsmede begrotingswijzigingen
 - c het strategisch en meerjarenbeleid
 - d een klokkenluidersregeling
 - e een treasurystatuut
 - f het oprichten van afzonderlijke juridische entiteiten al of niet in samenwerking met derden.
- Artikel 8.6 De Raad van Toezicht is belast met het toezien op de naleving van wettelijke verplichtingen en de omgang met de relevante branchecodes en principes van good governance door het College van Bestuur.
- Artikel 8.7 De Raad van Toezicht is belast met het toezien op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen van de instelling.

⁷⁷ Statuten Stichting Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs, d.d. 16-12-2008

Wij hebben vastgesteld dat de Raad van Toezicht op 28 november 2008 het document "Herkenbaar Amarantis; Strategische uitgangspunten 2007-2012"⁷⁸ heeft vastgesteld. Daarnaast heeft de Raad van Toezicht het document "Goed Bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep" op 4 februari 2009 goedgekeurd. Onderdeel van dit document waren:

- Hoe werkt het? Regeling Bestuur en Toezicht.
- De klokkenluidersregeling.
- Een treasurystatuut.
- Procuratieregeling.

Daarnaast hebben wij op basis van de notulen vastgesteld dat de strategische beleidsdocumenten zijn goedgekeurd door de Raad van Toezicht. Tevens hebben wij op basis van de notulen vastgesteld dat de begrotingen (nota financieel beheer), jaarrekening en jaarverslag jaarlijks zijn vastgesteld door de Raad van Toezicht.

Geconstateerd is dat de Raad van Toezicht de verplichte documenten, zoals voorbereid door het College van Bestuur, heeft goedgekeurd.

8.1.2 Goed bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep

Door het College van Bestuur van Amarantis is het document "Goed Bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep"⁷⁹ opgesteld, welke op 4 februari 2009 door de Raad van Toezicht is goedgekeurd. In dit document zijn taken en werkwijze van de Raad van Toezicht en College van Bestuur opgenomen, inclusief de geldende organisatiestructuur. Voor een nadere uitwerking van de organisatiestructuur verwijzen wij naar § 4 waarin de planning & control cyclus van Amarantis nader is uitgewerkt.

In paragraaf 3.1, sub 2 is opgenomen dat de Raad van Toezicht goedkeuringsbevoegdheid heeft bij in ieder geval de volgende besluiten:

- a de visie op basis waarvan het College van Bestuur wenst te opereren in relatie tot het maatschappelijke belang waarvoor de instelling staat;
- b het meerjarenplan met meerjarenbegroting, alsmede het jaarplan met jaarbegroting;
- c het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag;
- d besluit tot statutenwijziging en ontbinding van de rechtspersoon of het aanvragen van faillissement of surseance van betaling;
- e overige majeure beslissingen zoals bepaald in de statuten en het bestuursreglement.

Conform hetgeen geconstateerd in § 8.1.1 geldt dat de Raad van Toezicht bovenstaande documenten heeft goedgekeurd.

8.2 Procuratieregeling

Door Amarantis Onderwijsgroep is een procuratieregeling opgesteld welke, als onderdeel van het document "Goed Bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep" op 4 februari 2009 is goedgekeurd door de Raad van Toezicht.

⁷⁸ U070674

⁷⁹ U090099/CvB Goed Bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep, d.d. 27 januari 2009

In de procuratieregeling zijn vijf typen procuratiehouders benoemd. Hierna zijn de typen, inclusief de geldende procuratierechten, opgenomen:

- Procuratiehouder A (CvB), zelfstandig bevoegd om Amarantis te binden tot een maximumbedrag van € 1 miljoen. Voor bedragen boven € 1 miljoen moet verplichting gezamenlijk met ander lid van CvB worden aangegaan. Door Amarantis is het volgende toegelicht: *"De procuratie regeling bevatte voor CvB leden inderdaad een grens van 1 mln euro, die grens was in strijd met de statuten en is door de KvK terecht geweigerd. In het uittreksel kun je zien dat elk CvB lid onbeperkt bevoegd was."*
- Procuratiehouder B (directeur Financiën), zelfstandig bevoegd om Amarantis te binden tot een maximumbedrag van € 25.000. Is bevoegd tot het doen van betalingen.
- Procuratiehouder C (directeur Huisvesting), zelfstandig bevoegd om Amarantis te binden tot een maximumbedrag van € 100.000.
- Procuratiehouder D (directeur groepsdirecties), zelfstandig bevoegd om Amarantis te binden tot een maximumbedrag van € 25.000.
- Procuratiehouder E (stafdirecteuren), zelfstandig bevoegd om Amarantis te binden tot een maximumbedrag van € 25.000.

Door mevrouw Tümer is omtrent de limiet van procuratiehouder A het volgende toegelicht: *"deze wijziging had gerapporteerd moeten worden aan de Raad van Toezicht voor nader overleg en mogelijk aanpassing van toestemmingen van geldigheid van handtekeningen en limiet bedragen. Mogelijk dat er besloten was om anderen mee te laten paraferen. Nagekeken zou moeten worden wanneer na goedkeuring door Raad van Toezicht het College van Bestuur deze procuratie bij de Kamer heeft gemeld en op welk moment en wijze de Kamer van Koophandel dit geweigerd heeft. Ook zal dit moeten betekenen dat er nagekeken moet worden wanneer dit aan de Raad van Toezicht teruggerapporteerd moeten zijn."*

Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de naleving van de procuratieregeling. Wij merken op dat de procuratieregeling groepsdirecteuren uitsluiten tot het aangaan van verplichtingen voor bedragen groter dan € 25.000, echter dat deze beperking -zoals vastgelegd in document "goed bestuur Amarantis" niet geldt voor het aangaan van arbeidsrelaties.

Belangrijke uitgaven vonden plaats binnen de directie Huisvesting. Door de heer van Setten is omtrent de procuratieregeling het volgende toegelicht:

"De procuratieregeling gaf aan dat de directeur huisvesting de bevoegdheid had om te tekenen voor verplichtingen tot € 100.000. Daarboven tekent het College van Bestuur alle verplichtingen. Volgens de heer Van Setten heeft het College van Bestuur, in casu de heer 's-Jacob, al deze verplichtingen getekend. De heer Van Setten lette scherp op het naleven van de procuratieregeling. De omvang van het aantal verplichtingen boven de grens van € 100.000 was beperkt, doordat bij grote projecten het meestal ging om één aannemer die het project uitvoerde."

Door de heer s'Jacob is omtrent de procuratieregeling het volgende toegelicht: *"(...) de procuratie regeling was helder. Ook zag ik achteraf bij de wekelijkse betaalrun elke factuur, was ik op de hoogte van alle ingrijpende verbouwingen en was er een overzicht van alle mantelcontracten. Als ik er al een paar gemist heb, dan zou het de inzet van de adviseurs van Jan van Setten zijn geweest. (...) Met de huidige directeur Huisvesting had ik een heel andere relatie."* De huidige directeur Huisvesting is de heer Poot.

Door de heer Poot is het volgende toegelicht: *"Omtrent de procuratie geldt dat onduidelijk was hoe dit was geregeld. Er was sprake van een procuratieregeling, echter deze werd niet nageleefd. Bij aanvang is een model opgesteld, waarin werd geborgd dat indien verplichtingen werden aangegaan hiervoor de nodige handtekeningen moesten worden gezet. Tot dat moment was er geen goede organisatie/structuur voor besluitvorming ingeregeld. Het is daarom frequent voorgekomen dat facturen zijn ontvangen voor mondeling verstrekte opdrachten, waarvoor eveneens geen offerte bestond; factuur werd op regiebasis opgesteld. Bij de verschillende projectleiders waren richtlijnen ook niet altijd bekend; projectleider gaven zelf ook opdrachten. De goedkeuring hiervoor werd dan achteraf geregeld. In 2011/2012 is deze ontwikkeling gekeerd. Door de externe accountant is een controle uitgevoerd op het huisvestingsdossier. Aangegeven werd dat een "oorwassing" werd verwacht, echter een 'compliment' werd ontvangen. Naar verwachting van de heer Poot was de dossiervorming beter dan in voorgaande jaren, maar goed was het nog lang niet "*

Wij hebben navraag gedaan bij Deloitte Accountants omtrent de wijze waarop is vastgesteld hoe de procuratieregeling is nageleefd. Hierop is het volgende toegelicht: *"De naleving van de procuratie is betrokken in de controle van de inkopen (...) ook de mandatering is in de controle van het inkoopproces betrokken."*

De heer Van Setten merkt op dat alle verplichtingen groter dan € 100.000 door het CvB zijn aangegaan en dat alle huurcontracten door het CvB zijn getekend en dat alle medewerkers van de directie huisvesting er volstrekt van doordrongen waren dat opdrachten schriftelijk moesten worden gegeven. Projectleiders bereidden de opdrachten voor en door het huisvestingsbureau werden de opdrachten aan mij voorgelegd. Met name het hoofd van het huisvestingsbureau en de secretaris van de directie hebben bij het op orde krijgen een belangrijke rol gespeeld. Vervolgens stelt hij dat er natuurlijk wel eens mondelinge opdrachten zijn gegeven, deze betroffen voornamelijk werkzaamheden van geringe omvang met een urgent karakter (lekkages, veiligheid e.d.). Ook merkt hij op dat projecten van enige omvang door een kostendeskundige werden beoordeeld, ongeacht of er meerdere offertes waren aangevraagd. Vervolgens merkt hij op dat de dossiervorming van met name grote projecten die onder zijn verantwoordelijkheid zijn gestart voldoet aan daaraan te stellen eisen. Hij stelt vervolgens dat niet voor niets is dat er bij deze projecten geen sprake is van budgetoverschrijdingen. Dat de accountant tijdens de controle van projectdossiers deze positief beoordeelde, lag dan ook in de lijn der verwachtingen.

8.3 Controle externe accountant

Zoals tevens in § 9.2.3 is weergegeven verstrekt de accountant jaarlijks een controleverklaring bij de getrouwheid en financiële rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. In de jaren 2007 tot en met 2011 zijn goedkeurende verklaringen verstrekt. Als materieel belang voor onrechtmatigheid wordt tot en met het jaar 2010 een percentage van 1% van de lasten aangehouden. In 2011 wordt een percentage van 2% gehanteerd. Op basis van het feit dat de externe accountant controleverklaringen met een goedkeurende strekking heeft verstrekt kan worden geconstateerd dat de geconstateerde en verwachte fouten deze grenzen niet overschrijden.

Verantwoordelijkheid van de externe accountant

In het controleprotocol voor onderwijsinstellingen en de controleverklaring van de accountant zijn de verantwoordelijkheden van de accountant opgenomen.

In de controleverklaring⁸⁰ is inzake de verantwoordelijkheid van de accountant het volgende opgenomen: "(...)Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederland recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden en het onderwijscontroleprotocol OCW/EL&I 2011. Dit vereist dat wij (...) onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen afwijkingen van materieel belang bevat. (...) Bij het maken van deze risico-inschatting neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan alsmede in het kader van de financiële rechtmatigheid voor de naleving van die relevante wet- en regelgeving, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. (...) Wij zijn van mening dat de door onze verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is om een onderbouwing voor ons oordeel te bieden.

Op basis van bovenstaande verklaring kan worden geconstateerd dat de externe accountant op basis van de verrichte werkzaamheden tot de conclusie is gekomen dat de mogelijke onrechtmatigheid in de jaarrekening niet groter is dan 2% van de rijksbijdragen. Door Amarantis wordt hierbij het volgende opgemerkt: *"Voor de controleverklaring wordt inderdaad een tolerantiegrens van 2% gehanteerd. Echter, voor het rapport van bevindingen wordt een tolerantie van 0% gehanteerd. Elke onrechtmatigheid die door de accountant is geconstateerd, moet worden vermeld in het rapport van bevindingen. Uit de rapporten van de accountant blijkt dat er geen meldingen van onrechtmatigheden zijn gerapporteerd. Aangenomen wordt dat deze dus ook niet zijn geconstateerd. "*

⁸⁰ Controleverklaring 2011, d.d. 4 september 2012

9 Aanstelling en rapportage accountant

Omschrijving onderzoeksvraag

Door de Onderzoekscommissie zijn de volgende onderzoeksonderwerpen geformuleerd:

- Hoe heeft het proces van aanstellen van de instellingsaccountant gedurende de onderzoeksperiode plaatsgevonden?
- Wat is de inhoud van de rapportages die de accountant heeft uitgebracht?

Verrichte werkzaamheden

Wij hebben voor de beantwoording van deze vragen de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Inwinnen informatie bij Amarantis Onderwijsgroep.
- Kennismaken van inrichting organisatie, statuten, codes goed bestuur, notulen Raad van Toezicht, Financiële Commissie en College van bestuur.
- Kennismaken rapportages extern accountant (Deloitte)
- Inwinnen informatie bij betrokken medewerkers en actoren.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

Hierna hebben wij eerst onze bevindingen omtrent de aanstelling van de accountant opgenomen. Vervolgens is op basis van de rapportage van de accountant een samenvatting opgenomen van de gerapporteerde bevindingen.

9.1 Aanstelling accountant

Per 1 januari 2007 zijn ROC ASA en ISA gefuseerd tot Amarantis Onderwijsgroep. De jaarrekeningen van ISA en ROC ASA werden respectievelijk gecontroleerd door PWC accountants en Deloitte Accountants. In de notitie "Uitstel aanbesteding accountant" d.d. 7 oktober 2009 ⁸¹ is het volgende opgenomen: *"De huidige accountant van Amarantis Onderwijsgroep is sinds haar oprichting de firma Deloitte (...). Voor de fusie tussen ISA en ASA was Deloitte al enige jaren de accountant van ASA. (...) Van de accountant van ISA, PricewaterhouseCoopers, is afscheid genomen naar aanleiding van de gebeurtenissen op het gebied van huisvesting die na de fusie tussen ISA en ASA bleken."*

Per 1 januari 2009 is Amarantis Onderwijsgroep gefuseerd met SIVOA. KPMG was controlerend accountant van SIVOA. In bovengenoemde notitie is omtrent KPMG het volgende opgenomen: *"In vergelijking met Deloitte viel op dat de interim controle door KPMG met meer diepgang werd uitgevoerd en leidde tot een kritischer doch kwalitatief betere managementletter. (...) Ook KPMG beschikt over gedegen kennis van het onderwijs, sluit goed aan op de cultuur van Amarantis en heeft een kwalitatief hoogwaardig en kritisch accountantsverslag opgesteld. Overigens zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen bij het door KPMG uitgevoerde due diligence onderzoek bij Amarantis in het kader van de fusie met Amarantis".*

Het CvB heeft op 16 december 2008 de Raad van Toezicht verzocht akkoord te gaan met het voor één jaar continueren van Deloitte als accountant van Amarantis. Aangegeven is dat in het eerste halfjaar van 2009 de aanbesteding zal plaatsvinden. De Raad van Toezicht heeft hierin toegestemd.⁸²

⁸¹ Ten geleide brief CvB U091038/CvB, d.d. 7 oktober 2009, Uitstel aanbesteding accountantscontrole

⁸² U090110, verslag RvT d.d. 16 december 2008

In de notitie d.d. 7 oktober 2009 worden argumenten voor het opnieuw aanbesteden van de accountantscontrole opgenomen, alsmede een alternatief. In de notitie is hierover het volgende opgenomen:

"een alternatief is om de aanbesteding nog 2 of 3 jaar uit te stellen. De komende jaren wordt door Amarantis immers nog hard gewerkt aan het stabiel krijgen van de bedrijfsvoering en het beter in control zijn. (...) tevens is er behoefte aan stabiliteit.

Juist in een dergelijke periode is het nuttig om nog niet de accountantscontrole aan te besteden maar nog gebruik te blijven maken van de diensten van de accountant die het proces tot nu toe heeft gevolgd en daar ook begrip voor heeft getoond. Dit vereist wel een zorgvuldige afstemming met Deloitte: een gedegen evaluatie van de ervaringen tot nu toe en een aanscherping van de zakelijke afspraken."

In de notulen van de Raad van Toezicht d.d. 14 oktober 2009 is het volgende opgenomen: *"De Raad van Toezicht gaat akkoord met het voorstel tot uitstel aanbesteding accountantscontrole. Een offerte van Deloitte volgt en zal naar verwachting aanzienlijk lager zijn dan begroot."*

Op 26 november 2009 is een brief van Deloitte ontvangen met als onderwerp accountancydiensten. In de brief is een prijsvoorstel opgenomen voor de controle van het jaar 2010, met een optie tot verlenging voor het 2011. De controle van de jaarrekening en overige te controleren verantwoordingen wordt aangeboden voor een bedrag van € 86.500 per jaar. In de brief is opgenomen dat de contractwaarde lager dan het normbedrag voor Europees aanbesteden is, waardoor de opdracht onderhands kan worden gegund.

In een memo van 27 november 2009 aan de Raad van Toezicht verzoekt het College van Bestuur Deloitte aan te wijzen als accountant voor de jaren 2010 en 2011. In het overleg van de Raad van Toezicht d.d. 9 december 2009 is Deloitte aangesteld als accountant.

9.2 Rapportage accountant

Deloitte Accountants heeft de jaarrekeningen 2007 tot en met 2011 van Amarantis Onderwijsgroep gecontroleerd. Door de controlerend accountant zijn drie typen rapportages opgesteld, de managementletter, het accountantsverslag en de accountantsverklaring. Hierna is op hoofdlijnen een samenvatting van de bevindingen per type rapportage opgenomen.

9.2.1 Managementletter

In de managementletter wordt gerapporteerd over de bevindingen betreffende de interne beheersing die van belang zijn voor een kwalitatieve verbetering van de interne beheersing. In overleg met de Onderzoekscommissie Amarantis hebben wij aandacht besteed aan hetgeen is gerapporteerd omtrent:

- de samenvatting van de bevindingen;
- de inrichting van de planning & control cyclus;
- de inkooporganisatie, inclusief investeringen in huisvesting.

Hierna zijn de relevante passages uit de managementletter per jaar opgenomen:

Datum	Onderwerp
Management-letter 2007 ⁸³	De samenvatting uitkomsten interim-controle 2007 is als volgt weergegeven: <i>"Uit het totaalbeeld is te concluderen dat de interne beheersing op onderdelen binnen de organisatie nog absoluut ontoereikend is en veel verbetering behoeft. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de ontwikkelfase waarin de organisatie zich, in het eerste jaar na fusie, bevindt. Het is zaak deze aandachtspunten in 2008 op orde te brengen, zodat de stabiele en op haar taken toegerust organisatie ontstaat."</i> In de bijlage bij de managementletter zijn de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle 2007 opgenomen, inclusief een prioriteitstelling. Hierna zijn de in de aandachtsgebieden, inclusief een samenvatting van het advies, opgenomen. – Planning & control/procesbeheer (H). Uniformeren processen en werkwijzen. – Planning & control/ begroting en budgettoekenning (H). Opstellen van een geïntegreerde begroting als intern stuurinstrument. – Inkopen (M) formaliseren inkoop- en aanbestedingsbeleid. – Inkopen (M); invoeren van contractenregister. – Inkopen (M); invoeren van een verplichtingenadministratie – Investerings VO deel (H); adequate registratie van huisvestingslasten.
Management-letter 2008 ⁸⁴	In de managementsamenvatting is opgenomen dat het jaar 2008 na het fusiejaar 2007 eveneens een jaar met bijzonderheden is geweest. De uitwerking van de fusie, de wijzigingen in de samenstelling van het College van Bestuur en de nieuwe fusie met SIVOA per 1 januari 2009 hebben de nodige aandacht geëist. Daarbij was er vanuit 2007 nog een grote uitdaging op het gebied van verbeteringen in de bedrijfsvoering. Omdat de nodige acties in gang gezet zijn, komt de externe accountant op basis van onze controlebevindingen tot de conclusie dat uw organisatie op weg is om "in control" te komen. Vanuit de visie van de externe accountant zijn de volgende onderwerpen van belang: – Het beleidsrijker maken van de bestuur- en beleidscyclus. – Het formaliseren en verder uitwerken van mandatering en procesbeheer. – Het optimaliseren van de administratie organisatie en interne controle (AO/IB) van verschillende processen ondermeer personeel & salarissen, investeringen, inkopen & betalingsverkeer, contractactiviteiten en subsidieprojecten. – In vervolg hierop uitbreiding van de verbijzonderde interen controle met procesaudits, mede gezien de omvang van uw organisatie gewenst is. Intern heeft u eveneens geconstateerd dat verbeteringen in de bedrijfsvoering noodzakelijk zijn en deze opgenomen in het Strategische Verbeterplan Bedrijfsvoering. In dit plan wordt, terecht gelukkig niet alleen aandacht besteed aan instrumenten, maar eveneens aan culturele aspecten en competenties. Tevens worden concrete aanbevelingen gedaan.

⁸³ Managementletter 2007, d.d. 13 juni 2008

⁸⁴ Deloitte: managementletter 2008, d.d. 6 februari 2009

Datum	Onderwerp
	In het jaar 2009 zullen de voorgenomen acties ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en moeten gaan leiden tot een betere en beheerbare bedrijfsvoering.
	In de managementletter zijn de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle 2008 opgenomen, inclusief een prioriteitstelling. Hierna zijn de in de aandachtsgebieden, inclusief een samenvatting van het advies, opgenomen. – Planning & control (M); concretiseren strategische uitgangspunten in meetbare doelstellingen. – Planning & control (M); opvolgen verbeterpunten op knelpunten uit rapportage Strategisch Verbeterplan Bedrijfsvoering. – Inkopen & betalingsverkeer (M/H); oppakken verbeterpunten vanuit 2007 inzake uitwerken centrale facturenregister, verplichtingenadministratie en parafenlijst. – Investerings (H); Geconstateerd is dat budgetbewaking en beheersing projecten aandacht verdienen. Er is geen directe link tussen huisvestingsprojecten en subsidiestromen, waardoor inzicht ontbreekt tussen projectkosten in relatie tot subsidieopbrengsten. Geadviseerd wordt hierin te voorzien.
Management- letter 2009 ⁸⁵	In de managementletter zijn de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle: Conclusie naar aanleiding van de door ons verrichte werkzaamheden. In het jaar 2009 stond de implementatie van de aanbevelingen uit het Strategische Verbeterplan Bedrijfsvoering centraal bij het streven te komen tot een betere en beheersbare bedrijfsvoering. Bij onze interim-controle hebben wij geconstateerd dat diverse verbeteringen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoering. Onderstaand geven wij de belangrijkste geconstateerde verbeteringen weer: – De kaders voor het financiële beheer zijn vastgelegd in de Handreiking Financieel Beheer. – De planning & controlcyclus is verder doorontwikkeld: het begrotingsproces is verbeterd en de budgetbewaking is een standaard onderdeel van de kwartaalgesprekken geworden. Daarnaast zijn op basis van de kadernota dertien KPI's benoemd, welke onderdeel uitmaken van de kwartaalrapportages en -gesprekken. – Het samenstellen van een plan voor de inrichting van een projectmodule ter beheersing van de huisvestingsprojecten. – De afronding van de procuratieregeling. – De administratieve organisatie en interne beheersing (AC/TB) van het proces contractactiviteiten (ROC ASA Bedrijfsopleidingen) is sterk verbeterd. Naast de geconstateerde verbeteringen is nog een aantal onderwerpen voor uw organisatie van belang om "in control" te komen.

Datum	Onderwerp
	Dit betreft enkele projecten die momenteel onderhanden zijn, namelijk: - Het implementeren van de projectadministratie, het doorvoeren van de voorgenomen wijzigingen in de processen van de Directie Huisvesting, de invoering van een contactenregister en het hanteren van een verplichtingenadministratie. Dit om te komen tot een betere beheersing van de huisvestingsprojecten, de daarbij behorende budgetten en subsidiestromen. Daarmee samenhangend zal de betrouwbaarheid van de liquiditeitsplanning en de beheersing van de kasstromen kunnen worden verbeterd. - Het verbeteren van de procedure rondom subsidieprojecten: het aanvragen van de projecten, het verkrijgen van inzicht in de projecten op centraal niveau, het verbeteren van kwaliteit van de projectdossiers en de controle op de naleving van de subsidievoorwaarden. - Het optimaliseren van de administratieve organisatie en interne beheersing (AC/TB) van het proces personeel & salarissen, met name de tijdigheid van de mutatieaanlevering. - Het gestructureerd uitvoeren en zichtbaar vastleggen van een aantal administratieve handelingen (zoals analyseren tussenrekeningen en maken van aansluitingen met subadministraties). Daarnaast adviseren wij vanuit onze visie de volgende onderwerpen in 2010 op de agenda te zetten: - Het uitbreiden van de verbijzonderde interne controle met audits op de financiële processen. - Het uitvoeren van een EDP-audit om de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking te toetsen. In de managementletter zijn de bevindingen onderwerpen interim-controle 2009 opgenomen, inclusief een prioriteitstelling. Hierna zijn de in de aandachtsgebieden, inclusief een samenvatting van het advies, opgenomen. - Planning & control (M); Proces rondom investering moet nog worden beschreven - Inkopen & betalingsverkeer (M); oppakken verbeterpunten vanuit 2007 inzake invoering centrale facturenregister, verplichtingenadministratie en parafenlijst - Investerings (M/H); budgetbewaking en beheersing van de huisvestingsprojecten en bijbehorende subsidiestromen zijn belangrijke aandachtspunten die op korte termijn moeten worden verbeterd.

Datum	Onderwerp
Management-letter 2010 ⁸⁶	In de managementletter is naar de elementen van het COSO model de volgende bevindingen opgenomen: – Beheersomgeving, hierbij wordt geconstateerd dat Amarantis op hoofdlijnen beschikt over de benodigde planning & control instrumenten. Gerapporteerd is dat het beeld omtrent de beheersomgeving voldoende is. – Risicobeheersing, organisatie beschikt over een in opzet adequate planning- & controlcyclus waarbij periodiek rapportage plaatsvindt van realisatie versus de in het beleidsplan c.q. begroting opgenomen doelstellingen en risico's. Gerapporteerd is dat het beeld omtrent de risicobeheersing voldoende is. – Controleactiviteiten, hierbij wordt geconstateerd dat opzet AO/IC voor processen met uitzondering van huisvesting, inkopen en subsidieverantwoordingen voldoende is. Voor huisvesting, inkopen en subsidieverantwoording gelden verbeterpunten. Door Deloitte is aangegeven dat naast huisvesting, inkopen en subsidieverantwoording nog andere verbeterpunten gelden. – Informatie & Communicatie, de opzet van de planning & controlcyclus van Amarantis is in opzet adequaat. Gerapporteerd is dat het beeld omtrent de informatie& communicatie voldoende is, met aandachtspunten voor de volledigheid van de aangegane verplichtingen. – Toezicht en bewaking; monitoring werking interne controlemaatregelen op financiële procesaudits vinden niet plaats. Inzake Ymere is een vaststellingsovereenkomst gesloten tussen Amarantis en Ymere Ontwikkeling B.V., waarin is opgenomen dat de door Ymere Ontwikkeling B.V. gemaakte kosten als gevolg van de beëindigde Estrade project zal vergoeden. In de bijlage bij de managementletter zijn de bevindingen onderwerpen interim-controle 2010 opgenomen, inclusief een prioriteitstelling. Hierna zijn de in de aandachtsgebieden, inclusief een samenvatting van het advies, opgenomen. – Investerings Huisvesting (H); directie huisvesting beschikt niet over een verplichtingenadministratie. Geadviseerd wordt dit zo spoedig mogelijk de verplichting vast te leggen. – Investerings Huisvesting (H); projectadministratie is ingevoerd en in gebruik genomen. – Investerings Huisvesting (M); dossiervorming voor kleine projecten is een aandachtspunt. – Inkopen & betalingsverkeer (M); oppakken verbeterpunten vanuit 2007 inzake invoering centrale facturenregister, verplichtingenadministratie en parafenlijst – Subsidieprojecten (M), projectadministratie en documentatie is te verbeteren.

Datum	Onderwerp
Management-letter 2011 ⁸⁷	In de managementsamenvatting is het volgende opgenomen: "Conclusie naar aanleiding van de door ons verrichte werkzaamheden." Tijdens de behandeling van de jaarstukken 2010 is door ons met het College van Bestuur en de Raad van Toezicht gesproken over de financiële positie van de stichting Amarantis Onderwijsgroep. Alhoewel het beeld in de jaarrekening 2010 redelijk lijkt, blijkt uit een diepere analyse dat de financiële positie -mede vanwege de toekomstige ontwikkelingen- zorgelijk is. In de achterliggende maanden is gebleken dat de financiële situatie verder is verslechterd, zodanig dat de continuïteit van Amarantis zonder externe hulp in gevaar is. Wij hebben kennis genomen van de plannen die het College van Bestuur heeft gemaakt om de huidige problemen tot een goede oplossing te brengen. In de afgelopen jaren zijn de risico's door onder meer de veranderende opleidingswereld mede door het 'Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015' sterk toegenomen. Deze toegenomen (financiële) risico's vragen om een adequaat risicomanagement proces waarmee de risico's en de impact daarvan op het beleid en de bedrijfsvoering intern actief gemonitord kunnen worden. Uw organisatie beschikt over een in opzet adequate planning- en controlcyclus waarbij periodiek rapportage plaatsvindt van realisatie versus de in de kadernota c.q. nota financieel beleid opgenomen doelstellingen en risico's. Risicomanagement is echter nog geen continu onderdeel in de bedrijfsvoering van Amarantis Onderwijsgroep, maar wordt met name op peilmomenten vormgegeven. Op basis van onze beoordeling van de interne beheersing van de bedrijfsprocessen constateren wij bij de processen administratie en verslaglegging, inkopen en subsidieprojecten nog belangrijke verbeterpunten. Terugkijkend naar de managementletter over 2010 constateren wij dat de interne beheersing binnen Amarantis Onderwijsgroep verder is doorontwikkeld. Van de in de managementletter 2010 opgenomen 18 adviespunten zijn inmiddels 5 adviespunten volledig geïmplementeerd en 6 adviespunten opgepakt c.q. onderhanden. - Strategie en structuur; strategische doelen en kritische prestatie-indicatoren zijn vastgelegd. Door deze koppeling is Amarantis in staat de realisatie van strategisch beleid te meten en te bewaken. - Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn binnen Amarantis bekend en vastgelegd in reglementen en diverse procedurebeschrijvingen. - Risicomanagement; Amarantis beschikt over een in opzet adequate planning- en controlcyclus waarbij periodiek rapportage plaatsvindt van realisatie versus de doelstellingen en risico's. Risicomanagement is geen continu onderdeel in de bedrijfsvoering van Amarantis Onderwijsgroep, maar wordt met name op peilmomenten vormgegeven. Geadviseerd wordt risicomanagement te integreren in de planning & control cyclus.

Datum	Onderwerp
	Methoden & technieken; totstandkoming proces tussentijdse informatie in opzet voldoende. De informatiewaarde is qua niveau tussen "Analyserend" en "voorspellend". Geadviseerd wordt de managementrapportage uit te breiden met niet-financiële informatie.
	Verwacht (jaarrekening)resultaat voor 2011 bedraagt conform de halfjaarrapportage € 1,8 miljoen negatief, versus positief begroot € 1 miljoen. De daling wordt veroorzaakt door de onderwijsgroepen Amsterdam Zuid-Oost (negatief € 1,5 miljoen, versus begroting positie € 140.000) en Almere (negatief € 2,7 miljoen versus begroot negatief € 1,7 miljoen). Oorzaak van de overschrijdingen is dat niet tijdig is geanticipeerd is op de dalende leerlingaantallen bij deze onderwijsgroepen.
	In de managementletter zijn de bevindingen naar aanleiding van de interim-controle 2011 opgenomen, inclusief een prioriteitstelling. Hierna zijn de in de aandachtsgebieden, inclusief een samenvatting van het advies, opgenomen. - Investeringen Huisvesting (H); directie huisvesting houdt extracomptabel de verplichtingen bij, welke worden gerapporteerd. - Investeringen Huisvesting (H); projectadministratie is ingevoerd en in gebruik genomen. - Huisvesting, exploitatiebegroting (M); ontwikkeling tool voor ontwikkeling gevolgen investeringen- en desinvesteringen op afschrijvingslasten voor komende jaren. - Investeringen Huisvesting (M); dossiervorming voor kleine projecten is een aandachtspunt. - Inkopen & betalingsverkeer (M); verder uitwerken verbeterpunten vanuit 2007 inzake invoering centrale facturenregister, verplichtingenadministratie en parafenlijst. - Subsidieprojecten (M), projectadministratie en documentatie is te verbeteren.

Door Deloitte wordt geconstateerd dat de planning & control cyclus in de jaren vanaf de start van de fusie is verbeterd. In de managementletter 2007 wordt gerapporteerd dat *"de interne beheersing op onderdelen binnen de organisatie nog absoluut ontoereikend is en veel verbeteringen behoeft"*, hetgeen in 2008 blijkt de managementletter wordt opgevolgd. In de managementletter 2008 is opgenomen dat de *"uw organisatie op weg is om 'in-control' te komen"*, waarvoor in de rapportage van Deloitte aanvullende acties zijn opgenomen. In 2009 wordt opgemerkt dat de planning & control cyclus verder is doorontwikkeld, waarbij belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd. In de managementletter 2010 wordt gerapporteerd dat Amarantis op hoofdlijnen beschikt over *"benodigde planning & control instrumenten"* en een *"in opzet adequate planning&control cyclus"*. De constatering uit 2010 wordt in 2011 herhaald, waarbij aanvullend wordt geadviseerd het risicomanagement te integreren in de planning & control cyclus.

Door Deloitte zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering van de primaire processen. Met betrekking tot huisvesting is in 2007 geadviseerd zorg te dragen voor een adequate registratie van de huisvestinglasten.

In 2008 wordt omtrent huisvesting geconstateerd dat de budgetbewaking en beheersing van projecten aandacht verdienen en dat inzicht ontbreekt in de huisvestingsprojecten en de subsidiestromen. Deze aanbevelingen worden op hoofdlijnen herhaald in 2009. In 2010 wordt aangegeven dat sprake is van een projectadministratie, echter dat aanvullende aandacht aan kleinere projecten moeten worden besteed. In 2011 wordt aangegeven dat de projectadministratie is ingevoerd en in gebruik is genomen. Opgemerkt wordt dat de projectadministratie en documentatie hieromtrent te verbeteren is.

Door Deloitte zijn in de periode van 2007 tot en met 2011 aanbevelingen gedaan omtrent het invoeren van een centraal facturenregister, inrichting van een verplichtingenadministratie en parafenlijst, welke blijkens de managementletter niet geheel zijn afgewikkeld.

In de managementletter 2011 wordt gerapporteerd omtrent de financiële ontwikkeling over het boekjaar. Daarnaast is opgenomen dat het resultaat over 2010 redelijk lijkt, echter dat uit een diepere analyse blijkt dat de financiële positie zorgelijk is. In voorgaande managementletters zijn geen opmerkingen gemaakt omtrent de ontwikkeling van het financiële resultaat gedurende het jaar. Door Deloitte is toegelicht dat deze constatering voor wat betreft de managementletter klopt, waarbij het volgende wordt aangegeven: *"Onze opmerkingen in de managementletter hebben betrekking op de processen. Echter, in diverse accountantsverslagen wordt hier wel op ingegaan. Daarnaast zijn in de managementletters diverse opmerkingen gemaakt en aanbevelingen gedaan inzake de totstandkoming van de tussentijdse informatievoorziening."*

9.2.2 Accountantsverslag

In het accountantsverslag worden de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de controle weergegeven. Hierna is een samenvatting van de inhoud van het accountantsverslag opgenomen.

Datum	Onderwerp
Accountantsverslag 2007 ⁸⁸	Uit het accountantsverslag blijkt het volgende: – Er is een goedkeurende verklaring verstrekt. Enkele geconstateerde fouten zijn niet gecorrigeerd. – Er is een samenvatting van de management letter, waarbij als belangrijke aandachtspunten zijn benoemd: – Gestructureerde opzet systeem van risicomanagement. – Verbeteren van registratie en adequate beheersing van de huisvestingslasten. – Verbeteren betrouwbaarheid van de tussentijdse informatieverstrekking. – Verbeteren AO/IC diverse processen. – Ontwikkeling solvabiliteit en liquiditeit. Geconstateerd wordt dat deze laag zijn, doch niet lager dan de signaleringsgrenzen. – Aangegeven dat volgens 'Nota Financieel Beleid' zal de solvabiliteit per 2011 zal zijn gestegen tot 26%. – Liquiditeit aanzienlijk gedaald. Aangegeven dat sprake is van een adequate liquiditeitsprognose. Er geldt een resterende kredietruimte. – Geconstateerd dat organisatie 'scherp aan de wind zal moeten zeilen', waarbij het in control zijn van de organisatie van groot belang is. – Resultaatontwikkeling weergegeven. Verwezen wordt naar de jaarrekening, waarin een adequate toelichting is opgenomen.

Datum	Onderwerp
	- Enkele specifieke balansposten zijn toegelicht. Dit betreffen: - MVA: aangegeven is dat sprake is van activa in uitvoering, waarop ontvangen bijdragen in mindering zijn gebracht. - Kortlopende schulden ; geen bijzonderheden geconstateerd. - NUBBV; geen bijzonderheden geconstateerd.
Accountants - verslag 2008 ⁸⁹	Uit het accountantsverslag blijkt het volgende: - Er is een goedkeurende verklaring verstrekt. Enkele geconstateerde fouten zijn niet gecorrigeerd. - Ontwikkeling solvabiliteit en liquiditeit. Geconstateerd wordt dat: - De financiële positie solide is. - Liquiditeit is verbeterd door de kortlopende schuld om te zetten in een langlopende schuld. - De financiële positie blijft ook de komende jaren naar verwachting solide. Dit is gebaseerd op de "financiële meerjarenbegroting" - Aangegeven dat volgens 'Nota Financieel Beleid 2009' zal de solvabiliteit per 2011 zijn gestegen tot 21%. - Resultaatontwikkeling weergegeven. Verwezen wordt naar de jaarrekening, waarin een adequate toelichting is opgenomen. Aangegeven is dat een eenmalige bate is opgenomen ad € 3,3 miljoen, waardoor de realisatie aanzienlijk lager is dan voorgaand jaar en de begroting; realisatie positief € 0,2 miljoen versus begrootpositief € 3 miljoen. De baten en lasten zijn ca. € 10 miljoen hoger dan begroot. Baten hoger door geoormerkt/niet geoormerkt en overschrijding personele lasten 5,1 miljoen. - Opgenomen is dat "Het boekjaar van uw stichting werd afgesloten met een positief exploitatiesaldo van € 3,5 miljoen, waar een positief resultaat van € 3 miljoen begroot was. In het financieel halfjaarverslag is de resultaatprognose bijgesteld naar € 4,1 miljoen positief. Bij de beoordelen van de realisatie ten opzichte van de begroting maar ook ten opzichte van de prognose over 2008 in de halfjaarcijfers valt op dat hierin aanzienlijke onder- en overschrijdingen te zien zijn. - Enkele specifieke balansposten zijn toegelicht. Dit betreffen: - Voorzieningen: stelselwijziging doorgevoerd voor BAPO en jubilea; hetgeen resulteerde in een correctie eigen vermogen van € 4,3 miljoen. Dit heeft impact op de ratio's. - Samenvatting opgenomen naar aanleiding van de interim-controle; opmerkingen hebben betrekking op: uitwerken mandatering, procesbeheer. Verbeteringen zijn opgenomen in het Strategische verbeterplan Bedrijfsvoering. Door Deloitte is inzake bovenstaande passages het volgende toegelicht: "Naast de door u opgenomen elementen uit ons verslag hebben wij onder meer ook geadviseerd om op basis van het eigen risicoprofiel een minimaal benodigd weerstandsvermogen te bepalen."

Datum	Onderwerp
Accountants- verslag 2009 ⁹⁰	Uit het accountantsverslag blijkt het volgende: - Er is een goedkeurende verklaring verstrekt. - In de jaarrekening is "Stichting ROC ASA Onderwijs in bedrijf" geconsolideerd, welke separaat wordt gecontroleerd. Aangegeven is dat een toelichtende paragraaf voor continuïteit is opgenomen, daar sprake is van een negatief eigen vermogen. Dit in verband met aankoop van "Sportlokaal de Bokkeduinen" en de daarmee samenhangende aanloopverliezen. - Geconstateerd is dat bezoldiging CvB hoger is dan maximum schaal. - Posten toegelicht, waaronder: - Overdracht activa en passiva ad € 1 miljoen inzake Stichting Compas - Voorziening dubieuze debiteuren - Onderbouwing voorziening ambtsjubilea. - Toelichting ontwikkeling vermogen: - De solvabiliteit is gedaald van 16% naar 15% door het negatieve resultaat en de stijging van het balanstotaal door het aantrekken van leningen voor investeringen. - De liquiditeit is gedaald van 0,75 naar 0,67. - Toelichting: "Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de financiële positie (...) is een actuele doorkijk naar de toekomst noodzakelijk. Uit de nota financieel beleid 2010 blijkt dat uw instelling over de jaren 2010 tot en met 2012 positieve exploitatieresultaten en kasstromen verwacht, waardoor de financiële positie verder kan worden versterkt." - Toelichting ontwikkeling Resultaat: - Het resultaat bedraagt negatief € 80k, versus € 3,3 miljoen positief in 2008. Enkele bijzondere posten worden toegelicht, waaronder de verkoop van een pand, ontvangen bijdragen voorgaande jaren, aanpassing van de afschrijvingslast. - Het resultaat is lager dan begroot € 2,8 miljoen positief. Toegelicht is dat deze daling reeds bij de halfjaarcijfers reeds was voorzien. - Samenvatting bevindingen interim: - P&C is doorontwikkeld, begrotingsproces verbeterd en budgetbewaking is onderdeel van kwartaalgesprekken - Plan voor beheersing huisvestingsprojecten opgesteld - AO/IB contractactiviteiten verbeterd. - Het implementeren van de projectadministratie, het doorvoeren in voorgenomen wijzigingen in de processen van de Directie Huisvesting, de invoering van een contractenregister en het hanteren van een verplichtingenadministratie. - Aangegeven is dat voor de bekostiging een aparte rapportage wordt uitgebracht.

Datum	Onderwerp
Accountants- verslag 2010 ⁹¹	- Er is een goedkeurende verklaring verstrekt. - In de jaarrekening is "Stichting ROC ASA Onderwijs in bedrijf" als bijlage opgenomen. Aangegeven is dat de controle momenteel onderhanden is. - Geconstateerd is dat bezoldiging CvB hoger is dan maximum schaal - De vermogensontwikkeling is weergegeven, waarbij de ontwikkeling van solvabiliteit en liquiditeit schematisch wordt weergegeven en toegelicht. Hieruit blijkt dat: - De solvabiliteit stijgt van 20% naar 21%. Toegelicht is dat bij de berekening van de solvabiliteit rekening wordt gehouden dat in voorgaande jaren een BAPO voorziening is gevormd. - "Uiteraard zijn de solvabiliteit en liquiditeit ultimo 2010 momentopnames. Het is van belang om de (...) in meerjarenperspectief te bekijken. In december is de nota Financieel Beleid 2011 vastgesteld, met daarin de meerjarenbegroting 2011-2014. Uit deze financiële meerjarenbegroting blijkt dat uw instelling voor het jaar 2011 tot en met 2014 positieve resultaten verwacht van totaal € 7 mln." - "Voor een beoordeling van de liquiditeit is het belangrijk inzicht te hebben in de toekomstige kasstromen. Voor de komende tijd is dit, mede vanwege de herfinanciering van het investeringskrediet, een essentieel onderdeel van de bedrijfsvoering. U bent zich hiervan bewust en de bewaking van de liquiditeitspositie heeft binnen uw organisatie volop de aandacht." - Resultaat - Aangegeven is: "De staat van baten en lasten over 2010 laat een voordeling saldo zien van € 1,7 mln. Het resultaat wordt beïnvloed door (...) gevolgd door enkele incidentele posten ad € 1,5 mln positief. Voor 2010 was een voordelig resultaat van € 3 mln begroot. In het halfjaarverslag 2010 was reeds voorzien dat het resultaat ca € 1,9 mln. lager zou zijn dan begroot." - Toegelicht wordt dat een stelselwijziging voor de BAPO-regeling heeft plaatsgevonden. Vanaf 2010 wordt geen voorziening meer gevormd. - Samenvatting bevindingen interim; de aandachtspunten: - Verbeteren procedure rondom subsidieprojecten. - Implementeren "concept" inkoopprocedure - Aandachtspunt voor "minder omvangrijke" investeringsproject is dossiervorming en hanteren van een verplichtingenadministratie. - Gestructureerd uitvoeren en zichtbaar vastleggen van een aantal administratieve handelingen. - Uitbreiding verbijzonderde interne controleactiviteiten met financiële procesaudits. - Aangegeven is dat voor de bekostiging een aparte rapportage wordt uitgebracht.

Datum	Onderwerp
Accountants- verslag 2011 ⁹²	– Er is een goedkeurende verklaring verstrekt. – De oorzaak van de vertraging in het controleproces is toegelicht. – De ontvlechting van Amarantis en de ontvangen continuïteitbijdrage van OCW, inclusief voorwaarden, is toegelicht. – Het resultaat is geanalyseerd, waaruit blijkt dat in het negatieve resultaat ad € 20,4 miljoen, voor € 17,8 miljoen aan posten met een bijzonder karakter zijn opgenomen. Dit betreffen afboeking en waardeverminderingen op vaste activa en onderhanden werk. Exclusief deze posten met een bijzonder karakter geldt een negatief resultaat van € 2,6 miljoen. Uit de bijlage blijkt dat in de ze bijzondere posten een afwaardering op pand Lavoisierstraat te Amsterdam ad € 2,4 miljoen is opgenomen, waarvan de verslaggevingtechnische noodzaak niet kon worden aangetoond en welke als controleverschil is aangemerkt. – Het vermogen is geanalyseerd, waaruit blijkt dat de solvabiliteit is gedaald naar 8,2%. – Enkele balansposten zijn toegelicht, waaronder: – Financiële vaste activa; vordering Stichting ROC ASA in Bedrijf ad € 5,9 miljoen. – Voorziening wachtgeldverplichting; geconstateerd wordt dat de vorming van een voorziening niet noodzakelijk is, daar de ontvangen vergoeding hoger is dan de verwachte kosten. – Derivaten: Amarantis maakt gebruik van financiële derivaten c.q. SWAPS, waarvoor kostprijs hedge accounting wordt toegepast. Onder deze voorwaarden is het toegestaan dat Amarantis de derivaten tegen kostprijs (nihil) in haar administratie opneemt. Het risico voor Amarantis inzake de negatieve waarde van de financiële derivaten bedraagt ultimo 2011 € 7,0 miljoen. In de per 31 juli jl. gesloten kredietovereenkomsten is geregeld dat de derivaten niet financieel worden afgerekend. – Geconstateerd is dat bezoldiging CvB hoger is dan maximum schaal.

Door de externe accountant is voor alle jaren een goedkeurende controleverklaring verstrekt, waarbij geldt dat in enkele jaren sprake was van geconstateerde, maar niet gecorrigeerde, controleverschillen. Wij hebben hierna de samenvatting en onze constatering hierbij betreffende de ontwikkeling van het vermogen en de rentabiliteit opgenomen.

Samenvatting rapportage externe accountant omtrent ontwikkeling vermogen (solvabiliteit en liquiditeit)

Accountantsverslag 2007

Met betrekking tot de ontwikkeling van solvabiliteit (20%) en liquiditeit (0,31) wordt in 2007 opgemerkt dat deze laag zijn, echter niet lager dan de signaleringsgrenzen. Geconstateerd wordt dat: "de organisatie scherp aan de wind moet varen, waarbij het van belang is dat de organisatie in 'control' is."

Accountantsverslag 2008

In 2008 wordt opgemerkt dat de financiële positie solide is; solvabiliteit en liquiditeit respectievelijk 16% en 0,57 bedragen. Het verschil in solvabiliteit ten opzichte van 2007 wordt veroorzaakt door de directe vermogensmutatie als gevolg van de vorming van de BAPO-voorziening. Op basis van de financiële meerjarenbegroting wordt in 2008 geconstateerd dat de financiële positie ook de komende jaren solide blijft en de solvabiliteit in 2011 zal stijgen naar 21%. De liquiditeit is in 2008 verbeterd als gevolg van het omzetten van kortlopende schulden naar langlopende schulden.

Door Deloitte is omtrent bovenstaande passage het volgende aangegeven: *“wij hebben ook geadviseerd om op basis van het eigen risicoprofiel een minimaal benodigd weerstandsvermogen te bepalen”*.

Accountantsverslag 2009

In 2009 wordt toegelicht dat de solvabiliteit en liquiditeit als gevolg van het negatieve resultaat en de het aantrekken van financiering voor investeringen is gedaald naar respectievelijk 15% en 0,67. Aangegeven is dat uit de nota financieel beleid 2010 blijkt dat voor de jaren 2010 tot en met 2012 positieve kasstromen worden verwacht, waardoor de financiële positie verder kan worden verstrekt.

Accountantsverslag 2010

In 2010 wordt toegelicht dat de solvabiliteit en liquiditeit 21% en 0,47 bedragen. Hierbij is aangegeven dat bij de berekening van de ratio's rekening is gehouden met het structureel opnemen van de BAPO voorziening als onderdeel van het eigen vermogen, hetgeen in 2010 -conform de richtlijnen van het Ministerie- als stelselwijziging is verantwoord. Dit is afwijkend ten opzichte van het voorgaande jaar. De daling van de liquiditeit wordt veroorzaakt door het aflopen van het investeringskrediet, waardoor de kortlopende schulden stijgen en de langlopende schulden dalen.

Wij constateren overigens dat niet is toegelicht dat -in tegenstelling tot voorgaande jaren- de stichting ROC ASA Onderwijs in Bedrijf niet langer is geconsolideerd. Het niet consolideren van deze stichting leidt tevens tot de stijging van de solvabiliteit (zie ook § 3.3). In de toelichting op het verslag is aangegeven dat consolidatie niet plaatsvindt vanwege een gering belang (minder dan 5% van het balanstotaal).

Accountantsverslag 2011

In 2011 wordt toegelicht dat de solvabiliteit als gevolg van het negatieve resultaat is gedaald van 21,1% naar 8,2%. Er is geen toelichting opgenomen omtrent de ontwikkeling van de liquiditeit.

Rentabiliteit

Met betrekking tot de rentabiliteit worden in de accountantsverslagen opmerkingen gemaakt omtrent bijzondere/incidentele posten. In het verslag van 2008, 2010 en 2011 is een opgave van het genormaliseerde resultaat opgenomen, waaruit blijkt dat het 'normale' exploitatieresultaat lager is dan gepresenteerd. Voor de overige jaren geldt dat specifieke incidentele posten worden toegelicht, waarvan het effect op het genormaliseerde resultaat niet wordt weergegeven.

9.2.3 Controleverklaring

In de controleverklaring is het oordeel betreffende de jaarrekening opgenomen. In het oordeel wordt een uitspraak gedaan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen van Stichting Amarantis over het betreffende jaar.

Daarnaast wordt in het oordeel een uitspraak gedaan of de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten voldoen aan de eisen van financiële rechtmatigheid. Financiële rechtmatigheid houdt in dat de bedragen in overeenstemming zijn met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen zoals opgenomen in het controleprotocol.

Over de jaren 2007 tot en met 2011 heeft de externe accountant een goedkeurende controleverklaring zonder nadere toelichtingen verstrekt.

Onderkende instrumenten Planning & control cyclys

Instrumenten	2007	2008	2009	2010	2011
Strategisch plan	✓				
Doelstellingen middellange termijn (kadernota)			✓		✓
Financieel beleidskader (kadernota)			✓		✓
Risicobeleid					
Procuratiereglement			✓		✓
Activiteitenplanning (Nota Financieel Beleid)	✓	✓	✓	✓	
Taakstellende budgetten (allocatiemodellen)		✓	✓	✓	✓
Leerling-prognoses					
Formatieplan			✓	✓	✓
Investeringsplan		✓			
Huisvestingsplan	✓				
Liquiditeitsplan					✓
Managementcontract					
Groepsresultaten en activiteitenplan (GRAPs)		✓	✓	✓	
Maandrapportage	✓ (t/m mei)	✓ (t/m mei)	✓ (t/m mei)	✓ (t/m mei)	✓ (t/m mei)
Kwartaalrapportage					
Prestatie-indicatoren	✓	✓			
Risicoanalyse					
AO/IC Handboek					
Kwartaalbrieven		✓		✓	✓
Halfjaarverslagen	✓	✓	✓	✓	✓
Budgetbrieven	✓	✓	✓	✓	✓
Jaarverslag	✓	✓	✓	✓	✓
Jaarrekening	✓	✓	✓	✓	✓
Evaluatierapporten					

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

		RvE (Groeps)	directie	College van Bestuur	Raad van Toezicht
0	Bestuur en Toezicht				
1	Wijziging doelstelling			stelt vast	keurt goed
2	Strategisch beleid / Strategienota			stelt vast	keurt goed
3	Wijziging statuten			stelt vast	keurt goed
4	Aangaan (juridische) fusie of splitsen stichting			stelt vast	keurt goed
5	Ontbinden stichting				verant- woordelijk
6	Benoemen leden Raad van Toezicht				verant- woordelijk
7	Toezicht op beleid College van Bestuur				verant- woordelijk
8	Adviseren en stimuleren College van Bestuur				verant- woordelijk
A	Algemeen				
9	Bestuursreglement			stelt vast	keurt goed
10	Regeling Bestuur en Toezicht Directiereglement.			verant- woordelijk	
11	Instellingsreglementen, waaronder MR- reglement			verant- woordelijk	
12	Atrium-reglementen			verant- woordelijk	
13	Bereidt besluitvorming Raad van Toezicht voor en voert deze uit.			verant- woordelijk	
B	Organisatie				
1	Controle en toezicht			verant- woordelijk	
2	Externe vertegenwoordiging, representatie		verant- woordelijk	verant- woordelijk	
3	Organisatieontwikkeling			verant- woordelijk	
4	Interne groepsorganisatie		stelt vast	keurt goed	
5	Organisatie ondersteuning (Dienstencentrum) en huisvesting			verant- woordelijk	
6	Domeinindeling		stelt vast	keurt goed	

		RvE (Groeps)	directie	College van Bestuur	Raad van Toezicht
7	Is verantwoordelijk voor het functioneren van diensten en huisvesting en voor de organisatie-indeling van de diensten			verant-woordelijk	
8	Is verantwoordelijk voor het functioneren van Rekenschap en voor de organisatie-indeling van Rekenschap			verant-woordelijk	
9	Stemt opleidingen in de groep op elkaar af.		stelt vast	keurt goed	
10	Is verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van de groep		verant-woordelijk		
11	Voert werkoverleg met Teamleiders		verant-woordelijk		
12	Overlegt met de Adviesraad van de Groep		verant-woordelijk		
13	Voert overleg met het (Groeps) MR raad		verant-woordelijk		
14	Onderhoudt contacten met beroepenveld	verant-woordelijk	verant-woordelijk		
15	Samenstelling, voordracht Beroepenveldcommissie	stelt vast	keurt goed		
16	Ziet toe op functioneren en beleid van directeurs			verant-woordelijk	
17	Ziet toe op functioneren en beleid van RvE-leiders		verant-woordelijk		
18	Schorsing besluiten directeurs en RvE-leiders			verant-woordelijk	
19	Jaarverslag			stelt vast	keurt goed
20	Planning- en Controlcyclus			verant-woordelijk	
21	Meerjarenbegroting (zie ook E1)			stelt vast	keurt goed
C Onderwijs					
1	Strategische groepsplannen		stelt vast	keurt goed	
2	Kaders voor onderwijsbeleid / kwaliteitsbeleid			verant-woordelijk	
3	Uitvoering kwaliteitsbewaking	verant-woordelijk	verant-woordelijk		
4	Onde Onderwijs (uitvoerings-) plan van de groep	stelt vast	keurt goed		
5	Evaluatieplan van de groep		stelt vast	keurt goed	
6	Assortiment		stelt vast	keurt goed	
7	Kaders contractactiviteiten		stelt vast	keurt goed	
8a	Onderwijs- en Examenreglement Amarantis Onderwijsgroep			verant-woordelijk	
7b	Onderwijs- en Examenreglement (opleidingsspecifieke deel)	stelt vast	keurt goed		

		RvE (Groeps)	directie	College van Bestuur	Raad van Toezicht
9	Stimuleren/initiëren innovatie en projecten	verant- woordelijk	verant- woordelijk	verant- woordelijk	
10	Onderwijsprogramma's	verant- woordelijk			
11	Vorbereiden/aanvragen projecten	verant- woordelijk	Verant- woordelijk	verant- woordelijk	
12	Uitvoering uitwisselingsprogramma's		verant- woordelijk		
D Personeel					
1	Benoemen, schorsen, ontslaan College van Bestuur				verant- woordelijk
2	Benoemen, schorsen, ontslaan directeuren			verant- woordelijk	
3	Benoemen, schorsen, ontslaan RvE-leiders		stelt vast	keurt goed	
4	Benoemen, schorsen, ontslaan medewerkers		verant- woordelijk		
6	Schorsen, ontslaan, disciplinaire maatregelen medewerkers		stelt vast	keurt goed	
7	Ontwikkelen van kader voor personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid			verant- woordelijk	
8	Management development beleid			verant- woordelijk	
9	Functiewaardering			verant- woordelijk	
10	Personeelsplan (waaronder scholings- en formatieplan)	stelt vast	stelt vast en keurt goed	keurt goed	
11	Deskundigheidsbevordering groep		verant- woordelijk		
12	ARBO-beleid			verant- woordelijk	
13	ARBO-uitvoering		verant- woordelijk		
14	Taakverdeling directeuren in groep		stelt vast	keurt goed	
15	Functionerings- / beoordelings-gesprekken met directeuren			verant- woordelijk	
16	Functionerings-/ beoordelingsgesprekken met teamleiders		verant- woordelijk		
17	Functionerings-/ beoordelingsgesprekken met medewerkers	verant- woordelijk			
18	Extra beloningen, bevorderingen in de groep; (niet) toekennen van periodieken		stelt vast	keurt goed	
19	Doelgroepenbeleid		verant- woordelijk	verant- woordelijk	
20	Sociaal jaarverslag			verant- woordelijk	

		RvE (Groeps)	directie	College van Bestuur	Raad van Toezicht
21	Regeling functionerings- en beoordelingsgesprekken			verant- woordelijk	
22	Vaststellen regelingen bescherming persoonsgegevens			verant- woordelijk	
E	Financiën				
1	Begroting			stelt vast	keurt goed
2	Jaarrekening			stelt vast	keurt goed
3	Nota Financieel Beleid (waaronder budgetbrieven)			stelt vast	keurt goed
4	Begroting groep		stelt vast	keurt goed	
5	Allocatiemodel financiën			verant- woordelijk	
6	Opdracht aan accountant			stelt vast	keurt goed
7	Bewaken en controleren besteding groep			verant- woordelijk	
8	Budgetbeheer	verant- woordelijk	verant- woordelijk		
9	Uitvoeren controllerfunctie			verant- woordelijk	
10	Inkoop- en investeringsbeleid			verant- woordelijk	
11	Verantwoording over bestede Middelen	verant- woordelijk	verant- woordelijk		
12	Middelenplan		stelt vast	keurt goed	
13	Procuratieregeling			stelt vast	keurt goed
F	Deelnemers				
1	Inschrijvingen		verant- woordelijk		
2	Kaders leerlingenbeleid			verant- woordelijk	
3	Deelnemersstatuut (instellingsdeel)			Verantwoordelijk	
4	Leerlingen/Deelnemersstatuut (opleidingsspecifieke deel)		stelt vast	keurt goed	
5	Leerlingen/Deelnemers-voorzieningen		verant- woordelijk	verant- woordelijk	
6	Studievoortgangsbewaking	verant- woordelijk	verant- woordelijk		
7	Contacten met alumni	verant- woordelijk	verant- woordelijk		
8	Contacten studie- en leerlingen/deelnemersverenigingen	verant- woordelijk	verant- woordelijk	verant- woordelijk	
9	Vaststellen regelingen bescherming persoonsgegevens			verant- woordelijk	

