

Amarantis

*Het verhaal achter
een vertraagde val*

Nancy Chin-A-Fat

Jorren Scherpenisse

Martijn van der Steen

Mark van Twist

Martin Schulz

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martin Schulz is zelfstandig onderzoeker en daarnaast verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Amarantis

Het verhaal achter een vertraagde val

Nancy Chin-A-Fat

Jorren Scherpenisse

Martijn van der Steen

Mark van Twist

Martin Schulz

Dit essay is mede tot stand gekomen vanuit onderzoek dat de Denktank van de NSOB heeft uitgevoerd in opdracht van de Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis, die de governance rond deze onderwijsinstelling heeft onderzocht. Amarantis wordt in dit essay benut als casus voor bredere lessen over governance in de verschillende semipublieke domeinen. Het essay is onderdeel van het Meerjarig Kennisprogramma Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenleving, waarin de ministeries van OCW, BZK en EZ met de NSOB en de USBO participeren.

2013

ISBN 978-90-75297-28-7

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Leren van Amarantis	7
3.	De vertraagde val van Amarantis	13
4.	Afdwingbare zelfcorrectie en zelfopgelegde matiging	20
4.1	Een sluipende crisis	20
4.2	De afwezigheid van een directe aanleiding	22
4.3	Gepaste afstand	24
4.4	Het geraamte en de bloedsomloop	27
5.	Vooruitlopen op een vertraagde val	31
5.1	Tegenspraak organiseren: lines of defense	31
5.2	Stresstest voor het toezichtkader	32
5.3	Vooruitziend toezicht	34
5.4	Levend testament	35
5.5	De politiek van de vaktechniek	37
6.	Tot slot	39

1 Inleiding

In maart 2011 werd Japan getroffen door een desastreuze tsunami die grote delen van de oostkust van het land verzwolg. Hoewel het land met enige regelmaat door aardbevingen en tsunami's wordt getroffen en flink heeft geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen was de verwoesting enorm. In veel 'goed beveiligde' regio's en gemeenschappen was er ondanks de aangelegde waterwerken toch sprake van rampzalige gevolgen. Een interessante les komt uit een dorp in het noordoosten van het land. 15 jaar geleden was de vorige grote tsunami en de dorpsbewoners hadden als gedenkteken aan die dramatische gebeurtenis een stenenrij neergelegd op het waterniveau van de vorige overstroming. In de tijd die volgde verhuisden steeds meer mensen naar een nieuwe plek boven die toenmalige vloedlijn. Niet omdat het moest, maar omdat het hen vanuit een zichtbaar gemaakt verleden raadzaam leek. De stenenrij was voor deze gemeenschap niet alleen een monument, maar meer dan dat. Het was ook een in een reeks keien verpakte les: historische kennis, belichaamd in stenen, zodat komende generaties dorpsbewoners er hun voordeel mee zouden doen en zich beter zouden beveiligen tegen het opkomende water. Herdenken is dan meer dan rouwverwerking, folklore of een op het verleden gerichte herinnering.

Van een andere orde dan de tsunami, maar binnen de context van het onderwijs in de regio Amsterdam evenzeer ingrijpend is de val van onderwijsgroep Amarantis die zich in 2012 voltrok. De instorting van Amarantis deed de onderwijssector op zijn grondvesten schudden. Het gebeurde onverwachts en had vergaande gevolgen. Voor direct betrokkenen, zoals de circa 3000 werknemers en de meer dan 30.000 leerlingen, maar ook voor allerlei omliggende partijen. Bijvoorbeeld voor andere scholen die deels garant staan voor de kosten van het faillissement en voor de minister die een ander deel van de kosten moet compenseren. En naast de concrete zorg over het faillissement van een grote school – waarvan verondersteld was dat financiële problemen op deze schaal onwaarschijnlijk zouden zijn – is er ook de onzekerheid over de vraag wat de val van Amarantis betekent voor het stelsel als geheel. Hoe staat het onderwijsstelsel er voor? Zal dit vaker voorkomen? Wie heeft er controle? Is het systeem veilig, of lopen er meer scholen – en de leerlingen en personeelsleden – gevaar?

Dit essay plaatst een gedenkteken voor Amarantis. Niet om de slachtoffers te herdenken of als therapeutische interventie om snel weer tot de orde van de dag over te kunnen gaan. Maar om, zoals de inwoners van het Japanse dorp, de met schade en schande bij Amarantis opgedane lessen te markeren en toegankelijk te maken voor anderen – nu en in de toekomst. Amarantis was een unieke casus van een scholengemeenschap die zichzelf verloor en waarop het georganiseerde toezicht en beleid geen grip kreeg. En de gedetailleerde analyse van het proces van de val bevat lessen die er mogelijk voor kunnen zorgen dat herhaling in de toekomst voorkomen wordt. Deels door, zoals in Japan, versterkte waterkeringen te bouwen. Maar ook door, zoals in het genoemde dorp, bepaalde lessen te verinnerlijken in houding, gedrag en – hoewel dat woord beladen is – de mentaliteit en moraal van waaruit bestuurders, managers en toezichthouders handelen. Ook in de toekomst zullen scholengemeenschappen en andere publieke instellingen in de problemen komen, maar de herinneringen en lessen van Amarantis kunnen de betrokkenen mogelijk behouden voor dezelfde verwoesting.

2 Leren van Amarantis

Over sturing en autonomie, afstand en nabijheid

Al decennialang is de sturing van het onderwijsveld gebaseerd op het principe dat er autonomie is voor de instellingen en de primaire verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen zelf ligt.¹ De invulling daarvan is verschillend, maar steeds is de idee dat onderwijs een publieke taak is die door de sector invulling krijgt, en niet door de overheid. De overheid heeft systeemverantwoordelijkheid, maar geeft deze invulling door de benodigde afstand te bewaren ten opzichte van de instellingen.² Binnen de scholen gelden checks and balances waaronder het toezicht dat wordt uitgeoefend door de Raad van Toezicht, de accountant en de interne controles van bijvoorbeeld auditors en procedures voor kwaliteitszorg.³ Extern wordt controle uitgevoerd door de inspectie van het Onderwijs, die toezicht houdt namens de minister.

Bij het organiseren van deze vorm van *governance* op onderwijsinstellingen geldt niet alleen het principe van *afstand*⁴, maar vooral ook de idee dat de afstand *getrapt* overbrugd wordt.⁵ In het onderwijsveld, maar ook in andere domeinen wordt het principe van enerzijds autonomie gekoppeld aan sturing en verantwoordelijkheid anderzijds.⁶ Het veld krijgt ruimte, maar het beleid zit aan de knoppen.⁷ De inherente wrijving die dat oproept – sturen en loslaten zijn tegengestelde handelingen – moet overbrugd worden in arrangementen die aangeven waar sturing ophoudt en autonomie begint, en vice versa.⁸ Soms door de afbakening precies te definiëren in lijsten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, soms juist door vaagheid te laten bestaan en die in de praktijk invulling te geven. Bijvoorbeeld door te spreken van ‘zorgplicht’, een onderscheid te maken tussen ‘het wat en het hoe’, ‘open normen’, ‘systeemverantwoordelijkheid’, ‘sturen op hoofdlijnen’ of ‘sturen op vertrouwen’. Steeds impliceren deze termen een onderscheid tussen een deel waarin sprake is van sturing van bovenaf en een deel waarin autonomie voor onderop geldt. In het geval van strak afgebakende grenzen wordt dat onderscheid zo precies mogelijk benoemd, bij de meer open aanduidingen gebeurt dat niet en moeten grenzen in de praktijk ontstaan.⁹

De spanning en frictie tussen sturing en autonomie, tussen afstand en nabijheid van de beleidsmaker bij de uitvoering, wordt in beide gevallen niet principieel opgelost.¹⁰ Hij blijft bestaan en leidt tot praktische proble-

men. Wie de grenzen strak afbakent ontdekt dat de normen niet goed passen op de werkelijkheid en er steeds nieuwe uitzonderingen opkomen die om nieuwe normen vragen. De regels moeten steeds preciezer en uitgebreider worden, terwijl ze daarmee het geheel steeds minder overzichtelijk en werkbaar maken. Strakke normen, zeker wanneer die gekoppeld zijn aan financiële prikkels, leiden bovendien tot strategisch gedrag. Niet de achterliggende waarde, maar de oppervlakkige norm wordt het uitgangspunt van handelen. Goed onderwijs wordt teruggebracht tot statistieken over uitval, cito-scores en hygiënegategorieën. De test vervangt het leren, omdat niet het leren maar de test bekostigd wordt. Andersom leidt het open laten van de norm voor goed onderwijs tot voortdurende debatten over wat goed genoeg is. Ouders vragen zich af of hun kind wel genoeg leert en goed onderwijs krijgt en het ontbreekt aan geobjectiveerde bewijsvoering om die vraag te beantwoorden. Scholen ontwikkelen noties over goed onderwijs die afwijken van de ideeën bij het beleid, dat de twijfels vaak met evidentie ondersteund ziet. Zo ontstaan fricties over hoe de autonomie invulling krijgt en verdampt het conceptuele onderscheid tussen hoofdlijnen en detail en tussen wat en hoe. Facilitaire zaken zijn op het eerste gezicht niet het wat maar het hoe van onderwijs, maar kunnen kinderen leren in slecht onderhouden en onhygiënische gebouwen? Zijn het instrumenten van onderwijs of zijn ze het onderwijs zelf? Gaat het om het gemiddelde of om de uitschieters? Om individuele scholen en klassen, of om het Nederlandse onderwijs en de sector als geheel?

Als gevolg van deze inherente spanning tussen autonomie en sturing is een getrapte praktijk ontstaan, waarin de grens tussen afstand en nabijheid, beleid en uitvoering, en departement en instelling, stapsgewijs wordt overbrugd.¹¹ Daarmee wordt gezocht naar een productieve manier van omgaan met het middengebiet tussen wat evident autonoom is en wat vanzelfsprekend onderwerp van sturing is. Dat gaat deels om de vraag *wat wel en wat niet*, maar ook om de vraag *onder welke condities nog wel en wanneer niet meer*. Het eerste betekent een afweging over voor welke taak op welk niveau het primaat ligt. Het tweede gaat over de vraag wat het moment is voor het niveau van sturing om in te stappen in de autonome instelling en taken of activiteiten terug te nemen. Dat gaat dus om activiteiten die in principe als autonoom zijn belegd, maar waarover twijfels bestaan over het niveau van de taakvervulling. De vraag over *wat wel en wat niet* is vaak onderwerp van uitvoerige discussie – ook wel benoemd als ‘stelseldiscussies’. Er worden grenzen getrokken en lijnen rond clusters van verantwoordelijkheden aangebracht. Door het ministerie zelf, of in interactie met het veld. De vraag *onder welke condities nog wel en wanneer*

niet meer gaat net zozeer om algemeen ontwerp als om concrete gevallen. Daarvoor zijn protocollen opgesteld, vaak in overleg met de sector zelf, maar uiteindelijk gaat het steeds opnieuw om een individuele afweging of een concrete praktijk wel of niet verder kan op deze manier. Over die afweging en de daarin aangebrachte en werkelijke gelaagdheid richten we ons in dit essay.

In het Nederlandse onderwijssysteem, dat we hier als voorbeeld voor de relatie tussen sturing en autonomie gebruiken, is gekozen voor een departement die systeemverantwoordelijk is, met autonomie voor scholen. Onderwijsvrijheid is belegd in de grondwet en scholen hebben veel ruimte voor de inrichting van hun onderwijs. De overheid mengt zich daar niet in en stuurt op randvoorwaarden en resultaten.¹² Maar dat betekent niet dat het ministerie buiten de uitvoeringspraktijk staat. Er zijn tussenstappen ingebouwd die zorgen voor toezicht en correctie van wat er in de praktijk gebeurt. De aannahme bij het inbouwen van dergelijke stappen is dat tijdig kan worden gesignaleerd waar er fouten worden gemaakt en waar verbeteringen mogelijk of nodig zijn. Dat gebeurt bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de instelling zelf, in de interne procedures en mechanismen van toezicht. Als het niet in de eerste stap ontdekt wordt, of er geen adequate verbetering plaatsvindt, dan toch zeker wel bij de tweede of desnoods derde trap. Zo ontstaat een proces waarin organisaties tijdig verbeteren en het toezicht ondanks de afstand van de minister toch nabij is. Met steeds de mogelijkheid om op te schalen en – als dat nodig is – vanuit het ministerie met kracht te interveniëren, ook op het niveau van een individuele instelling. Tussen de verschillende trappen ligt ruimte – in die zin staan afstand, vertrouwen en autonomie centraal – maar er is steeds ook de mogelijkheid om toezicht te houden en te interveniëren. In de ideale vorm, en op papier, wordt zo de frictie tussen autonomie en sturing, tussen afstand en nabijheid, opgelost en tot werkbare verhoudingen teruggebracht. De vraag is of het in de praktijk ook zo werkt? En zo ja of nee, waarom?

Het geheel vanuit het geval begrijpen

Dit essay kiest voor de beantwoording van die vraag niet de weg van systeemanalyse of een principiële verkenning van de modellen van autonomie en sturing, maar stelt één casus centraal. We analyseren uiteindelijk ook het systeem, maar we doen dat door te kijken hoe in een concreet geval – en in het bijzonder een *moeilijk* geval – het systeem heeft gewerkt. Dat leidt tot lessen over die ene casus, die volgens ons veelzeggend zijn voor het onderwijssysteem als geheel. En die lessen zijn

vervolgens weer bruikbaar in meer algemene zin, in alle domeinen waarin sprake is van balans tussen sturing en autonomie. Denk bijvoorbeeld aan domeinen als wonen (woningcorporaties), zorg (ziekenhuizen, verzorging, specialisten), uitvoeringsorganisaties (UWV, IND, COA) of economische samenwerkingsverbanden (topsectoren).¹³ Steeds gaat het om het zoeken naar zinvolle en werkzame manieren om de ruimte tussen sturing en autonomie te vullen met getrapte arrangementen.

De ontwikkelingen bij onderwijsinstelling Amarantis tonen hoe een individuele instelling ondanks het goed doordachte en professioneel ingevulde systeem van getrappt toezicht op het onderwijs toch kan afglijden.¹⁴ **De instelling was in beeld, de trap was in werking, maar uiteindelijk stortte de instelling onder het oog van talrijke toezichthoudende verbanden toch in. Dat proces ging niet snel – niet ‘te vlug voor de toezichthouder’ – maar juist heel langzaam.** Geen grote klap, maar een vertraagde val. Amarantis was bovendien geen instelling die zich onopgemerkt schuil hield in een hoek van het veld, maar die juist heel zichtbaar, groot en duidelijk geprofileerd aan het werk was. De omvang van de instelling, het zichtbare profiel, de aandacht van de verschillende toezichthouders en de duur van het proces maken Amarantis tot een interessante casus voor een verkenning van de werking van het getrapte toezicht. De trap kan klaar staan, het gaat uiteindelijk om of en hoe deze beklommen wordt. Lukt het om tijdig de juiste trede te nemen en zodra het kan weer af te dalen? Is de ruimte tussen de treden niet te groot?

Amarantis laat zien dat er hiaten zijn in het zelfcorrigerend vermogen van een instelling, die vervolgens door het systeem onvoldoende werden waargenomen en/of gecorrigeerd. Dat roept vragen op over de effectiviteit van het getrapte toezicht. Dit essay analyseert welke dynamiek binnen het getrapte model plaatsvond en wat daarvan de betekenis was voor de val van Amarantis. Een instelling valt niet om door het getrapte systeem van toezicht, maar het systeem zou die val wel moeten kunnen signaleren en breken. Daar is het voor bedoeld. Deze aanpak impliceert ook dat we primair van binnenuit zoeken naar mogelijke verbeteringen van het model van getrappt toezicht en systeemverantwoordelijkheid. We gaan niet op zoek naar een nieuw systeem, maar naar ander gedrag. Het gaat ons niet om het problematiseren van de principes van sturing én autonomie, maar om een poging tot verbetering van de praktische invulling daarvan.

Amarantis als les, maar ook als opgave

Dit essay trekt lessen, maar die gelden meteen ook als opgave. Het veroorzaakt ongemak van weten: wie de problemen beter begrijpt kan ze moei-

lijk meer negeren. Amarantis kan niet worden afgedaan als een incident. Het is meer dan een vervelende nachtmerrie, die we afsluiten om verder te gaan met het leven zoals het was. Daarvoor zijn de gevolgen te groot en zijn er teveel gelijksoortige gevallen – in teveel andere domeinen. Het gaat daarbij vaak niet om ‘cowboys’ of ‘zwarte schapen’. **Veel instellingen die uiteindelijk ten val komen golden in de periode daarvoor als voorbeelden van voortvarendheid, innovatie en goede prestaties. Ze waren bekend, maar als voorlopers in plaats van uit de zorgenlijstjes.**¹⁵ Ook dat schept ongemak. De innovatie en de visie van nu kan de inleiding tot latere problemen zijn. Wie ziet tijdig het verschil en wat zijn daarvoor de indicaties? Amarantis is een les over hoe complexe systemen werken en over hoe binnen de afgebakende conceptuele werkelijkheid in de praktijk gehandeld wordt. Niet alle instellingen gaan strategisch met de geboden ruimte om, maar een aantal wel. En juist voor de instellingen die de randen zoeken zou het getrapte systeem moeten werken; terwijl tegelijkertijd niet de positieve dynamiek in andere, goed functionerende instellingen wordt geremd. Dat is de kern van het getrapte systeem: ruimte en eigen verantwoordelijkheid voor wie het goed doet, tijdig meekijken en desnoods ingrijpen waar het niet goed gaat. We moeten voorkomen dat we met de beste bedoelingen generieke regels maken die voor iedereen gelden maar nergens nog echt passen.

Dat principe staat centraal in de meeste domeinen met een belangrijk aandeel semipublieke instellingen – zoals de woningcorporaties, de zorg en het onderwijsveld als geheel. Amarantis gaat niet alleen over één scholengemeenschap, de casus geeft informatie die ook daarbuiten relevant is én deel uit maakt van een reeks incidenten die samen een kennelijk patroon in de sfeer van grootschalige semipublieke instellingen onthullen.

Of het nu gaat om zorg (Meavita), woningcorporaties (Vestia) of om onderwijsinstellingen, steeds zijn er grote problemen met instellingen die te groot zijn om zomaar te laten wegglijden en waarvan het moeilijk te geloven is dat ze zich ongezien door het systeem van toezicht, controle en handhaving bewegen.¹⁶ Zo worden witte vlekken in het in de afgelopen jaren opgebouwde systeem van governance steeds meer zichtbaar en wordt duidelijk dat het om een sectoroverstijgend probleem gaat.

De uitdaging die Amarantis blootlegt is niet zozeer gelegen in het herinrichten van het systeem en het ‘vervangen’ van de uitgangspunten waarop dat systeem gebouwd is. Er zijn genoeg voorbeelden die aantonen dat het systeem werkt. Het systeem corrigeert veel problemen wel tijdig en het overgrote deel van de scholen, woningcorporaties en ziekenhuizen voldoet aan de standaarden en normen. Het gaat er om een balans te vinden

waarin de positieve werking van het trapsgewijze systeem behouden blijft en tegelijkertijd incidenten als bij Amarantis tijdig worden opgevangen en gekeerd. Dus met instandhouding van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, maar ook met borging van de kwaliteit van onderwijs en de continuïteit van instellingen door de minister. Wat kan aan het systeem verbeterd worden om de kans op excessen te verkleinen en, in het geval het toch voorkomt, deze anders zo tijdig mogelijk te signaleren en aan te pakken? De vraag die voorligt is hoe het ministerie afstand houdt en op de gepaste momenten ook voldoende nabij is. **Hoe kan met behoud van de bestaande principes het zelfcorrigerend vermogen in de semipublieke sector worden versterkt?** Let wel, het gaat dus om een systeem gebaseerd op zelfcorrectie, met eventueel interventies gericht op het alsnog afdwingen van zelfcorrectie en als 'last resort' het instappen en afdwingen van correctie door de verantwoordelijke bestuurder – meestal de minister of staatsecretaris. Eerst zelf, dan met zachte dwang maar nog steeds zelf, en als dat niet werkt extern afgedwongen.

In dit essay proberen we langs de lijn van een analyse van de 'vertraagde val' van scholengemeenschap Amarantis te komen tot beantwoording van die vraag. Eerst wordt in paragraaf 3 een chronologisch beeld geschetst van de geschiedenis van Amarantis en de aanloop naar de val. Vervolgens wordt deze in paragraaf 4 geanalyseerd door een aantal patronen in de governance zichtbaar te maken. Tot slot wordt in paragraaf 5 een aantal handreikingen gedaan voor de inrichting van het toezichtstelsel in de toekomst.

3 De vertraagde val van Amarantis¹⁷

Het leek zo mooi. Als de Amarantis Onderwijsgroep voor Interconfessioneel Onderwijs op 1 januari 2007 ontstaat uit een fusie van twee onderwijsbesturen is er weinig twijfel bij de bestuurders. De nieuwe onderwijsgroep en zijn bestuurders hebben grote ambities. Ze willen het onderwijs voor de leerlingen beter maken, de werkomgeving voor de docenten verbeteren en ook bestuurlijk bouwen aan een gezonde instelling – bestand tegen de eisen van de nieuwe tijd. Daarnaast willen zij ook in de sector een voortrekkersrol vervullen, met moderne ideeën en projecten.

De fusie krijgt vorm vanuit het gedachtegoed van doorlopende leerlijnen dat dan opgeld doet en gezien wordt als een belangrijk wapen tegen schooluitval en prestatieverlies in het beroepsonderwijs. Doorlopende leerlijnen stellen niet het schooltype, maar juist de aansluiting daartussen centraal en breken door het op leeftijds categorieën gesegmenteerde onderwijsmodel heen. Bij Amarantis staat de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het middelbaar beroepsonderwijs centraal. Dat model is uniek voor zijn tijd. Waar anderen er over praten, doet Amarantis het – en op grote schaal. Maar er is meer. Amarantis zet zichzelf op de kaart met allerlei innovatieve onderwijsprojecten. Vooruitstrevende plannen, zoals het opzetten van een masteropleiding voor leraren, het openen van ‘het Werkhotel’ voor probleemjongeren en het creëren van ‘zeecontainerdorpen’. In die tijd worden de projecten over het algemeen positief ontvangen, als belangrijke stappen om het beroepsonderwijs in Nederland te verbeteren en leerlingen klaar te stomen voor de complexe beroepspraktijk. Ambities voor een masteropleiding voor leraren worden toegejuicht, het Werkhotel moet zorgen dat ook de moeilijkste groep een diploma haalt, en de zeecontainers gaan schooluitval tegen. Amarantis bouwt aan het concept van de zogenoemde ‘levensschool’ waar leerlingen wonen, werken, studeren en recreëren volgens het idee van de campus. En Amarantis is ook actief in de branche als geheel. De voorzitter van de Raad van Toezicht is bijvoorbeeld mede-ontwerper van de governance code in de sector.¹⁸ Amarantis wordt in zijn vroege jaren door velen gezien als een motor van onderwijsinnovatie. De organisatie wordt in de gaten gehouden, niet vanuit mogelijke tekorten maar als inspirerend voorbeeld van hoe het in het onderwijs anders kan.

Twee jaar na de oprichting signaleert de inspectie van het Onderwijs problemen in het financieel beheer van Amarantis.¹⁹ Amarantis wordt opgenomen in een lijst met tien andere roc's met financiële risico's en de inspectie voert in de zomer van 2009 een onderzoek uit naar Amarantis. Naar aanleiding van dit onderzoek intensificeert de directie Rekenschap van de inspectie het financieel toezicht. De inspectie concludeert dat de financiële positie van Amarantis niet zonder risico's is, en dat dat het gevolg is van oplopende verliezen van in het verleden aangegeven bouwprojecten en een zeer lage solvabiliteit. Per 5 oktober 2009 besluit de inspectie dan ook *aangescherpt toezicht* te houden op Amarantis, wat resulteert in twee afspraken. Amarantis zal de inspectie informeren over tussentijdse ontwikkelingen met ernstige of verstrekkende financiële gevolgen, en Amarantis moet de – met de Raad van Toezicht besproken – financiële halfjaarrapportage 2009 bij het gereedkomen in oktober toezenden aan de inspectie.

Niet alleen de financiële situatie maar ook de onderwijstijd en de onderwijskwaliteit blijken niet op orde te zijn. De staatssecretaris van ocv en de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (HBE) voeren daarom een signaleringsgesprek met bestuursleden van Amarantis. In het gesprek wordt onder meer aangegeven dat er aandacht nodig is voor de financiële positie van Amarantis en dat het ministerie zich zorgen maakt over de vraag hoe zo een grote onderwijsorganisatie is aan te sturen. Amarantis antwoordt hierop dat de directies een heldere opdracht hebben en dat er een zeswekelijkse overlegstructuur bestaat tussen het College van Bestuur en de directies. Ook spreekt het ministerie een waarschuwing uit over de geconstateerde waarde van de solvabiliteit en merkt op dat tekorten in het vo niet morgen worden gedekt vanuit het MBO. Amarantis geeft als antwoord dat het niet wil reorganiseren maar wil transformeren. Langzamerhand verandert ook het publieke profiel van Amarantis. De innovatieve projectplannen waar Amarantis ambitieus mee is gestart worden in de mediaberichtgeving overschaduwed door de slechte kwaliteit van het onderwijs. Zo wordt in de media bekend gemaakt dat Amarantis het grootste aantal leerlingen heeft dat een zeer zwakke opleiding volgt en de meeste problemen met schooluitval kent. Het bijbehorende oordeel in de berichtgeving kent een harde toon: er is sprake van *'spijbelende leraren'*²⁰, *'leerlingen zijn de dupe'*²¹, *'scholen lichten op grote schaal de hand met cijfers'* en wethouder Lodewijk Asscher laat weten de situatie niet langer te accepteren.²² De zorgelijke situatie van Amarantis blijft onder de aandacht van de inspectie, en het geïntensiveerd toezicht blijft ook de jaren erna gehandhaafd.

Op 8 juni 2011 treedt de bestuursvoorzitter van Amarantis terug en treedt een interim-voorzitter van het College van Bestuur aan. Langzamerhand lijkt het beter te gaan met de financiële positie van Amarantis. Hoewel het geïntensiveerde toezicht nog steeds van kracht is, ontstaat bij de inspectie en het ministerie het beeld dat er geen verhoogde financiële risico's meer zijn bij Amarantis omdat in 2010 de liquiditeit en rentabiliteit boven de signaleringsgrens lagen. Het ministerie wordt in december 2011 dan ook verrast door de melding van één van de bestuursleden dat Amarantis in zwaar weer verkeert. *“Zonder ingrijpende maatregelen en zonder een herfinanciering komt het voortbestaan van Amarantis Onderwijsgroep ernstig in gevaar”*. Bij ongewijzigd beleid laat de begroting 2012 een structureel tekort zien van € 10 miljoen en de financiële weerbaarheid van Amarantis is te laag om 2012 en 2013 zelfstandig door te komen.²³

De minister stelt als gevolg hiervan veel vragen aan de interim-bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Toezicht. Naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële positie van Amarantis stelt de inspectie op 5 januari 2012 vast dat Amarantis problemen heeft met de herfinanciering van haar rekening-courantkrediet, geen meerjarenbegroting heeft en geen liquiditeitsprognoses. De over het jaar 2010 verbeterde financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit zijn in 2011 omgebogen tot onder de signaleringsgrenzen en zullen in 2012 naar verwachting verder verslechteren. De inspectie stelt het risicoprofiel van Amarantis als hoog te beschouwen en gaat *het intensief toezichtarrangement* toepassen. Dit houdt in dat Amarantis met klem geadviseerd wordt een integraal verbeterplan op te stellen, evenals een geactualiseerde meerjarenbegroting, een liquiditeitsbegroting en een maandelijkse financiële exploitatie op concerniveau. De inspectie plaatst daarnaast *“ernstige twijfels over de daadkracht van het College van Bestuur om de ernst van de problemen aan te pakken”*.²⁴

Op 4 februari 2012 praat een bestuurslid van Amarantis met de pers en kopt het Parool op dezelfde dag *“Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort”*.²⁵ Het artikel stelt dat Amarantis niet alleen worstelt met grote financiële problemen, maar ook met slecht onderwijs, hoge schooluitval en bestuurlijke chaos. Het is de dag dat voor het grote publiek bekend wordt dat Amarantis met grote, acute financiële tekorten kampt.

Het financieel wanbeleid van het bestuur van Amarantis staat vanaf dat moment flink in de aandacht van de media. Er wordt bericht dat Amarantis mede door het kopen van derivaten in grotere financiële problemen is dan bekend was, er te hoge huisvestingskosten zijn, er teveel personeel is, er een acuut tekort van 50 miljoen euro is en dat door het financiële tekort wordt gevreesd voor 200 banen. Hierover wordt een hard moreel oordeel

geveld, met termen als ‘financiële puinhoop’²⁶, ‘lijk in de kast’²⁷, ‘architectonische speeltjes’ en een ‘moreel faillissement van bestuurlijk Nederland’²⁸. Geoordeeld wordt dat de aangegane huisvestingsverplichtingen niet passen bij een dergelijke onderwijsorganisatie, het geld voor gebouwen beter aan personeel en onderwijs kan worden besteed, het geld niet altijd efficiënt is besteed en dat de voormalig topbestuurder Amarantis naar de financiële afgrond heeft getrokken.

De verklaring voor de financiële problematiek van Amarantis wordt naast financieel wanbeleid ook gevonden in het groeien van de organisatie, onder andere door het aangaan van fusies.²⁹ Terwijl in 2008 het motto ‘groei en bloei’ nog vol trots werd uitgedragen en werd gesteld dat Amarantis door financiële schaalvoordelen de lonen van leraren op een hoger niveau gelijk kon schakelen, wordt nu bericht dat leden van de Raad van Toezicht spijt hebben van hun instemming met de fusie en dat na de fusie een tegenvaller van 10 miljoen euro aan het licht kwam die Amarantis nooit meer te boven kwam. De oorzaken van de financiële problemen worden in de media neergelegd bij de schaalvergroting van de organisatie, overigens zonder een eenduidige verklaring voor de relatie tussen beide. Amarantis wordt nu geassocieerd met termen als *onderwijsmoloch*³⁰, *‘too big to fail’*³¹, *‘agressieve groeistrategie’*³², *‘onderwijskolos’*³³, *‘een onsamenhangend geheel zonder meerwaarde voor samenwerking’*³⁴, *‘machodenken’*³⁵, *‘scholenreus’*³⁶, *‘groot, groter, grootst’*³⁷, en *‘big school not cool’*³⁸.

De aandacht in het publieke debat over Amarantis beperkt zich niet tot de instelling, er ontstaat ook discussie over het ingrijpen van de overheid om *‘de brand te blussen’*. Zo vraagt de interim-bestuursvoorzitter van Amarantis de overheid om financiële steun omdat *‘een school failliet laten gaan ongepast is’* en omdat de overheid *‘ons niet aan ons lot kan overlaten’*. Anderen, waaronder Tweede Kamerleden, roepen niet op tot steun maar juist tot ingrijpende interventie; Raadsleden vragen het gemeentebestuur om meer druk te zetten op Amarantis. Wanneer de Raad van Toezicht op 10 februari 2012 bekend maakt dat zes van de zeven leden per direct aftreden, wordt in de media gemeld dat de Raad van Toezicht pas na *druk* van de minister is vertrokken. Er zijn ook partijen die overheidsingrijpen in de vorm van steun afraden, want *‘solidariteit kent zo zijn grenzen’* en de gemeente is er niet om de tekorten van falende besturen aan te vullen. Zo ontstaat rondom Amarantis langzaam de indruk dat de overheid iets moet doen, maar is er veel minder duidelijkheid over wat die interventie zou moeten zijn: steun geven en ruimte maken, of juist ingrijpen en overnemen? Krijgt de instelling meer tijd, of is het daarvoor al te laat? Krijgt het bestuur de gelegenheid om orde op zaken te stellen, of hebben ze die kans verspeeld

en is het bestuur zelf mede oorzaak van het probleem? Is de minister aanzet of moet zij nog even wachten? Is direct ingrijpen gewenst of juist ongepast? Zo wordt de discussie rondom Amarantis langzaam meer intens en komt de instelling steeds meer in de politieke en publieke schijnwerpers te staan.

Het debat krijgt een extra lading als actualiteitenrubriek Zembla (VARA) op 11 mei 2012 in een documentaire onthult dat bij Amarantis het geld niet zozeer werd besteed aan onderwijs, maar aan een duur kantoor voor het bestuur op de Zuidas van Amsterdam en aan kostbare nieuwbouwplannen die uiteindelijk nooit zijn gerealiseerd.³⁹ Zo wordt de aandacht verlegd van een slechte begroting naar verkwistend gedrag van de bestuurders.

Amarantis wordt verweten last te hebben van 'grootheidswaanzin' en dat 'het mantra was: groei!'. Op dezelfde dag wordt echter ook duidelijk dat de minister wel bijspringt en bereid is een eenmalige continuïteitsgarantie van maximaal € 10 miljoen te leveren. In de Tweede Kamer heerst grote zorg over de financiële positie van Amarantis en de continuïteit van het onderwijs bij deze onderwijsgroep. Mede vanwege deze zorgen besluit de minister op 30 mei 2012 de *Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis* in te stellen, die als voornaamste taak meekreeg om onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot of hebben bijgedragen aan het ontstaan van de financiële problematiek van Amarantis zoals die in de loop van 2012 is gebleken of nog zal blijken.

In de aanloop naar het Commissierapport over de financiële problematiek bij Amarantis gaat de aandacht in de media sterk uit naar individuele en naar later bleek inaccurate beschuldigingen over zelfverrijking, fraude en belangenverstrengeling van de bestuurders. Zo wordt de indruk gewekt dat de problematiek bij Amarantis het gevolg is van calculerend, strategisch gedrag van bestuurders, met al dan niet actieve en bedoelde steun van de Raad van Toezicht. Extra lease-auto's, vastgoedtransacties en dichte netwerken lijken dan een tipje van een sluier van zelfverrijking en 'graaien'. Echter, buiten het feit dat dit niet aan de orde is bij Amarantis, leidt het sterk af van wat de casus werkelijk laat zien. De conclusie 'zo kan het niet langer' klopt, maar op een andere manier dan dikwijls bedoeld: het probleem is niet dat er een groep 'bad guys' is doorgedrongen tot de top van het bestuur en het toezicht van semipublieke instellingen – zoals Amarantis – maar dat er eenvoudigweg meer 'good guys' in positie gebracht moeten worden.⁴⁰ Amarantis was geen complot van kwaadwillende bestuurders die de instelling offerden voor eigen gewin en glorie; de kwestie is dat de bestuurders het in zekere zin zo goed voor hadden met 'hun' onderwijsinstelling dat ze een beleid ontvouwden dat

voor grote risico's zorgde. Niet om het slechter te maken, maar om het goed te doen. En niet omdat ze toch niets met onderwijs hadden, maar – in ieder geval aan het begin – juist omdat ze het onderwijs radicaal wilden verbeteren en vernieuwen.

Nuancerings van het geijkte beeld van de 'bad guys' en 'het complot tegen de organisatie' leiden tot ongemak voor het systeem van het getrapte toezicht.

Amarantis laat overtuigend zien dat de zwakke plek in het getrapte systeem mogelijk de dubbelzinnigheid van rollen en verantwoordelijkheden is. De Raad van Toezicht is er voor de onderwijsinstelling en kijkt vanuit die rol kritisch mee met het bestuur. Maar, wat is precies 'goed' voor de instelling? Achteraf is het makkelijk, verkeerd is wat niet goed ging en goed is alles wat goed uitpakte. Maar in het oog van de storm liggen die afwegingen anders. Deels omdat er onvoldoende informatie is over hoe het zit en

hoe het zal aflopen, maar ook omdat afwegingen alles met belangen te maken hebben. De Raad van Toezicht opereert behoedzaam in de relatie met de bestuurders van Amarantis: het is voor hen een ingrijpende interventie om het bestuur openlijk kritisch te benaderen of zelfs direct te interveniëren. Steeds geldt dat zij zich moeten afvragen of daar wel voldoende basis voor is en of het middel hier het doel rechtvaardigt.

Moet de Raad van Toezicht de minister inseinen, als men weet dat dat het einde van de instelling betekent? En hoe openlijk moet het bestuur over grote financieringsproblemen spreken als het laatste redmiddel voor de instelling het herfinancieren van een langlopende schuld via de reguliere markt is. Als dat gelukt was, dan was Amarantis niet gevallen – heeft de bestuurder het recht om precies binnen de randen van wat kan en mag 'mooi weer te spelen' en nog niet de noodklok te luiden, in een poging om zo extern krediet aan te trekken? Vanuit het systeem bezien is het antwoord 'nee': de val van Amarantis wordt door het systeem gebroken en de schade ligt bij de personeelsleden en studenten. Vanuit hun belang zou het bestuur eerder naar buiten moeten treden met de problemen en minder lang 'mooi weer moeten spelen'. Maar het bestuur is primair verantwoordelijk voor de instelling, niet voor het systeem. En voor een instelling, die vecht voor zijn laatste kans, is het beter om vertrouwen uit te stralen. Dan zou het tij nog kunnen keren. Het belangrijkste probleem van het getrapte systeem van toezicht ligt in het bestijgen of afdalen van de treden: niet iedereen doet dat in hetzelfde tempo en de belangen om te stijgen of te dalen zijn heel verschillend. Zoals ook het systeembelang en het belang van de instelling niet synchroon lopen. Het gemakkelijke antwoord is dat daar nu juist het systeem voor is, het realistische antwoord is dat het zo gemakkelijk niet

ligt. Het systeem steunt sterk op de afwegingen die daarbinnen gemaakt worden; die zijn deels het product van keuzes in het systeemontwerp en deels van meer morele keuzes van betrokkenen. Heel concreet: de vraag *voor en van wie ben ik er?* is te beantwoorden vanuit de systeemregels, maar ook vanuit meer morele overtuiging. En die antwoorden zullen niet vanzelfsprekend gelijk lopen. Helemaal niet zodra de omstandigheden meer dilemma's worden en systeembelangen en instellingsbelangen (bijvoorbeeld) uit elkaar komen te lopen.

De casus laat zien dat een semipublieke instelling, zoals Amarantis, om goed te kunnen functioneren een combinatie vereist van een goed ingericht systeem van governance en control, maar dat dit alleen kan werken als daarbinnen volgens een 'goed' geïjkt *kompas* wordt gewerkt. Het gaat niet alleen om het goed formuleren van de letter van de wet, maar ook hoe vervolgens gehandeld wordt in de geest van de wet. In het vervolg gaan we hier nader op in.

4 Afdwingbare zelfcorrectie en zelfopgelegde matiging

Naar aanleiding van incidenten worden de bestaande regelgeving en het systeem van getrappt toezicht ter discussie gesteld. Bij incidenten is de reflex bijna altijd het terugnemen van verantwoordelijkheid en meer directe vormen van toezicht en controle⁴¹; vaak overigens zonder duidelijke beelden van hoe dat in concrete gevallen gaat werken en de bestuurlijke consequenties er van. Een andere reflex is om het gedrag van bestuurders in de sector nader te specificeren en te codificeren. Zo wordt vanuit de MBO-raad nagedacht over een striktere governance-code⁴² en is de Onderwijsinspectie bezig het geïntegreerd toezicht te versterken.⁴³ Politieke partijen, zoals bijvoorbeeld de SP, stellen voor om onderwijsinstellingen weer direct onder de verantwoordelijkheid van de minister te brengen. Anderen zien de oplossing in de minister die bestuurders van onderwijsinstellingen direct benoemt en daarmee direct controle uitoefent over wie er aan het hoofd van de semipublieke instellingen staat. Steeds echter is de cruciale vraag of dat alternatieve systeem in staat is om met Amarantis vergelijkbare cases te ondervangen. Daartoe verkennen we hier eerst de belangrijkste patronen die bij Amarantis zichtbaar zijn.⁴⁴

4.1 Een sluipende crisis

Een eerste les van Amarantis is dat grote organisaties niet altijd met een grote klap instorten. Het systeem is goed in staat om grote en zichtbare problemen op te pakken, maar in het geval van Amarantis gebeurde er iets anders. De handelingen hebben geen explosief, maar een geschakeld, stapsgewijs en bijna sluipend verloop. Het toezicht stapt mee en weegt steeds af of opschaling nodig is. Eerst wordt door de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de financiële continuïteit bij Amarantis, waarna deze onder geïntensiveerd toezicht komt te staan. Dat is een volgende stap, waarin een algemene zorg wordt opgeschaald naar een concreet en specifiek toezichtarrangement: risico-instelling en geïntensiveerd toezicht. Amarantis wordt onderdeel van de daarbij horende toezichtcyclus: de directie Rekenschap van de inspectie vraagt jaarlijks stukken op voor het financieel toezicht, Amarantis levert de stukken aan en Rekenschap beoordeelt ze. De inspectie is zich bewust van de schulden uit het verleden

en de financiële risico's die bij Amarantis aanwezig zijn. Telkens is de situatie zorgelijk en moeten er verbeteringen worden aangebracht. Maar tegelijk is elke keer de situatie niet dusdanig ernstig dat Rekenschap besluit het toezichtarrangement op te schalen. Amarantis blijft in die periode steeds binnen de bandbreedtes van de toezichtcategorie. Gedurende de periode 2009 – 2011 is er daarom geen sprake van een verandering van het toezichtarrangement, maar zijn er steeds *verlengingen* van het geïntensiverde toezicht. Achteraf is het beeld dat het te lang niet structureel verbeterde en steeds ook teveel verslechterde, maar gedurende het proces zelf was het moeilijk om daarin aanleiding voor opschaling te herkennen. Het ging niet goed, maar ook niet helemaal verkeerd. Amarantis werkte met het toezicht mee en partijen waren met elkaar in gesprek. De resultaten waren niet goed, maar de organisatie was zich er van bewust. Zo kabbelde het toezicht letterlijk door en ontbrak het aan versnelling of verslechtering die volgende en verdergaande stappen logisch maakte.

Zo glijdt Amarantis binnen de bandbreedtes in een gradueel proces steeds verder af. Het zakt niet direct door het ijs, maar zinkt steeds een beetje verder af. Er zijn nauwelijks kritieke gebeurtenissen te noemen die buiten de kaders vallen. Nergens wordt Amarantis in de eerste fase van haar bestaan ook een serieus politiek risico, zoals bijvoorbeeld bij enkele hogescholen wel gebeurde in die periode. Tot het moment dat een bestuurder van Amarantis in december 2011 bericht dat het voortbestaan van Amarantis ernstig in gevaar komt, is er vanuit de inspectieprotocollen en procedures sprake van een graduele en binnen de bandbreedtes verlopende reeks gebeurtenissen. Er zijn wel veel negatieve signalen, maar deze zijn steeds lokaal en te klein om een grote schok te veroorzaken. De interventies passen gedurende deze periode goed bij de verschillende individuele ontwikkelingen. Er was sprake van een geïntensiverde toezichtstroom en er was op het oog geen directe aanleiding om het toezicht op te schalen. De signalen blijven binnen de hokjes en lijntjes, zonder dat ze samen optellen – of worden opgeteld – tot een signaal om verdergaande stappen te zetten. Een directe reden om op te schalen of hardere maatregelen te nemen in het financieel toezicht ontbrak. Bij gebrek aan een *cruciaal moment* is de stap groot om tot ingrijpen over te gaan. Het kantelpunt in het financieel toezicht doet zich pas voor met de melding van het bestuurslid van Amarantis, waarna er een snelle opeenstapeling van gebeurtenissen (met een gelijktijdige drukopbouw via berichtgeving in de media) plaatsvindt en het toezicht wordt opgeschaald naar een intensief toezichtarrangement. Dit kantelpunt deed zich echter

pas voor toen Amarantis niet meer zelfstandig kon voortbestaan en afhankelijk was van externe financiële steun. Amarantis was voortdurend in beeld, maar tot aan het kantelpunt nooit in die mate dat drastisch ingrijpen noodzakelijk leek. **Het 'probleem' van Amarantis was lange tijd niet het gebrek aan problemen – die waren er overvloedig – maar de afwezigheid van een probleem dat écht groot was en buiten de kaders viel.** Daar komt bij dat of een signaal 'serieus' is en of een trend problematisch is geen vaststaande en objectieve categorieën zijn. Integendeel, het zijn interpretaties van wat er aan de hand is. Cijfers vallen elk jaar tegen, maar die kunnen eenvoudig verklaard worden in het licht van het verleden en in de toekomst worden omgebogen tot startpunt van beter. De resultaten zijn niet goed, maar de organisatie is wel in control. Prestaties zijn op plaatsen ondermaats, maar lang niet altijd en overal. Het gaat niet goed, maar er wordt aan gewerkt en het gaat beter. De 'staat van de organisatie' is geen rekenkundige exercitie, maar eerder een *frame-game* waarin niet de feiten maar de daaraan toegekende betekenis bepaalt hoe de organisatie er voor staat.⁴⁵ Dat proces is er altijd, maar bij Amarantis is er door de afwezigheid van grote zichtbare problemen meer ruimte voor interpretatie. Als een organisatie door de bandbreedtes zakt is er weinig framing meer mogelijk, maar zolang deze zich binnen de randen bevindt is de duiding van de prestaties letterlijk open voor de strijd om betekenis. 'Ondermaats' concludeert de inspectie, 'aan de beterende hand' antwoordt het bestuur. 'Wij zitten er kort op', stelt de Raad van Toezicht gerust; 'de organisatie is wel in control en de risico's zijn in beeld', meldt de accountant. 'En de problemen beperken zich tot een deel van de organisatie', ziet ook de inspectie. En zo ontstaat bij Amarantis steeds weer het eindbeeld dat het weliswaar niet goed gaat en de organisatie risico loopt, maar dat het te ver voert om over de grenzen van het arrangement te bewegen. Achteraf moeilijk te begrijpen, omdat dan het beeld van het faillissement alle andere mogelijke betekenissen verdringt. Maar voor wie zich oprecht verplaatst in het tijdsbeeld en de positie van bijvoorbeeld de toezichthouder of de bestuurder is het moeilijk om tot andere conclusies te komen.

4.2 **De afwezigheid van een directe aanleiding**

Overheidsbestuur wordt vaak gedreven door zichtbare en voelbare schokken. Zichtbare aanleidingen bieden legitimiteit voor ingrijpende interventies, ook als de onderliggende oorzaken al veel langer dan de uiteindelijke ramp bestaan.⁴⁶ De Vuurwerkramp in Enschede en de Caf brand in Volendam bijvoorbeeld waren de aanleiding om massaal te interveniëren in de praktijk van vergunningverlening en handhaving, en het toezicht op

brandveiligheid. De tekorten in naleving waren daarvoor al bekend, maar om de gevestigde sluimerende praktijk te doorbreken was een crisis nodig. Net zoals er een crisis op de kapitaalmarkt nodig is om soms decennialange praktijken van zwakke begrotingsdiscipline te problematiseren en – wellicht – te doorbreken. Wat dergelijke schokken bieden is niet zozeer nieuwe kennis over wat er gaande is, maar een doorbraak door de verzachtende, verklarende, begripsvolle en vaak instemmende interpretatie ervan. De ‘ontploffing’ toont onontkoombaar en niet te ontkennen aan dat er iets niet klopt met een vuurwerkfabriek middenin een woonwijk, of aan een afgegeven vergunning voor een lpg-station op korte afstand van een basisschool. Waar voor de ramp nog gewezen kon worden op een gegroeide praktijk, traditie, of de nodeloze last voor de ondernemer bij een gedwongen verhuizing smelten dat soort beelden bij de aanblik van de crisis zelf. Arrangementen hebben schokken nodig om uit het eigen pad te breken. Zonder schokken stromen ze; niet onveranderlijk, maar wel min of meer in dezelfde richting, met aanpassingen op het bestaande. Zonder het bestaande fundamenteel in twijfel te trekken. ‘Never waste a good crisis’ is niet voor niets een Engels gezegde. ‘Onder druk wordt alles vloeibaar’, luidt een Nederlandse equivalent. Grote en vooral beeldbepalende gebeurtenissen bieden ruimte voor ingrijpend bestuurlijk handelen.⁴⁷

Maar wat als er zich geen schok voordoet? Althans niet voordat het te laat is. Wat als er alleen beperkte signalen zijn, die geen van allen de grote stap buiten de kaders legitimeren en vervolgens ook redelijk adequaat binnen de kaders aangepakt kunnen worden?

Er was gedurende de gehele periode veel aan de hand bij Amarantis. Het zijn uiteenlopende en specifieke gebeurtenissen, die ieder voor zich wel aanleiding geven om lokaal sancties op te leggen, maar niet op grotere schaal tot interventies over te gaan. Amarantis is als groep scholen en als bundel opleidingen op allerlei manieren en momenten onderwerp van zorg is geweest, maar slechts heel zelden is de koppeling naar het generieke niveau gemaakt. Als er in één opleiding veel zaken mis zijn, wat zegt dat dan over de groep? En wat betekenen die individuele problemen op het moment dat de instelling als geheel in financiële problemen komt? Zijn dat dan signalen om op te schalen, ook als de financiële problematiek daar zelf nog (net) niet voldoende aanleiding voor lijkt te geven? Is het mogelijk om bij afwezigheid van een werkelijk kritiek moment – zoals bijvoorbeeld het ontdekken van een grootschalige diplomafraude, massale leegloop van de school, protesterende leerlingen of een omvangrijke actie van docenten – de optelling van talrijke lokale en kleinere thematische incidenten en tekorten leidt tot een grote gebeurtenis? Hoe kan het

systeem kantelen zonder kantelpunten? **Wat is bij afwezigheid van het onderwijsequivalent van een ontploffing of uitslaande brand het signaal om als inspectie toch binnen te stappen en op te schalen voorbij het niveau van wat de directe aanleiding rechtvaardigt? Ook voor de Raad van Toezicht als interne invulling van de benodigde checks and balances in de organisaties geldt: wanneer is genoeg genoeg – zeker als slecht nieuws wordt gebracht als iets van het verleden, er in het heden voortdurend naast zorgwekkende ook wel hoopgevende signalen zijn en bestuurders voor de toekomst beterschap beloven en stellen dat het lek nu toch echt boven is en de weg omhoog is ingezet?**

Zonder de wijsheid achteraf – zonder kennis van de afloop – is het voor de betrokken actoren moeilijk om op basis van de graduele veranderingen scherper te interveniëren. Daartoe ontbrak steeds net de bewijslast. Wanneer is ingrijpen dan gelegitimeerd bij het ontbreken van een crisis? Pas met het alarmerende bericht van de bestuurder over het niet meer kunnen voldoen aan de betalingsverplichtingen was bij Amarantis de volle omvang van de crisis duidelijk. Dat bericht was het equivalent van de ontploffing. Maar toen was het al te laat. Het toezichtstelsel voor het onderwijs heeft, zo laat de casus Amarantis zien, schokken nodig om ingrijpende acties of interventie te rechtvaardigen. Het moet écht misgaan voordat we toestaan dat inbreuk wordt gemaakt op de autonomie van onder toezicht gestelde instellingen en er over de grenzen van de toezichtkaders mag worden gegaan.

4.3 **Gepaste afstand?**

Het toezicht dient proportioneel te zijn: het bestuur niet overvragen, maar gebruik maken van de reeds beschikbare informatie voor de primaire detectie van risico's. Dat is de essentie van de getrapte systematiek; het toezicht blijft op afstand, tenzij er aanleiding is om meer nabij te komen. Dit vergt vertrouwen in de onderwijsinstelling én het vermogen om eventuele afwijkingen tijdig te signaleren. Dat laatste veronderstelt dat de onderwijsinstelling bereid is om de huidige situatie zo getrouw mogelijk weer te geven aan de inspectie. En daarin schuilt een omvangrijk en moeilijk begaanbaar grijs gebied. Zo hield Amarantis nooit informatie achter en overlegde het alle stukken waar de inspectie om vroeg. Maar dat is niet hetzelfde als proactief volledige openheid van zaken geven – ook over datgene dat achter de cijfer schuilt gaat. Dat gaat om de cijfers, maar vooral ook om de meegeleverde duiding. Amarantis verklaart bijvoorbeeld dat de bestaande problemen weliswaar zorgelijk zijn, maar te verklaren zijn door tegenvallers uit het verleden. Het bestuur belooft stappen ter verbetering

van de situatie, waardoor het in de toekomst beter zal gaan. Het gaat niet goed, maar de organisatie zegt op de weg terug te zijn. Aan het begin van een lange weg, maar het gaat wel de goede kant op. Dat proces is 'broos' en kan dus niet teveel verstoring verdragen; in die zin is de boodschap van 'control' ook een waarschuwing. 'Laat ons even met rust, dan komt het goed'. Niet aftreden, maar optreden. Op zichzelf legitieme en ook begrijpelijke uitspraken van een instelling die het zwaar heeft, maar – zo bleek achteraf – te positief voor de onderliggende situatie. De inspectie ziet alleen de basale cijfers en krijgt de duiding van de instelling - zonder de mogelijkheid om te kunnen toetsen of die duiding accuraat is. Belangrijk is daarom ook dat Amarantis die boodschappen niet alleen zelf afgeeft, maar ook de instellingsaccountant goedkeurende verklaringen geeft. Door gebrek aan eigen waarneming moet de inspectie koersen op de duiding van anderen en die is 'kritisch positief'. Achteraf komt de vraag op of de inspectie het bij de cijfers meegeleverde oordeel wel kritisch genoeg heeft bevraagd en voldoende beducht was voor 'capture' door Amarantis. Het is begrijpelijk dat de inspectie niet zelf zonder meer in de cijfers van Amarantis kan duiken – dat zou de inspectie ook niet moeten willen. Maar is er uiteindelijk niet teveel meegevoerd op de redeneerlijn van Amarantis? Dat is geen vraag naar schuld of het ontmaskeren van zwak toezicht, maar een kwestie die inherent is aan het gekozen systeem van afstand en vertrouwen: het is niet de worsteling van de inspectie en Amarantis, maar de worsteling die in elke toezichtrelatie binnen dit systeem is ingebakken. Hoe lang nog te vertrouwen op wat de instelling aan cijfers en duiding levert en wanneer is het tijd om zelf voorbij en achter die informatie te kijken? De les van Amarantis is dat gezocht moet worden naar mechanismen om dit type afwegingen, onder dit soort condities, beter te kunnen maken.

Als we deze redeneerlijn verder doortrekken, komt de vraag aan de orde of de toezichthouder wel voldoende zicht had op de (reële) situatie bij Amarantis. Kon men op enigerlei wijze beoordelen of 'het papier' dat Amarantis overlegde, overeenkwam met de praktijk die daar achter lag? Heeft de inspectie bijvoorbeeld voldoende informatie verkregen om te kunnen beoordelen of deze adequaat is ingericht en voldoende werkt, en daar in vertrouwen haar toezicht op te kunnen baseren? Of stond de inspectie aan de zijlijn, waarbij het telkens weer afwachten was wat voor soort informatie vanuit de instelling verstrekt werd. Feitelijk was het laatste aan de orde: het systeem is zo ingericht dat de inspectie nauwelijks de mogelijkheden heeft om de wereld achter de aangeleverde cijfers te zien. Er wordt wel over de stukken gesproken, maar ook dat gesprek vindt

op basis van de aangeleverde cijfers plaats. De inspectie kan doorvragen, maar geen eigen oordeel vormen. Men kan de cijfers kritisch lezen, maar er geen andere gegevens tegenover plaatsen. Dat kan pas op de volgende trede van het arrangement en die kan volgens het protocol pas beklommen worden als er acuut instortingsgevaar is. Als het al te laat is dus.

De inspectie wordt hier als voorbeeld gegeven, maar in plaats daarvan hadden net zo goed de Raad van Toezicht of het ministerie kunnen staan. De kwestie van **gepast afstand houden** heeft in dit systeem van governance ook betrekking op deze andere toezichthoudende partijen.⁴⁸

Net als de inspectie vaart de Raad van Toezicht op de aangeleverde (gekleurde) informatie van het College van Bestuur. Als lid van de Raad van Toezicht moet je erop vertrouwen dat het bestuur alle relevante informatie voorlegt, want het is niet de bedoeling om **op de stoel van de bestuurder te zitten**. Als lid van de Raad van Toezicht kan je dan nog zulke kritische vragen stellen, maar als het bestuur telkens hoopvolle verbeteringen belooft: wanneer trek je dan een grens? Wanneer sta je op en zeg je dat

de bestuurder niet bij machte is om een dergelijke instelling te leiden? Eenmaal een bepaalde weg van verbeteringen ingeslagen, zijn de resultaten niet direct zichtbaar. Maar hoe lang mag een herstelperiode duren? **Tot wanneer is het nog acceptabel en wanneer is het moment aangebroken dat alle alarmbellen gaan rinkelen? Vaak is pas achteraf zichtbaar dat deze onzichtbare grens is overschreden en er eerder ingegrepen had moeten worden.**

Proportioneel toezicht houden vergt het vermogen om te balanceren, waarbij de onder toezicht gestelde niet overvraagd wordt, maar er ook geen sprake is van ondervraging. Het gaat om **zelfcorrectie**, die óók afdwingbaar is. Instellingen worden los gelaten, maar zijn niet vrij. En het gaat ook om matiging, die intrinsiek gevoeld wordt. Het bestuur gedraagt zich volgens de norm, maar niet (alleen) omdat die norm extern afgedwongen kan worden. Toezicht is dan net zozeer het gepast afstand houden als hard en helder interveniëren. Het gaat dus om checks and balances, om macht en tegenkracht. Om een balans van externe dwang én intrinsieke motivatie; waarbij per definitie onhelder is waar intrinsieke motivatie onvoldoende is en externe dwang nodig is. Zoals gezegd, Amarantis is géén voorbeeld van 'bad guys' in een worsteling met 'good guys'. Het ging om bestuurders die het onderwijs wilden vernieuwen en verstrikt raakten in aangegane verplichtingen; en van daaruit probeerden ze het voortbestaan van de instelling te redden, of te rekken. In zekere zin willen zij hetzelfde als de inspectie, niet iets anders. Het gaat niet om het

ontmaskeren van een bende ‘bad guys’, maar om het moment waarop het toezicht definitief vaststelt dat de pogingen ijdel zijn en een andere koers nodig is. Dat moment en die afweging is waar het toezicht uiteindelijk om draait en waar de voorgaande patronen – beperkte informatie, framing, strijd om betekenis – het besluit bemoeilijkt. In het verbeteren van het systeem van toezicht en aansturing van semipublieke instellingen zou dat sterk de aandacht moeten krijgen.

4.4 **Het geraamte en de bloedsomloop**

Dit essay gaat over gedrag. We zoeken naar verklaringen voor het gedrag van het bestuur van Amarantis en van de toezichthoudende organen die daar omheen bewegen. Waarom beweegt een organisatie de verkeerde kant op en volhardt deze in de koers? En waarom grijpt de toezichthouder niet in, ook niet als de signalen van problemen zich opstapelen?⁴⁹ Vaak is de neiging om dan te grijpen naar systeemveranderingen of het gedrag eenvoudigweg te verwerpen. ‘Het systeem moet anders’ of ‘het was fout en moet worden bestraft’. Hier gaan we uit van een ander perspectief. Het gedrag van schoolbestuurders kan en moet ook worden begrepen als een strategische reactie op een door het beleid gegeven prikkel. Als het beleid grotere schaal positief beloont, dan is het niet vreemd dat bestuurders opschalen. Als scholen op cito-scores worden afgerekend dan gaan ze zich richten op het zo goed mogelijk maken van de test door leerlingen. En daar hoort voor sommige scholen bij dat de zwakste kinderen een middag thuisblijven en de test in herhaling maken; dan hebben ze wel hun score, maar telt die niet mee voor het gemiddelde van de school. Gedrag is niet alleen een gevolg van eigen en intrinsieke normen en motieven, maar ook van de externe prikkels die daar vanuit onder andere het beleid aan worden toegevoegd. De conclusie dat het gedrag niet goed was betekent ook dat er mogelijk met de prikkels iets mis was. Het stapelen van diploma’s in het mbo kan niet worden losgezien van het bekostigen per gehaald diploma; een kind dat op niveau 4 een diploma haalt kan dat in één keer doen, maar ook via vier keer een diploma op niveau 1, 2, 3 en 4. Niet goed voor het kind, wel goed voor de school. De prikkels vormen het geraamte, dat maakt langs welke lijnen de bestuurders van scholen zich bewegen. Rondom dat geraamte ligt de bloedsomloop, waarin het gedrag nadere invulling krijgt. Hier begint het deel van de normen, de waarden en de moraliteit.

De moraal is sinds de val van gezichtsbepalende incidenten zoals Amarantis weer volop onder de aandacht: ‘deugen onze bestuurders wel?’ Het rapport van de commissie Halsema, die als vervolg op het eerdere onderzoek van

de commissie die rapporteerde over de financiële problematiek Amarantis, toont aan dat de bestuurders van Amarantis **niet onwettig** hebben gehandeld.⁵⁰ Ze hoeven niet strafrechtelijk vervolgd te worden. In die zin hebben ze niets verkeerd gedaan. Maar toch roept deze conclusie onbehagen op. Ook al was het juridisch niet onwettig, daarmee was het ook niet meteen goed. Putten publieke bestuurders de bestaande regelgeving niet te veel uit en zoeken ze de grenzen niet teveel op? Tot op een punt waar de grenzen van de wetten en regels de achterliggende moraal niet meer dekken – ook al is het niet evident onwettig. Niet onwettig, **wel onwenselijk**, zo benoemt de commissie Halsema het. Onwenselijk vanwege de uitkomst ervan, vanwege de discutabele inzet. Teveel risico, afdrijvend van de kerntaak, zonder borging van publieke belangen en met weinig oog voor waar het in het domein uiteindelijk om draait. Dat vereist een zeker moreel bewustzijn in plaats van juridisch vermogen.

De commissie Halsema heeft in navolging van de minister van Onderwijs geprobeerd om die morele dimensie te vervatten in wat zij het **moreel kompas** noemt. Bestuurders moeten minder sturen op hun bestuurlijke agenda, ingesnoerd door close reading van de details van de wet. Ze moeten zich meer laten leiden en begrenzen door hun moreel kompas. Dat klinkt logisch – en goed – maar het is ook complicerend. Wat is het moreel kompas eigenlijk? Is de moraal niet juist ook verschillend? En is het kenmerk van veel moeilijke besluiten van bestuurders dat de morele dimensie tegenstrijdig is: het is goed om zwakkere leerlingen te helpen, maar hoezeer mag dat ten koste gaan van de betere leerlingen? Het lijkt moreel goed om een zwakke leerling te helpen, maar niet als dat ten koste gaat van anderen. Zo eenvoudig is het dus niet. Het beeld van het kompas is aantrekkelijk, maar wie bepaalt waar het noorden ligt?

Met de verwijzing naar het kompas ligt ook een tweede probleem op de loer: het relativiseert de wet wel erg. Er is kennelijk een andere grond dan de wet om mensen te veroordelen – namelijk de moraal. Wie gaat die toets uitvoeren? Op basis van wet? Gelden daar procedures of regels voor, of zijn de bestuurders die onder moreel vuur liggen overgeleverd aan een morele variant van volksgericht? De idee van moraliteit is dat iedereen zo ongeveer wel weet wat wel of niet kan, maar wat als iemand het anders ziet? Is daar nog ruimte voor? Let wel, dit gaat niet over het domein van evidente zelfverrijking, of andere gevallen waarin de wetgever eenvoudig kan optreden. Het gaat hier om de vraag of visionaire maar risicovolle bewegingen voor een 'betere school' wel of niet kunnen? Zonder de wijsheid achteraf over hoe het afloopt. **De vraag naar moreel adequaat handelen is het grootst, daar waar onduidelijk is wat precies de beste**

koers is en waarmee het publieke belang het best gediend is. Waar moraliteit het meest gevraagd is, is het het lastigst in praktijk te brengen.

Het is evident dat publieke moraal een belangrijk onderdeel is van het besturen van een semipublieke organisatie. Maar daarmee is moraliseren niet de weg die hier tot een duurzame oplossing leidt. Het geeft een podium aan moraliserende beschouwingen vanuit de kantlijn, die uiteindelijk vooral achteraf bepalen wat wel en niet binnen de kaders paste. 'Wat verkeerd ging was fout, wat goed ging was goed.' Dat helpt niet om te leren van fouten en het helpt al helemaal niet om fouten te voorkomen. De kunst is niet om in een onderzoekscommissie achteraf een rapportcijfer voor de getoonde moraal vast te stellen, maar om het systeem zo in te richten dat de domeinen met veel semipublieke instellingen bestuurders produceren die zich weer dicht met de publieke doelen van hun organisatie identificeren. Dat gaat om de recrutering en bevordering van mensen, maar ook om het stellen van de juiste vragen: 'past dit', in plaats van 'mag dit'? 'Werkt dit' in plaats van 'kan het'? 'Waar draagt het aan bij', in plaats van 'valt het binnen onze kaders'? Controle en toezicht gaan per definitie over concrete en afgesproken normen, maar ze zijn daarmee niet de vervanging van achterliggende waarden. De verbetering van het systeem van toezicht en sturing van semipublieke organisaties moet voor die laatste component ruimte inbouwen.

Het moreel kompas is in dat licht geen omvattende oplossing maar slechts een onderdeel daarvan, niet het vertrekpunt maar een sluitstuk op een set van instrumenten: goede afspraken, regels, toezichtarrangement, checks & balances. Het is de bloedsomloop rond het geraamte van regels, procedures en codes. Het is allereerst zaak om dat op orde te krijgen, maar vervolgens is het de vraag hoe gehandeld wordt binnen deze set instrumenten.

Daarvoor is het van belang dat er mensen met een goed geijkt moreel kompas rondlopen en dat in praktijk brengen. Het moreel kompas kan niet direct in regels gevat worden, maar kan wel gestimuleerd worden door de discussie te voeren over het handelen binnen de regels.

Van belang is in ieder geval dat de huidige bestuurders het publieke belang niet alleen op papier dienen, maar dat ook internaliseren en gedrag tonen dat hiermee in lijn is. Een manier om dit te doen is door aandacht te hebben voor het gewenste profiel van de bestuurder. Past hierbij het profiel van de ondernemer die de concurrentie aankan met andere instellingen of van de dienaar van het publieke belang die oog heeft voor de gedeelde opgave en de sector als geheel? Door gerichte aandacht voor het profiel van de bestuurder in de sector, kan ook gekeken worden of de huidige prikkelstructuren, waarvan het salaris natuurlijk slechts een element is,

nog wel passend zijn. Hetzelfde kan tevens gelden voor toezichthouders. Moet een Raad van Toezicht vooral de belangen van de instelling dienen, zich in bredere zin maatschappelijk betrokken tonen of meedenken met politieke bestuurders die buiten de organisatie de beleidslijnen uitzetten? Waar ligt de verantwoordelijkheid van de interne en externe toezicht-houder en waar kan deze op worden aangesproken?

Semipublieke instellingen zoals onderwijsbesturen en woningcorporaties zijn daarnaast de laatste jaren steeds meer nevenactiviteiten gaan ontplooiën naast hun vaste kernactiviteiten, die niet altijd een directe relatie hebben met de publieke doelstellingen van de instellingen.⁴³ De ontwikkeling in de commerciële poot kan ook de sociale poot in de weg gaan zitten, bijvoorbeeld bij investeringen in huisvesting of het speculeren met derivaten. De vraag kan daarom gesteld worden of het zwaartepunt van de activiteiten niet teveel is verschoven naar andere activiteiten dan het dienen van het publieke belang. Komt daarmee niet de nadruk teveel te liggen op de commerciële belangen, in plaats van de publieke belangen? Om te leren van Amaranthis is het nodig om voorbij de zoektocht van de schulden te gaan door een 'goede' en 'foute' moraal op te leggen, en stil te staan bij de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat er gehandeld wordt in de geest van de wet en er tijdig kan worden ingegrepen, voordat de crisis los barst.

Het moreel kompas is niet eenduidig en eenmalig vast te stellen. Het gaat om een debat en bewustzijn van waarden, niet om het opschrijven en vastleggen van regels. Een moreel kompas is een set principes die het gedrag sturen, zonder dat ze door anderen op papier moeten worden vastgelegd. Daarom is alleen het voeren van de discussie erover al een belangrijke interventie in de herijking en invulling ervan. **De casus Amaranthis heeft de aandacht voor de publieke moraal aangezwengeld, maar een moreel kompas vraagt continue aandacht en herijking. Het is een vergissing te denken dat het over zal zijn als de problematiek van Amaranthis voorbij is.** Om de discussie levend te houden en het proces van overweging en discussie over publieke waarde te voeden doen we hieronder een aantal handreikingen.

5 Vooruitlopen op een vertraagde val

Het gaat dus om zelfcorrigerend vermogen, waarbij partijen in de sector zich steeds afvragen of hun gedrag nog goed is: met daarbij de regels, prikkels, procedures als kader, maar net zozeer de normen en waarden, de moraal als kader. De term zelfcorrigerend vermogen duidt op het vermogen om zichzelf te herstellen als het leed al geschied is. Dat vereist steeds ook het vooruitlopen op de feiten: voorzien dat een strategie of richting ongepast is, al voordat de resultaten dat gaan uitwijzen.

5.1 Tegenspraak organiseren: lines of defense

De afgelopen decennia is in het onderwijsveld, en in andere domeinen, sprake geweest van autonomievergroting en hebben bestuurders meer ruimte gekregen voor eigen afwegingen en beslissingen. Dit kan bijdragen aan het realiseren van bestuurlijke ambities en maakt stevig leiderschap en het tonen van daadkracht mogelijk. De keerzijde daarvan is evenwel dat bestuurders uiteindelijk slechts geringe tegendruk ervaren en weinig tegenspraak krijgen bij de besluiten die zij nemen over de besteding van publiek geld. In de semipublieke sector bestaan echter per definitie meervoudige belangen en het belang van één instelling hoeft niet altijd gelijk te zijn aan het belang van de gehele sector. Tegenspraak en tegendruk kan door bestuurders als hinderlijk en remmend worden ervaren, omdat ze de daadkracht van het bestuur kunnen belemmeren. Echter, juist in die remmende (en bijsturende) werking schuilt de waarde ervan. Het geeft tegenwicht aan eenzijdige en interne belangen, waardoor de maatschappelijke functie van de sector beter gewaarborgd wordt. *Checks and balances* vormen een belangrijke voorwaarde voor verantwoord handelen in semipublieke organisaties.⁵²

Een manier om deze verder te versterken, is door het organiseren van voldoende **tegenkracht** ten opzichte van bestuurders.⁵³ Tot nu toe komt (de klacht van een gebrek aan) tegenkracht voornamelijk aan de orde 'als het mis gaat' of als het 'echt nodig is', maar recente incidenten laten zien dat op die momenten de meeste schade al een feit is. Tegenkracht zou dan ook niet incidenteel, maar meer structureel aanwezig moeten zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat de actoren die tegenwicht kunnen bieden aan bestuurders voldoende geïnformeerd zijn en mogelijkheden tot inspraak

hebben. Daar komen in eerste instantie ‘tegenkrachten’ binnen de instelling en *stakeholders* in de sector voor in aanmerking. Zo zou de positie van de Raad van Toezicht versterkt kunnen worden door onafhankelijk informatie in te kunnen winnen, wat op dit moment nog geen gewoonte is. Daarnaast zou gestimuleerd kunnen worden dat de interne ‘*lines of defense*’ (interne toezichthouders, controllers, risico-managers en auditors) en de externe ‘*lines of defense*’ (accountants, *stakeholders* en externe toezichthouders) eerder of regelmatig contact met elkaar hebben om informatie uit te wisselen.

Tegelijkertijd is dat gemakkelijker gezegd dan gedaan. Tegenkracht is belangrijk, maar wanneer is tegenkracht ‘gewoon verzet’ van partijen die hun belang in het gedrang zien komen. Wanneer is het tegenkracht tegen doorgeslagen schaalvergroting en wanneer is het gewoon conservatisme en beperkte veranderbereidheid? Tegenkracht wordt al snel het synoniem voor behouden wat er is, terwijl ook in het onderwijs evidente uitdagingen voor vernieuwing liggen. Goed bestuur gaat ook niet alleen over afwegen, maar ook over besluiten nemen. Tegengeluiden worden gehoord, maar er wordt toch anders besloten. Risico’s en teleurstelling horen er in enige mate ook bij. Ook hier geldt dat een pleidooi voor **tegenkracht** alleen heilzaam werkt als daarvan het dilemma’s karakter wordt doorzien. Dat geldt zowel voor die elementen die tegenkracht ‘ontvangen’ als voor hen die het bieden. Om gehoord te worden moeten vooral de interne ‘*lines of defense*’ gezag ontwikkelen: niet alleen door steeds tegengas te geven, maar ook door aan te sluiten bij de agenda van het bestuur. Door tegen te bewegen, maar soms ook mee te bewegen. De Raad van Toezicht controleert het bestuur, maar op momenten dat het lastig is voor de organisatie staan ze er vaak ook naast. Tegenkracht impliceert ook meebewegen – niet alleen kritiek, maar ook steun. Gezaghebbend tegenspreken en bestuurders met ambitie in de weg staan is lastig en moeilijk vol te houden. Dat vereist geen periodieke afspraak, maar een continu aanspreken en doorpraten over of het genoeg gebeurt. Tegenspraak gaat niet om kritiek, maar om gesprek.

5.2 **Stresstest voor het toezichtkader**

De vervolgvraag is of de inrichting van **checks and balances**, van macht en tegenkracht, ook in de praktijk goed werkt.⁵⁴ Dus niet alleen wat er op papier staat, maar ook wat er mee gebeurt. Duidelijke regels zijn nodig, maar de vraag is hoe binnen deze regels gehandeld wordt en hoe deze in de praktijk worden ingevuld. Wat is bijvoorbeeld de **praktijkbetekenis** van het risicomangement? Is deze niet alleen op papier kloppend, maar ook

realistisch? Is een instelling **schokbestendig** tegen financiële tegenvallers of een terugval in bijvoorbeeld leerlingenaantal of de woningmarkt? Heeft de sector genoeg **veerkracht** om het omvallen van een grote instelling op te vangen? Wat als er plots een begrotingstekort optreedt, of een grote investering niet wordt terug verdiend? Werken de *checks and balances* voldoende in het geval van een grote tegenvaller? Is het **zelfcorrigerend vermogen** voldoende om dit op te vangen? Het inrichten van de governance gaat om meer dan ordenen en grenzen stellen. Naast ordening is **praktijk-relevantie** van belang. Het antwoord op dergelijke vragen is van belang, omdat het toezicht vaak bemoeilijkt wordt doordat vooral de positieve kanten van de situatie worden belicht. Semipublieke instellingen maken plannen waardoor het in de toekomst beter moet gaan, maar daarmee is er nog geen aandacht voor de vraag wat er nodig is als het fout gaat. Een optie om hier beter op voorbereid te zijn, zou kunnen zijn om een **stresstest** of **schokproef** voor het toezichtkader te organiseren. Dat is een test waarin aan de hand van uiteenlopende scenario's en casusposities wordt gezien of semipublieke instellingen, raden van toezicht en andere toezichthouders voldoende weerbaar en robuust zijn in dat type gevallen. Net als de stresstest bij de banken⁵⁵ kan op deze manier in een gesimuleerde situatie worden getoetst of het zelfcorrigerend vermogen van de sector voldoende stevig ontwikkeld is. In elk systeem, of het nu gaat om het onderwijs, de zorg, of de woningbouw, is het van belang om te anticiperen op mogelijke toekomstige crises. Let wel, het gaat hier niet om de vraag of de organisatie financieel voldoende solide is, maar om een toets van de verhoudingen van checks en balances. Is het bestuur aanspreekbaar? Zijn de interne controleurs voldoende mondig en vaardig? Is de lijn met de Raad van Toezicht niet alleen voldoende open, maar ook scherp genoeg? Wat is de rol van de inspectie? Dat zijn vragen die rondom gesimuleerde schokken scherper worden: zo kan bijvoorbeeld inzichtelijk worden dat de Raad van Toezicht terughoudend en handelingsverlegen is bij twijfel over de koers van het Bestuur. Men vertrouwt het niet, zou graag meer informatie willen en het liefst eens apart met de accountant praten. Maar de bestuurder zit daar het liefst bij en ziet het als een signaal van groot wantrouwen. Het simuleren van dergelijke omstandigheden kan helpen bij de discussie over de verschillende posities van betrokkenen. Daarmee is de toekomstige crisis niet opgelost, maar vergroot wel de kans op een goede en tijdige interventie als het in de toekomst wel nodig blijkt. Ook hier geldt weer het dilemma's karakter van de aanbeveling. De stresstest stimuleert doorgaans de vorige crisis, niet de volgende. Het oefent algemene vaardigheden en uitgangspunten, maar leert niet

over de details die mogelijk tot de val van de organisatie gaan leiden. Lastig is ook dat de stresstest vooral voorbereidt op 'schokken', die met grote kracht op slag de organisatie uit balans slaan. Amarantis is echter een voorbeeld van een graduele crisis: geen schok, maar een langzaam overhellen, kantelen en omvallen van de organisatie. De les van Amarantis was juist dat de organisatie ook zonder schok onder de stress kan bezwijken. Hoe is dat te simuleren? Belangrijk is ook dat een stresstest gezien wordt als vervanging van doorgaande oplettendheid. We hebben bij de banken gezien dat het slagen voor de test werd gezien als een 'bewijs van gezondheid' voor de komende periode. De test vervangt dan het permanent opletten over de houdbaarheid van het systeem. Wie slaagt voor de stresstest is niet klaar, maar moet juist verder. In die zin is het niet zozeer een test, maar eerder een training: de test meet niet de paraatheid van het systeem van checks en balances, maar helpt de partijen in dat systeem om hun aanpak en interactie te verbeteren.

5.3 **Vooruitziend toezicht**

Hieraan gerelateerd is de vraag op basis van welke informatie toezicht wordt ingevuld en verder gebracht. Toezichthouders moeten hun oordeel over de toekomst vaak baseren op informatie over en uit het verleden, waardoor toezicht vanuit 'de achteruitkijkspiegel' plaatsvindt.⁵⁶ Terwijl de functie ervan ook prospectief is. Toezicht gaat niet alleen om inzicht in of het goed is, maar ook over de verwachting dat cliënten er de komende periode van op aan kunnen. Dat gebeurt op basis van informatie over het afgelopen jaar, maar met als doel om de continuïteit en kwaliteit van het volgende jaar te voorspellen.

Daar komt bij dat bestuurders en managers toekomstige ontwikkelingen in relatie tot toezichtbevindingen die terug te voeren zijn tot bevindingen uit het verleden vaak positief *framen*. Waar de inspectie zich moet uitspreken over de toekomst van de organisatie gebeurt dat tegen de achtergrond van toekomstgerichte duiding door het bestuur. Als het slecht gaat met de instelling, dan heeft dat te maken met kwesties en problemen uit het verleden: "de bodem is nu bereikt en in de toekomst zal het beter gaan". Tekorten worden afgeschreven op verkeerde besluiten uit het verleden, die worden gecompenseerd door spoedig te verwachten resultaten van het huidige beleid. Het gaat dus niet alleen om de doorsnede van de situatie nu, maar ook om waar het heen beweegt. In het geval van Amarantis was het voor de toezichthouder lastig om door de vaak relatief zonnige verwachtingen van het bestuur heen te kijken. Daar wreekt zich ook sterk het gebrek aan eigen aanvullende informatie over de prestaties en conditie

van de organisatie: de inspectie moest leunen op de gegeven van de organisatie zelf en kon niet goed komen tot een eigen vooruitzicht van de gevolgen voor nabije toekomst.

De toezichthouder dient zich systematisch af te vragen of de informatie waarmee zij werkt een voldoende betrouwbaar beeld geeft van de toekomst of dat zij zelf – juist in dat opzicht – naar meer informatie op zoek moet. Daarbij doet zich het dilemma voor dat de toezichthouder niet de rol van het bestuur en het management over wil nemen. Desalniettemin is het de vraag of het toezicht niet meer op de toekomst gericht kan worden, bijvoorbeeld door het hanteren van **Early Warning systemen**, waarin actief aandacht wordt besteed aan vroege signalen van minder gunstige of risicovolle ontwikkelingen.⁵⁷ Daarmee krijgt het toezicht meer oog voor wat er nog niet is maar wel aan zit te komen. Voor wat nog niet de stand van zaken is, maar waarin het wel zou kunnen uitmonden. Dat betekent meteen wel dat het toezicht weg beweegt van de meetbare feiten en de objectieve evidentie: zwakke signalen zijn vooral zwak in de bewijsvoering. Niemand kon in 2010 aantonen dat Amarantis zou instorten, maar het was toen wel voorzienbaar en voorstelbaar. Bij voorkeur als zichzelf ontkrachtende voorspelling, waarbij het voorzien van de val het daadwerkelijke vallen helpt voorkomen. Goed toezicht gaat daarmee deels om beter kijken, maar ook meer en scherper vooruitzien.

5.4 **Levend testament**

Analyse van de casus Amarantis laat zien dat de organisatieproblemen vaak pas geadresseerd worden wanneer er zich een acute crisissituatie voordoet.⁵⁸ En dan is het eigenlijk te laat. We gaan nadenken over defuseren als de belangen voor partijen om daar goed uit te springen het grootst zijn geworden. Daardoor gaat defuseren, ontvlechten en het zoeken naar oplossingen voor continuïteit van een gevallen semipublieke instelling sterk over het afwentelen van kosten. Waarbij het georganiseerde belang van betrokken partijen vaak onevenredig veel sterker is dan de individuele belangen van burgers en cliënten. Dat maakt dat in het heetst van de strijd de burger vaak opdraait voor de kosten van de redding. Organisaties zijn te groot om te vallen en bij gebrek aan een draaiboek voor hun ontbinding – inclusief de verdeling van de kosten daarvan – wordt het grootste deel van de kosten door de gemeenschap zelf genomen. De organisatie start door, gesaneerd en wel, maar anderen blijven achter met de lasten. Corporaties in de regio draaien op voor de kosten van Vestia en huurders dragen de gevolgen.

Ook in de bankensector is te zien dat er vaak ongezonde onderdelen van de organisatie zijn, die de organisatie in zijn geheel in problemen brengen.⁵⁹ Achteraf is het vaak lastig om deze onderdelen los te koppelen van de rest van de organisatie, althans niet zonder hoge maatschappelijke kosten. De vraag is of instellingen niet zo ingericht kunnen worden dat de onderdelen makkelijker uit elkaar te halen zijn, als dat nodig mocht zijn. Instellingen zouden een levend testament kunnen opstellen, een document waarin tijdens het gezonde bestaan van de instelling wordt aangegeven hoe deze ontleed kan worden bij problemen.⁶⁰ Op die manier kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat de sociale poot ten onder gaat aan problemen bij de commerciële poot. Idealiter is de werking van een dergelijk document natuurlijk tweeledig. Juist omdat bekend is dat het risico van het commerciële deel *niet* gedekt wordt door het sociale deel, ontstaat er bij het bestuur en het management van de commerciële dienst een prikkel om het risico te reduceren. Het levende testament regelt niet alleen de zaken bij dood, maar is ook een poging om te voorkomen dat het ooit uit de kast gehaald hoeft te worden.

Waar het levend testament zich beweegt op het niveau van de individuele instelling kan een vergelijkbare set afspraken worden opgesteld op het niveau van de sector als geheel. Bijvoorbeeld over het delen van kosten. Veel afspraken over het delen van ultieme kosten – zoals een faillissement – stammen uit een periode waarin een dergelijke situatie uitzonderlijk was en minder het gevolg van bewuste risico's. Partijen 'verdienden' het om gered te worden en de redding was minder asynchroon. Nu gaat het vaak om partijen die door opschaling heel groot zijn geworden, grote risico's hebben genomen en dan moeten aankloppen bij de meer voorzichtige en gematigde andere organisaties in de sector voor redding. Risicodeling hoort er in het publieke domein nog steeds bij, het gaat om voorzieningen waar mensen in hun regio niet buiten kunnen, maar de voorwaarden daarvoor zullen de komende jaren opnieuw moeten worden besproken. De hamvraag daarbij is ook steeds in hoeverre de overheid bereid is om tekorten met belastingmiddelen te dekken. Het belang van zowel de individuele instelling als de partijen in de sector die voor de rekening moeten opdraaien is om als het zover is het aandeel van de overheid te maximaliseren. Hoe meer de overheid uit belastinggeld betaalt, des te minder partijen in het veld hoeven te desinvesteren, afschrijven, bijbetalen of extra heffen. Dat maakt het opstellen van dergelijke afspraken ook meer dan alleen een zaak van partijen onderling. Ook hier geldt in die zin de spanning van afstand en nabijheid, van sturing en autonomie. De

overheid moet de verdeling deels aan partijen zelf laten – zo werken afspraken immers het best -, maar deze niet aan het veld alleen overlaten. Zwakke belangen moeten er een stem in krijgen, net zoals overmatig sterke belangen ingedamd moeten worden.

5.5 De politiek van de vaktechniek

Er wordt naar aanleiding van incidenten zoals Amarantis veel gesproken over het verbeteren van de in te zetten instrumenten. De val wordt verbonden met tekortschietend instrumentarium: risicoanalyses, toetsingskaders, aanwijzingen voor accountant en toezichthouder. Dat blijken keer op keer minder adequate en veelzeggende instrumenten dan gedacht. We denken dat de ‘in control verklaring’ betekent dat het onder controle is, maar dat blijkt vervolgens toch iets anders te zijn. Of, anders gezegd, het instrumentarium van de vaktechniek blijkt uiteindelijk niet objectief maar **politiek** te zijn.⁶¹ In de expertmatige keuzes van allerlei professionals die toetsen en controleren volgens strakke methoden blijken politieke keuzes verborgen te liggen.

De werkelijkheid van Amarantis is niet een puzzel die zich kenmerkt door onzekerheid en die is op te lossen door meer feiten te verzamelen zodat de witte vlekken verdwijnen. Zoals de bestuurders van Amarantis geen onwettelijk gedrag vertoonden klopten ook de cijfers van de accountant uiteindelijk allemaal. Maar daarmee is niet gezegd dat er over die cijfers maar één verhaal mogelijk was, of dat de cijfers niet ook klopten doordat ze op een bepaalde manier opgebouwd waren. De ambiguïteit die complexe systemen zoals een doorgefusede onderwijsinstelling kenmerkt, biedt heel veel ruimte in de inzet van controlerende en borgende instrumenten. Zo worden controle en toezicht een strijd om betekenisgeving, waarin de feiten van de één botsen met die van de ander. Wat betekent een dalende lijn? Wat is de solvabiliteit – en wat betekent de wijze van berekening daarvoor? Waartoe dient de berekening ervan: om het bestuur te helpen om bij te sturen? Om de bank tevreden te stellen? Of om de minister op afstand te houden? Het maakt in de praktijk van de berekening van solvabiliteit uit wie de accountant als opdrachtgever ziet: als de minister de boeken van Amarantis had gecontroleerd waren er op basis van dezelfde gegevens andere getallen uitgekomen.⁶² Daarmee blijft de accountant nog steeds binnen de randen van zijn vak, maar is het grijze gebied niet opgelost.

Het pleidooi is hier niet om de vaktechniek verder te verbeteren of om dit voortaan weg te halen bij de instelling en de aangewezen controlerende instituties. Integendeel, het moet daar blijven. Maar dan wel met het besef dat wat techniek en objectieve controle lijkt, in werkelijkheid geobjectiveerde politiek kan zijn. In situaties waar het lastig wordt en grote belangen op het spel staan spreken de cijfers zelden voor zich. De cijfers worden sprekend gemaakt en praten namens een belang. Dat vinden we evident voor politieke onderhandelingen, maar de politiek is ook verscholen in de controle. Ook hier gaat het er dus om de cijfers kritisch te bevragen en vaker concurrerende scenario's door te rekenen. Dubbeling en overlap in toezicht en controle wordt vaak geassocieerd met administratieve last en 'controletorens', maar het kan helemaal geen kwaad om het werk soms dubbel te doen. Het gesprek wint aan scherpte en het kan toekomstige kosten sterk reduceren.

6 Tot slot

De neiging bestaat om het ‘dossier’ Amarantis nu maar te sluiten. Gedane zaken nemen geen keer en elke instelling verdient – in dit geval in opgeknipte vorm – een tweede kans. We moeten verder. En de rommel is nu toch opgeruimd? Iedereen kijkt het liefst vooruit en wil verder met wat écht belangrijk is: zorgen voor goed onderwijs. Net zoals Vestia en Rochdale het liefst weer woningen willen verhuren en InHolland weer het liefst met positieve onderwijsprestaties in de krant komt. En uiteindelijk willen cliënten en andere stakeholders dat ook. Er is een groot belang bij alle betrokkenen om het verleden af te sluiten en verder te gaan. Waarom dan ook niet?

Tegelijkertijd is het belangrijk om de lessen uit incidenten en crises niet verloren te laten gaan. Incidenten zijn kostbare leermomenten, die te duur zijn om ze al te vaak te ondergaan en daarom ten volste moeten worden benut. Verdergaan is goed, maar dan wel met ervaringen uit het recente verleden richtinggevend in de bagage. Daarvoor is een permanente staat van ‘herdenken’ nodig. Die gaat niet alleen over denken aan het verleden, maar over het levend houden van de lessen voor de toekomst. Niet om er in te blijven hangen, maar er beter van te worden. De stenen in Japan lagen er niet voor het verleden, maar voor de toekomstige bewoners. Zodat zij verder konden met hun leven, maar boven de tsunamigrens – in plaats van er onder. Vanuit de lessen van de vorige tsunami overleefden ze de volgende. Hoe zorgen we er voor dat we dankzij Amarantis de volgende vertraagde val voorkomen?

Herdenken kan helpen om lessen uit het verleden te verinnerlijken, maar evengoed helpen om ze snel weer te vergeten. Een monument kan de herinnering afsluiten, terwijl wij die juist levend willen houden. Het is belangrijk om *verder te gaan*, maar dan wel boven de als gedenkteken aangebrachte stenenrij. Amarantis is als casus ‘opgelost’, maar daarmee zijn de patronen die er in zichtbaar zijn geworden niet verdwenen. **Belangrijker dan nieuwe regelgeving is dat er een gedeeld besef ontstaat dat het zelfcorrigerend vermogen van de semipublieke sector niet vanzelfsprekend is. Dat vergt permanente aandacht. Niet stroomlijning van de discussie gaat hier helpen, maar het blijven aangaan van debat en het koesteren van de wrijving die daaruit voortkomt – hoe ongemakkelijk die soms ook voelt.** Het afdekken van het systeem door regels en codes is niet voldoende

gebleken, het gaat om de wijze waarop die wordt ingevuld en of er naar gehandeld wordt. Om dat besef aan te wakkeren en te behouden is eerst en vooral doorgaand gesprek nodig. Dit essay biedt daartoe een aanzet. Zodat we niet vergeten wat Amarantis ons leert over de kwetsbaarheid van onze getrapte sturingssystemen en de stappen die we moeten nemen om ons daarvan blijvend bewust te zijn. Dat permanente gesprek moet gaan over de principes van semi-publieke organisaties: welk doel hebben semi-publieke organisaties? Welke middelen en strategieën zijn daartoe geëigend en passend? En van wie is de semi-publieke organisatie eigenlijk? Passen nevenactiviteiten in aard, opbrengst, investering en risico nog wel bij de primaire taak? In hoeverre en hoe draagt een activiteit bij aan goed onderwijs? Het gesprek vertrekt vanuit de principes, maar vormt vervolgens een toetsingskader om strategische of heel alledaagse beslissingen te toetsen: draagt dit nog bij, past het bij de primaire taak, bedient het nog wel het publieke belang? Zo verschuift het achteraf gevoerde moraliserende gesprek – vaak ingezet vanuit verontwaardiging – in een praktisch en strategische exercitie gericht op het voorkomen van problemen. Dus niet achteraf oordelend, maar vooraf als onderdeel van strategische afwegingen.

Niet vanuit de vraag of het achteraf gezien allemaal wel goed was, maar vanuit de gedachte dat de semi-publieke organisatie hiermee gediend is, juist met het oog op wat er nog komen gaat. Zo wordt de publieke moraal weer een actief onderdeel van semi-publieke organisaties, in plaats van moraliserende wijsheid achteraf van omstanders.

Noten

- ¹ Bekkers, V.J.J.M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 1, p. 1-16.
- ² Commissie Dijsselbloem (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen.
- ³ Hooge, E., F. Nusink en M. Van der Sluis (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: MGK bve.
- ⁴ Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, 8 (1), p. 135-157.
- ⁵ Minderman, G. (2007). *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?* Den Haag: Sdu Uitgevers; Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). *Wet op het onderwijstoezicht*. 24 januari 2012.
- ⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Governance in het onderwijs*. Vergaderjaar 2006-2007, 30 183, nr. 18.
- ⁷ Mertens, F. (2011). *Inspectoraten: toezicht door inspecties*. Den Haag: sdu.
- ⁸ Noordegraaf, M., T. Schillemans en K. Yesilkagit (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Universiteit Utrecht: USBO advies.
Bossert, J. (2002). Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 9; IFAC Public Sector Committee (2001). *Governance in the public sector: A governing body perspective*. International Public Sector Study, 13.
- ⁹ Mertens, F. (2011). *Inspectoraten: toezicht door inspecties*. Den Haag: sdu.
- ¹⁰ Duivenbode, H. van, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- ¹¹ Twist, M.J.W. van, J. Scherpenisse, N.M.H. Chin-A-Fat, M. van der Steen, en J.M. Schulz (2012). *Vertraagde val*. Rapportage deelonderzoek Public Governance ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- ¹² Scholtes, E., S. Waslander en P. Zoontjes (2002). Is 'stimulerend toezicht' meer dan adviseren van overheidswege?, 129-144. In: Eijlander, P., R. van Gestel, W. Ligthart en S. Waslander (2002). *Dilemma's rond toezicht: opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*. Den Haag: sdu.
- ¹³ Peij, S.C. (2011). *Handboek Corporate Governance*. Amsterdam: Kluwer;
Aartsen, O., B. Keet en S. Peij (2006). Public governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en zbo's. *Management executive*, maart/april 2006; Thiel, S. van (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publiek domein*.

- 14 Twist, M.J.W. van, J. Scherpenisse, N.M.H. Chin-A-Fat, M. van der Steen, en J.M. Schulz (2012). *Vertraagde val*. Rapportage deelonderzoek Public Governance ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- 15 Voorbeelden zijn woningcorporatie Vestia die in 2012 te kampen kreeg met financiële problemen en de faillietverklaring van thuiszorgorganisatie Meavita in 2009. De Commissie Hoekstra bracht in december 2012 een rapport uit over de casus Vestia: Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties. (2012). *Eindrapport*.
In de casus Meavita heeft de Ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam onderzoek gedaan naar het handelen van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. Geconcludeerd werd dat deze Raden riskant en ongeloofwaardig handelden wat leidde tot de ondergang van Meavita.
- 16 Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- 17 Dit hoofdstuk is gebaseerd op het deelonderzoek naar de Public Governance bij Amarantis: Twist, M.J.W. van, J. Scherpenisse, N.M.H. Chin-A-Fat, M. van der Steen, en J.M. Schulz (2012). *Vertraagde val*. Rapportage deelonderzoek Public Governance ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- 18 De governance codes voor het Voortgezet Onderwijs en het MBO zijn van toepassing op Amarantis.
Governance code Voortgezet Onderwijs: vo-raad (2011). *Code goed onderwijs-bestuur in het voortgezet onderwijs*;
Governance code MBO: MBO-raad (2009). *Goed bestuur in de bve-sector*.
- 19 Inspectie van het Onderwijs (2009). H2813466 ROC Amarantis financiële ontw 2009. Memorandum, 14-09-2009.
- 20 Trouw (2010). *Vechten voor goed onderwijs; Marcouch pleit voor boetes voor ondermaats presterende MBO-scholen*. 1 februari 2010.
- 21 De Telegraaf (2010). *Asscher: veel geknoei met spijbelcijfers*. 30 november 2011.
- 22 De Telegraaf (2010). *Spijbelen vaak niet gemeld in Amsterdam*. 29 november 2010.
- 23 Bestuurslid Amarantis (2011). *Herfinanciering Amarantis Onderwijsgroep*. Memo voor de Raad van Toezicht, 15 december 2011.
- 24 Inspectie van het Onderwijs (2012). *Financiële positie en ontwikkelingen*. Memo, 5 januari 2012.
- 25 Het Parool (2012). *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*. 4 februari 2012.
- 26 De Telegraaf (2010). *ROC-bestuurder zwicht voor druk*. 25 mei 2010.
- 27 De Volkskrant (2012). *Hoe bouwwoede de school te gronde richtte*. 25 februari 2012.
- 28 Volkskrant (2012). *Wie kritiek had werd uit zijn functie gehaald*. 20 april 2012; NRC (2012). *MBO steekt zich massaal in schuld voor nieuwbouw*. 19 april 2012 .
- 29 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2012). *Media-analyse Amarantis*. 12 juli 2012.

- ³⁰ Het Parool (2012). *Streng toezicht op Amarantis*. 6 februari 2012.
- ³¹ Volkskrant (2012). *Wie kritiek had werd uit zijn functie gehaald*. 20 april 2012.
- ³² NRC Handelsblad (2012). *Scholen willen niet opdraaien voor reddingsplan Amarantis*. 17 april 2012.
- ³³ Het Parool (2012). *Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort*. 4 februari 2012.
- ³⁴ Het Parool (2012). *Amarantis wordt opgesplitst*. 15 februari 2012.
- ³⁵ Het Parool (2012). *Minister: geen financieel onderzoek MBO's*. 11 april 2012.
- ³⁶ De Telegraaf (2012). *VVD woest op Asscher*. 19 april 2012.
- ³⁷ Het Parool (2012). *Streng toezicht op Amarantis*. 6 februari 2012.
- ³⁸ Trouw (2012). *Een school failliet? Dat is ongepast*. 13 april 2012.
- ³⁹ Zembla (2012). *Ondergang van een onderwijsgigant*. 11 mei 2012.
- ⁴⁰ Zie verder het rapport van het vervolgonderzoek naar Amarantis van de Commissie Halsema: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2013). *Niet onwettig, wel onwenselijk*. 14 februari 2013.
- ⁴¹ Mertens, F. (2011). *Inspecteren: toezicht door inspecties*. Den Haag: SDU; Van Tol, J.H., I. Helsloot en F.J.H. Mertens (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- ⁴² Science Guide (2013). *Bussemaker wil visie en moreel kompas*. 22 april 2013.
- ⁴³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Vergaderjaar 2012-2013, 505977, 19 april 2013.
- ⁴⁴ Zie ook: Twist, M.J.W. van, J. Scherpenisse, N.M.H. Chin-A-Fat, M. van der Steen, en J.M. Schulz (2012). *Vertraagde val*. Rapportage deelonderzoek Public Governance ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- ⁴⁵ Zie ook: Martin, A. en M. Lynch (2009). Counting things and people: the practices and politics of counting. *Social Problems*, 56 (2), p. 243-266; Bowker, G.C. en S.L. Star (1999). *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ⁴⁶ Van Tol, J.H., I. Helsloot en F.J.H. Mertens (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- ⁴⁷ Van der Steen, M. en M.J.W. van Twist (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar reorganisatie van de Rijksdienst*. Den Haag: NSOB.
- ⁴⁸ Eijlander, P., R. van Gestel, W. Ligthart en S. Waslander (2002). *Dilemma's rond toezicht: opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- ⁴⁹ Minderman, G. (2012). *Waar is de raad van toezicht?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- ⁵⁰ Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2013). *Niet onwettig, wel onwenselijk*. 14 februari 2013.
- ⁵¹ Baarsma, B.E. en M. Lückerkath-Rovers (2012). *Governance*. Tijdschrift voor Toezicht, 4 (1), p. 3-6.

- 52 Bovens, M. (2005). *Publieke verantwoording. Een analysekader*. In: Bakker, W. en Yesilkagit, K. (red.). *Publieke verantwoording* (p. 25-55). Amsterdam: Boom.
- 53 Zie ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: RMO.
- 54 Zie ook: Algemene Rekenkamer (2002). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Achtergrondstudie bij het onderzoek 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3'*. Den Haag, 6 november 2002.
- 55 De Nederlandsche Bank (2009). *Verstorende effecten van de crisismaatregelen en hoe deze te beperken. DNB Occasional studies*, 7 (3).
- 56 Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht*.
- 57 Zie ook: Davies, J.L. en T.R. Gurr (1998). *Preventive measures: building risk assessments and crisis early warning systems*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, Inc..
- 58 Twist, M.J.W. van, J. Scherpenisse, N.M.H. Chin-A-Fat, M. van der Steen, en J.M. Schulz (2012). *Vertraagde val*. Rapportage deelonderzoek Public Governance ten behoeve van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- 59 Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (2010). *Parlementair onderzoek financieel stelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 980.
- 60 Zie ook: Bijlsma, M. en G. Zwart. *Falende corporate governance. Waarom banken verslaafd zijn aan risico's*. CPB-document, no. 206. Den Haag: CPB.
- 61 Martin, A. en M. Lynch (2009). *Counting things and people: the practices and politics of counting*, *Social Problems*, 56 (2), p. 243-266; Bowker, G.C. en S.L. Star (1999). *Sorting Things Out: Classification and its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- 62 Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht*.

Eerder in deze reeks verschenen:

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**
de vormgeving van het openbaar bestuur
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**
Waarom we niet leren van onderzoekscommissies
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
De dwaalleer van de etatistische vermarkting
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**
Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**

Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht

Peter van der Knaap

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

Over gezagsdragers in beeld

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

Fatalisme in politiek en technologie

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2011

- **Beweging bestendigen**

Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen,
Jorren Scherpenisse

2013

- **Pop-up publieke waarde**

Fatalisme in politiek en technologie

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat,
Tobias Kwakkelstein

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa,
Wim van den Boogaard