

Dit jaar was ik op verzoek van de minister van OCW interim-bestuursvoorzitter bij Amarantis. Een conglomeraat van zo'n 60 scholen in MBO en VO, verspreid over Amsterdam, Zaanstad, Almere, Utrecht en Amersfoort. Met 3.300 medewerkers en 30.000 leerlingen. Het stond in februari aan de rand van de afgrond. Ik schrok enorm van wat ik aantrof en heb de minister direct gevraagd onderzoek te doen naar het verleden. Zelf heb ik mij volledig geconcentreerd op de reddingsactie om de organisatie en de daartoe behorende onderdelen weer perspectief te geven. Dat reddingsproces heeft zich vooral afgespeeld van medio februari tot 1 augustus.

Vandaag is het rapport gepresenteerd, waarin te lezen is hoe de problemen zijn ontstaan. Dat geeft nu ook ruimte voor mijn observaties. Over wat ik aantrof, de gekozen oplossingsrichting en welke lessen we moeten trekken.

De gekozen oplossingsrichting

Een faillissement is voorkomen. Met steun van OCW, de bank, de medewerkers die in grote onzekerheid toch elke dag hun werk bleven doen, en dankzij medewerking van vakbonden en medezeggenschap is er gereorganiseerd en gesaneerd. Uiteindelijk hebben we met een continuïteitsgarantie van € 18 miljoen van OCW de reddingsoperatie kunnen uitvoeren. Dat is veel geld, maar veel minder dan de € 132 miljoen die in januari nog door de toenmalige Raad van Toezicht aan OCW was gevraagd. En het is een fractie van wat een faillissement van Amarantis de samenleving gekost zou hebben.

Maar er is in dat half jaar meer dan dat gebeurd. Het conglomeraat, een onoverzichtelijk grote en zeer heterogene verzameling van scholen verspreid over de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland is opgesplitst. Je zou het een *defusie* kunnen noemen. Per 1 augustus jongstleden bestaat Amarantis niet meer als scholengroep en is het opgesplitst en geordend langs de assen van stad/regio en soort onderwijs. Er zijn nu vijf zelfstandige groepen van scholen die op kleinere schaal, in 'eigen' stad/regio met logisch geclusterd onderwijs verder kunnen. Elk met nieuw bestuur en toezicht. Geen eindpunt, wel een nieuw beginpunt. Met nieuw perspectief, meer homogeniteit, een overzichtelijker schaal, maar uiteraard helaas ook nog met enige ballast uit het verleden. Zoals elke patiënt na een langdurige ernstige ziekte en vervolgens een zware operatie wel een nieuwe toekomst heeft maar ook tijd nodig heeft en de kans moet krijgen om helemaal te herstellen.

De bestuurders en toezichthouders waar terecht nu zoveel ophef over is zijn allemaal al weg. Dat waren ze overigens al toen ik op maandag 13 februari aantrad, op één toezichthouder na die nog even is aangebleven maar inmiddels ook is vertrokken. Nadat ik op dinsdag 7 februari de vraag van de minister had gekregen of ik 'Amarantis wilde redden' heb ik mij op 8 februari ingelezen. Ik schrok enorm van de belabberde situatie. In een gesprek met de voorzitter en vice-voorzitter van de toenmalige Raad van Toezicht heb ik hen 9 februari gezegd wat ik ervan vond en dat ik vond dat zij niet konden aanblijven. Op vrijdag 10 februari hebben zij hun functies neergelegd. Maandag 13 februari werd ik vervolgens benoemd en begon ik aan deze klus. Op dinsdag 14 februari besloot ik direct dat Amarantis als één groot conglomeraat geen toekomst had. Dat was voor mij evident. Een organisatie zonder samenhang, zonder kloppend hart, zonder enige logica heeft geen bestaansrecht.

Wat trof ik aan?

Een stuurloze en zieke organisatie in grote financiële nood. In het voortbestaan bedreigd. Met hoge schulden en nauwelijks enig vermogen. Zeker toen bleek dat de waarde van gebouwen en ict vele miljoenen minder was dan in de boekhouding stond. Overigens, bij het inlezen was me al direct helder dat de financiële problematiek veel groter was dan uit de boekhouding op het eerste gezicht was op te maken. Ik zag hoe met cijfers 'gestuurd' werd. Dit blijkt ook duidelijk uit het onderzoeksrapport. Ook waren er 245 medewerkers/fte teveel voor een verantwoorde exploitatie, voornamelijk in ondersteunende functies, staf en overhead waarvan we in enkele maanden afscheid hebben moeten nemen. Een uiterst pijnlijk proces. Er waren voor tientallen miljoenen (mislukte) huisvestingsprojecten en bijzonder hoge huisvestingslasten. Tegelijkertijd waren veel scholen nog slecht gehuisvest. De portemonnee was tot de bodem leeg. Het bank-krediet liep af. De salarissen konden nog maar tot en met april betaald worden. Maar bovenal was er ook een cultuur van macht, politiek en angst. Een organisatie waar, zo heb ik dat afgelopen jaar vaak genoemd, een moreel kompas nogal eens leek te ontbreken. De casus Amarantis is onthutsend en leerzaam, vooral ook vanwege de context waarin dit kon gebeuren.

Enkele observaties

- Amarantis was een *doorgeschoten fusieproduct*. Zoals er in het onderwijs meer zijn. Bestuurders kiezen te vaak voor groei. Willen liefst (regionale) monopolieposities. Dat is zogenaamd (macro-)doelmatig. Soms door de overheid gestuurd. Dat geeft ook invloed, status en macht. Of fuseren uit angst: eigen problemen niet kunnen oplossen, de instelling wordt 'strategisch kwetsbaar' en wordt elders ondergebracht. Waarmee het een probleem van een ander wordt of onder de radar verdwijnt.
- Bestuurders bij Amarantis hadden *teveel macht en werden nauwelijks gecorrigeerd door toezichthouders*. Als bestuur en toezicht faalt dan glijdt een organisatie snel af. Via een financiële crisis naar een kwaliteitscrisis en uiteindelijk morele crisis. Schrijnende situaties en voorbeelden van falend bestuur en toezicht kunnen we in het rapport lezen. Slecht voorbeeld doet slecht volgen. Dieper in de organisatie ging het ook fout.
- Amarantis was een *grote onoverzichtelijke en complexe organisatie*. Niemand overzag het geheel. Problemen werden niet opgelost maar vooruit geschoven. Over de heg naar een ander gekieperd of verborgen. Een risico van vervreemding. Het 'niemand gaat er meer over'-risico. Schaalvoordelen, efficiency of economisch marktdenken zijn niet de motor van onderwijs. Passie, bezieling en verbondenheid is waar het om gaat. Juist die kunnen verloren gaan door anonimiteit, een te grote schaal en systeemdwang.
- *Toezichthouders waren er te over*: de Raad van Toezicht, de inspectie, de financier, de accountant, de auditcommissie, OCW, de medezeggenschap, de ondernemingsraad. Maar niemand doorgrondde alle problematiek, als die al te overzien was en getoond werd. Iedereen zat erbij, keek ernaar, lette vooral op het 'eigen straatje' en ondertussen ging het jaar in jaar uit steeds slechter. De budgetten voor het onderwijs kwamen steeds meer onder druk. Hoe groter een organisatie, hoe groter de risico's van bestuurlijke drukte waarbij bestuur en beleid te ver af komt te staan van waar het om gaat: goed en inspirerend onderwijs.
- *De cultuur van de organisatie was er een van macht en angst*. Sterk topdown en 'politiek'. Waar veel mensen teleurgesteld zijn, littekens hebben opgelopen en boos zijn. Terecht boos op hen die hiervoor verantwoordelijk zijn. Vervreemd en verdwaald in niemandsland. Waar 'falend bestuur

en management' soms echter ook een gemakkelijk excuus was om eigen tekortkomingen te verbloemen.

Wat kunnen we leren?

- Ik vrees dat hier en daar bij mensen in het onderwijs een zekere herkenning plaatsvindt. Zijn er wellicht meer 'Amarantissen-in-wording'..? Minder heftig misschien, minder diepgaand, maar - let op - het zijn vaak sluipende processen.
- Zijn fusies in het onderwijs van waarde? Hebben we dat scherp in beeld? Fusieren omdat je anders kwetsbaar bent is niet goed, moet de ander jouw probleem dan oplossen? Fusieren om 'groter en dus krachtiger' (vaak wordt bedoeld: machtiger) te worden? Ook niet sterk. Fusieren vanwege inhoudelijke redenen? Die moeten ook zonder fusie in de onderwijsketen mogelijk zijn. Een fusie is soms teveel een vlucht naar voren.
- Fusiescholen worden niet alleen groter maar ook complexer, zeker in het lastige en heterogene MBO. Moeilijker bestuurbaar zo leert de ervaring.
- Grote fusiescholen leiden intern en extern tot grotere machtsposities van besturen. Dat is risicovol, zo is op meerdere plekken gebleken.

Openstaande vragen

- Moet de omvang van een school eigenlijk niet zodanig zijn dat iedereen met gezond verstand kan zien of een school er goed of slecht voorstaat? Kwalitatief en financieel. Zonder derivatenspecialist, financieel specialisten of vastgoedexperts.
- Is er voldoende zelfcorrigerend en zelfreinigend vermogen in de sector?
- Zijn scholen autonome maatschappelijke ondernemingen of vormen van publieke voorzieningen? Daarbij is de ordening van onderwijsaanbod een belangrijk thema: snel stoppen met foute vormen van concurrentie in het publiek domein.
- Hoe verhouden die verschillende instellingen zich binnen een sector tot elkaar? Wat is de rol van de sector(-raden)? Die stemde mij niet altijd vrolijk. Sommigen zagen Amarantis liever failliet gaan. Spraken dat ook hardop uit. Alsof dan niet 30.000 leerlingen en 3.300 medewerkers op straat zouden komen te staan... Sommigen wilden delen overnemen om de eigen 'marktpositie' te versterken of leegstand te vullen. Hoewel er in de sector veel moois gebeurt waar we trots op mogen zijn, viel de collegiale steun in de sector niet mee.
- Het ministerie van OCW is de afgelopen decennia teveel op afstand komen te staan. Grote besturen zijn een soort mini-ministerie. Ik hoor niet tot de groep mensen die denkt dat je scholen beter maakt door veel meer OCW-bemoeienis op detailniveau. Maar OCW moet wel betere mogelijkheden hebben om sneller in te grijpen als het fout dreigt te gaan. Nu staat ze te lang machteloos toe te kijken. En zelfs bij een ernstige crisis is het formele instrumentarium dat ter beschikking staat beperkt. Moet dat niet aangepast?

Er zijn overigens veel grote en kleine instellingen waar het prima gaat. Mensen maken namelijk het verschil. Essentieel is m.i. wel dat een instelling zijn oriëntatie heeft in de plaats/stad/regio waarin deze geworteld is en dat deze gefocust is op één type onderwijs. Dus niet te groot en niet te complex. Zodat er intern en extern betrokkenheid en eigenaarschap gevoeld wordt. Door de *splitsing* van Amarantis is het financiële probleem niet opgelost. *Dat* hebben we met de reorganisatie en

sanering gedaan. Maar door het bestuurlijke conglomeraat op te splitsen is wel iets heel belangrijks bereikt. Het eigenaarschap en de betrokkenheid zijn beter teruggebracht. Intern en extern. Medewerkers hebben weer meer het gevoel dat het 'hun' school is. Er zijn weer gemeenschappen gecreëerd.

Waardering

Ik heb heel veel respect en waardering voor de medewerkers. Voor hen die dit voorjaar gedwongen weg moesten. En voor iedereen die onder uiterst onzekere omstandigheden bij Amarantis het werk heeft voortgezet. Gedreven door passie voor hun werk, het onderwijs, de leerlingen. Velen waren bang voor hun baan en toekomst en waren boos op de verantwoordelijken die hier gefaald hebben. Voor hen moet het lezen van het commissierapport herkenbaar zijn, en tegelijkertijd heel schokkend. Ik hoop dat zij door dit rapport, hoewel het tegelijkertijd boosheid aanwakkert, toch het verleden enigszins achter zich kunnen laten. Zij zijn immers sinds deze zomer op weg naar een nieuwe toekomst. Met en voor hun leerlingen. Ik twijfel niet aan de potentie en kwaliteit van de opgesplitste groepen van scholen. Er is wel nog heel veel te doen, er moet helaas een stukje geschiedenis meegesleept worden, maar de drive van de medewerkers is enorm. Het is nu aan de nieuwe groepen en leiding om in aanpak, cultuur en professionaliteit de nieuw gecreëerde kansen te pakken. En goed voorbeeldgedrag te tonen.

Tot slot

De (bestuurlijke) inrichting en organisatie van het onderwijs mag en moet ter discussie staan. Onder de oppervlakte gaat het te vaak niet goed. Georganiseerd wantrouwen is de oplossing niet. Evenmin meer toezicht. Wel beter en effectiever toezicht. Ook de politieke reflex van stevige taal en meer regels en bureaucratie uit Den Haag draagt niet altijd bij aan oplossingen. Helaas zien we dat veel overheidsmaatregelen - hoe goed ook bedoeld - een averechts effect hebben. Ik verwacht evenmin wonderen van het toverwoord 'governance'. Het is ingewikkeld en gaat om de goede maatvoering.

De fusiegolf is ingezet door de politiek en gretig opgepakt door de bestuurders. Als noodzakelijk hitteschild tegen de stortvloed aan Haagse regel- en bemoeizucht. Met als resultaat veel bestuurlijke drukte. Tot de dag van vandaag gaat dit door. Als oplossing van een probleem? Of van kwaad naar erger? Wie het weet mag het zeggen. We moeten kiezen voor een bestuurlijke schaal en inrichting die overzichtelijk is. Die je kunt begrijpen. Waarbij je kunt overzien wat er in een, jouw (!), school gebeurt. Waar mensen elkaar kunnen en willen corrigeren. Waar een school een gemeenschap is met een krachtige eigen identiteit en trots.

Verskil in onderwijskwaliteit wordt niet gemaakt door efficiency, schaalvoordelen of bestuurlijke krachtenbundeling. Wel door goede docenten, betrokkenheid en eigenaarschap. En door de nodige aandacht voor ethisch en moreel juist handelen. Daar heel kritisch op zijn met en naar elkaar. De kracht van een (h)echte gemeenschap. Daar kan geen overheidsingrijpen, stapeling van toezicht en governance-model tegenop. Laten we als sector het debat hierover met elkaar serieus aan willen gaan. Er is nog een wereld te winnen hebben. Laat Amarantis daarmee een pijnlijke maar belangrijke les zijn.

Marcel Wintels