

LANDINGSPLAATS VOOR PROBLEEM- GEVALLEN

INTERVIEW MET HENDRIK VAN MOORSEL

Als het kalf verdronken is .. komt er een onderzoekscommissie die uitzoekt wat er fout ging. Bij onderwijsreuzen Amarantis en ROC Leiden was accountant en consultant Hendrik van Moorsel betrokken. Als groot probleem ziet hij de verwarring van semipublieke organisaties over de begrippen markt en maatschappij. “Bestuurders gedroegen zich als private bestuurders maar misten de noodzakelijke competenties”. Van Moorsel, ook zelf commissaris, stelt dat een RvC niet bang moet zijn om te interveniëren. “Maar je moet wel weten waarop en wanneer.”

Jan Schoenmakers

Als het faliekant fout is gegaan bij een semipublieke organisatie, komt er soms een onderzoek. Zo’n onderzoek dient om oorzaken aan te wijzen, om lessen te trekken en soms om verantwoordelijken aan te wijzen. De afgelopen jaren is bij twee spraakmakende debacles, de ondergang van onderwijsreus Amarantis in 2012 en de financiële problemen van ROC Leiden in

2014-15, als onderzoeker Hendrik van Moorsel betrokken geweest. Deze accountant, met een achtergrond bij het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en EY, werd voor het eerst bij dergelijk onderzoek betrokken naar aanleiding van de HBO-fraude in 2002. “En dan kom je op een lijstje”, aldus van Moorsel, die nu zes jaar werkzaam is als consultant en onderzoeker bij De Galan Groep. Deze zomer heeft Van Moorsel als voorzitter van de Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting UvA gerapporteerd over de financiële situatie en de huisvesting van de Universiteit van Amsterdam. Conclusie: De financiële positie van de universiteit is “gezond, met belangrijke aandachtspunten”, met name de risico’s die de vastgoedfinanciering met zich meebrengt.

Zo’n voorzichtig-optimistische conclusie als bij de UvA hebben de onderzoekers van de vrij rampzalige casussen Amarantis en ROC Leiden helaas niet kunnen trekken (zie kader). Volgens Hendrik van Moorsel zijn er, met alle inhoudelijke verschillen tussen de twee zaken, enkele belangrijke parallellen te zien bij de twee onderwijsinstellingen. “Beide organisaties worstelden met een zekere verwarring over het begrip maatschap-



"HELAAS ZAL ER EENS IN DE ZOVEEL TIJD EEN AMARANTIS-GEVAL ZIJN"

pelijke onderneming. Het probleem was dat ze in het publieke domein het concurrentiespel gingen spelen alsof ze marktpartijen waren. De bestuurders gedroegen zich als private bestuurders maar misten de noodzakelijke competenties. Ze beseften niet dat in een publieke organisatie het bedrijfsmatige werken wel goed kan dienen om beter te functioneren, maar niet gebruikt moet worden om op de markt te concurreren met andere partijen. Als je dan gaat gokken met andermans geld, zijn er soms onvoldoende barrières die zorgen dat het niet uit de hand loopt.”

In de jaren negentig werd semipublieke organisaties juist voorgeschreven om én bedrijfsmatig werken én zich als marktpartij op te stellen.

“Ik denk dat het op zich wel verstandig was om semipublieke diensten meer bedrijfsmatig en marktgericht te laten werken, maar dat is inderdaad in sommige gevallen doorgeschoten. In 90 procent van de gevallen gaat het goed, daar houden de bestuurders wel de grenzen van het spel in de gaten. Een probleem was dat men in de jaren negentig dacht: het is óf publiek óf privaat. We hebben inmiddels geleerd dat de scheiding niet zo strikt is; ook bedrijven hebben een publieke kant, een maatschappelijke verantwoordelijkheid. En een publieke dienst moet ook bedrijfsmatig werken. Het blijken hybride modellen te zijn. Bij het meer markconform laten werken van publieke diensten zijn er soms wel onvoldoende kaders gesteld, zodat hier en daar besturen konden ontsporen zonder dat de politiek het merkte. De politiek heeft überhaupt weinig belangstelling voor bedrijfsvoering, constateer ik. Inmiddels zijn de scherpe kantjes van het marktdenken er wel af. We gaan ook aan grote private ondernemingen maatschappelijke eisen stellen, kijk maar naar Microsoft of Google, maar ook Shell en Unilever.”

Hoe ziet u de rol van het interne toezicht bij zaken als Amarantis en ROC Leiden?

“De meest gehoorde uitspraak van de raden van toezicht was: ‘we hebben veel kritische vragen gesteld’. Maar uiteindelijk gaat het om de vraag of je hebt durven interveniëren. Daaraan heeft het bij die twee organisaties duidelijk ontbroken. De vraag is wanneer je ingrijpt. Je wilt niet in een operationele rol gedrukt worden. Een raad van toezicht moet dus pas ingrijpen als het er echt om gaat, als het echt de verkeerde kant op gaat. In de vijf jaar dat Amarantis heeft bestaan is de raad van toezicht niet in staat gebleken om een goed functionerend college van bestuur aan te stellen. De interventie op de problemen die waren ontstaan kwam heel laat, te laat in feite. Bij Leiden trad de raad wel een paar keer op maar de interventies kwamen te laat en waren niet diep genoeg. In beide situaties waren de toezichthouders dus te terughoudend.”

Kwam dat door de rolopvatting of door onkunde, doordat men de problemen niet op tijd zag?

“Het was een combinatie van rolopvatting en deskundigheid op de inhoudelijke onderwerpen. Bij Amarantis was er onkunde op HR-gebied en bij Leiden ontbrak echte kennis van vastgoed. Het tragische was dat die raad van toezicht wel kennis van vastgoed aantrok, maar dat gebeurde in 2006 terwijl materieel de koers al vier jaar eerder was uitgezet. Men ging dus reactief bijsturen op een idee dat initieel niet goed was. Waar het in Leiden echt mis ging was dat de kennis ontbrak over de financiële constructie waarmee het huisvestingsproject gered had moeten worden. En een derde element in het falen van het interne toezicht was dat het zich was kwijtgeraakt op wat nu eigenlijk je kerntaak is als onderwijsinstelling en het vervullen van de publieke functie. Want ROC Leiden ging veel meer bouwen dan het zelf nodig had. De campusge-

“IN VIJF JAAR IS DE RAAD VAN TOEZICHT VAN AMARANTIS NIET IN STAAT GEBLEKEN EEN GOED FUNCTIONEREND COLLEGE VAN BESTUUR AAN TE STELLEN”

“DE MEEST GEHOORDE UITSPRAAK VAN DE RADEN VAN TOEZICHT WAS: ‘WE HEBBEN VEEL KRITISCHE VRAGEN GESTELD’”

dachte, met schoolgebouwen, bedrijfsruimtes en huisvesting voor leerlingen, was op zich niet slecht. Maar als minder dan de helft van het vastgoed voor eigen gebruik is en de rest verhuurd moet worden, dan word je huisbaas. Dat zie je bij de Universiteit van Amsterdam ook, maar in veel in mindere mate. Van die rolverandering moet je je zeer bewust zijn en dat moet je professioneel aanpakken. Leiden kon het risico van verhuur aan derden niet dragen, ook al omdat de crisis niet meehielp om de ruimtes vol te krijgen.”

Heeft de verhouding tussen intern en extern toezicht ook voor problemen gezorgd in deze cases?

“In de loop van de jaren zijn de externe toezichthouders wel meer gaan interveniëren, dat is een algemene tendens. Ik vind dat die werelden nog slecht bij elkaar komen. In de probleemgevallen die ik ken zijn externe toezichthouders actiever geworden maar de interne niet. Dat is niet goed want hoe dichter je bij de organisatie zit, hoe beter je toezicht kunt houden. In de zorg en het onderwijs heeft het interne toezicht nog steeds een wezenlijke rol, die wat mij betreft in veel gevallen nog wel wat actiever kan worden. In de volkshuisvesting heeft de overheid de regie wel heel sterk naar zich toegenomen en wordt de sector door de minister in feite bestuurd als één groot concern. Je kunt je afvragen wat daar de toegevoegde waarde van een raad van commissarissen van een woningcorporatie nog voorstelt. Alle grote besluiten en alle benoemingen van bestuurders en toezichthouders moeten langs het departement.”

Zijn er uit de debacles zoals Amarantis en ROC Leiden lessen getrokken?

“Er worden wel lessen getrokken. Ik denk dat raden van toezicht bezig zijn met een professionaliseringsslag.

Maar we moeten oppassen voor overregulering. We accepteren nog onvoldoende dat we met hybride modellen moeten werken, dus dat semipublieke organisaties niet 100 procent overheid zijn. Als er dingen niet goed gaan bij bijvoorbeeld het spoorvervoer, dan vraagt de politiek vaak om extra regulering. Ten eerste zijn die regels er vaak al en moeten ze gewoon beter toegepast worden, en ten tweede moeten we de bestaande organen, met name het interne toezicht, de gelegenheid geven om hun werk te doen voordat we gaan ingrijpen met zwaarder extern toezicht. En helaas zal er eens in de zoveel tijd een Amarantis-geval zijn.”

Dat accepteren zal moeilijk zijn, want zowel in de politiek als in de organisaties is het risicomijdend denken alleen maar toegenomen.

“Dat is waar. Je zult dus een manier moeten vinden om als er grote problemen zijn – en die zullen gewoon met enige regelmaat optreden – die probleemgevallen op te vangen. In het rapport over ROC Leiden hebben we geschreven dat er voor de semipublieke sector een soort “afdeling Bijzonder Beheer” zou moeten komen. Ervan uitgaand dat er zo nu en dan een publieke organisatie in het gedrang komt, zou daar een opvangmogelijkheid voor moeten zijn. Zodat een raad van toezicht die continuïteitsproblemen ziet ontstaan, aan kan kloppen bij de overheid. Wat je namelijk niet wil is dat een publieke organisatie in financiële problemen zijn kerntaak, zorg voor ouderen of onderwijs aan kinderen, niet meer kan uitvoeren vanwege die problemen. We hebben gezien bij ROC Leiden dat de RvT met de handen in het haar zat, dat er toen een regisseur van het departement kwam en dat vervolgens niemand meer wist waar hij aan toe was, omdat verantwoordelijkheden onduidelijk werden. Bij een afdeling Bijzonder Beheer kan gekeken worden

welke maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld een doorstart, zodat daarna het beheer weer kan worden teruggegeven aan het bestuur en de raad van toezicht.”

Wat is er met die aanbeveling gebeurd?

“De overheid heeft die niet overgenomen. Die is begrijpelijkerwijs bang dat dan de rekening van probleemgevallen bij de overheid terecht komt. Maar ja, de rekening komt uiteindelijk toch bij de maatschappij

terecht. Accepteer dat een onderwijsinstelling geen bedrijf is. Er zijn geen aandeelhouders, dus de maatschappij draait op voor de kosten en nog belangrijker voor de zorg voor de leerlingen. Het punt is dat de overheid bij debacles toch de regie gaat nemen, dat zagen we bijvoorbeeld bij Thuiszorg Nederland. Alleen is dan onduidelijk hoe die regie moet worden ingevuld. Zonder spelregels. Een raad van toezicht weet niet meer waar die aan toe is, dat

“SOMS MOET HET KNETTEREN IN DE RVC, DAT IS JUIST GOED VOOR DE VERHOUDINGEN”

ROC LEIDEN

“Onverantwoord en verwijtbaar” noemde de onderzoekscommissie ROC Leiden het beleid van de onderwijsinstelling 2001 en 2011. Een nieuwbouwproject werd steeds groter en kosten liepen op van 40 naar 220 miljoen euro. Het college van bestuur heeft daarbij “onverantwoorde risico’s” genomen, belangrijke signalen genegeerd en besluiten niet goed voorbereid en gecontroleerd. Goed onderwijs was ondergeschikt aan nieuwbouw. Daarom betwijfelt de commissie of het bestuur wel behoorlijk heeft bestuurd. Er is genoeg aanleiding voor een onderzoek naar verwijtbaar handelen.

De in 2011 benoemde nieuwe bestuursvoorzitter van het ROC heeft geprobeerd de instelling te redden, maar de problemen waren te groot geworden. De raad van toezicht hield aanvankelijk geen toezicht en toen dat vanaf 2006 wel gebeurde, was het te laat. Ook de Onderwijsinspectie hield onvoldoende financieel toezicht op het ROC en het ministerie van Onderwijs heeft geen heldere aanpak voor scholen in financiële problemen. ROC Leiden vroeg begin 2012 om hulp, maar die kwam pas in 2015. Dat heeft “onnodig lang” geduurd.

AMARANTIS

De onderzoekscommissie Amarantis noemde als kern van de problemen dat bij de fusies tot Amarantis Onderwijsgroep in 2007 en 2009 onvoldoende is gekeken naar het bestuursmodel, de financiële situatie, cultuur en organisatie. Het accent lag vooral op onderwijsinhoudelijke motieven en op een groeistrategie op basis van de christelijke identiteit. Daarnaast werd de organisatie op een weinig professionele en onvoldoende daadkrachtige wijze geleid. De planning & control cyclus van Amarantis werkte niet, de raad van toezicht was ineffectief, de afstand van het college van bestuur tot het onderwijsproces was te groot en er was veel onenigheid binnen het bestuur en met de raad van toezicht.

Ook het financieel toezicht van de onderwijsinspectie was onvoldoende afgestemd op de ernst van de problemen bij de scholengroep. Na het financiële onderzoek heeft een commissie onder voorzitterschap van Femke Halsema onderzoek gedaan naar mogelijke onregelmatigheden. Er waren aanwijzingen dat de top van Amarantis zichzelf verrijkte. Maar volgens de commissie hebben de oud-bestuurders geen wetten overtreden, maar was hun gedrag wel ‘ongepast’.

