



Advies aanbod opleidingen Almere

Inhoud:

- Advies CMMBO
- Bijlagen:
 - Analyse casus opleidingsaanbod Almere
 - Reactie ROC TOP op advies
 - Reactie ROC van Flevoland/ROC van Amsterdam op advies



Onderwerp: Advies casus Mbo-opleidingen in Almere

Datum: 26 april 2016

Aanleiding

In Almere bieden het ROC van Flevoland en het ROC TOP op korte afstand van elkaar een aantal dezelfde opleidingen aan binnen de domeinen Economie en administratie, Handel en ondernemerschap en Zorg en Welzijn. Het ROC van Flevoland ervaart dit als een ondoelmatige situatie en heeft daarover overleg gevoerd met het ROC TOP (en zijn rechtsvoorganger). Dit overleg heeft tot op heden niet tot een voor partijen aanvaardbaar resultaat geleid. Het ROC van Flevoland wenst duidelijkheid met het oog op o.a. voorgenomen investeringen in zijn huisvesting in Almere.

Het ROC van Flevoland verzoekt daarom de CMMBO haar advies te geven over deze situatie en in het bijzonder over de vraag of het ROC TOP in Almere voldoet aan de wettelijke zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Indien één van de zorgplichten niet wordt nageleefd, wenst het ROC van Flevoland dat het ROC TOP met ingang van schooljaar 2016-2017 zijn opleidingen in Almere gefaseerd beëindigd.

De Commissie beschouwt de voorliggende adviesaanvraag als een verzoek tot geschilbeslechting in de zin van haar niet-wettelijke taak belanghebbenden te adviseren bij een verschil van inzicht over de doelmatige organisatie van het onderwijs. Dit op basis van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Aangezien het hier om een verschil van inzicht tussen twee mbo-instellingen gaat, houdt de Commissie ook rekening met de Branchecode goed bestuur in het MBO, met name de artikelen 16 t/m 18.

Overwegingen

Op basis van de uitgevoerde analyse (zie bijlage 1) komt de CMMBO tot de volgende overwegingen:

1. *Historische ontwikkeling van het aanbod in Almere:*

Sinds 1996 verzorgt het ROC van Flevoland mbo-opleidingen in Almere en Lelystad. De doelstelling is een breed, gedifferentieerd aanbod aan mbo-opleidingen te verzorgen voor mbo-studenten in Flevoland (exclusief Noordoostpolder).

Met name in de periode 2006-2010 was er sprake van een ambitieuze doelstelling voor de groei van Almere ('Schaalsprong': bijna verdubbeling van het aantal inwoners per 2030). De verwachting was dat ook het aantal mbo-studenten in Almere gestaag zou doorgroeien. Naast het ROC van Flevoland zag ook Amarantis, de rechtsvoorganger van het ROC TOP, in Almere mogelijkheden voor groei en startte vanaf schooljaar 2008-2009 op denominatieve grondslag een eigen aanbod van mbo-opleidingen in Almere om o.a. een doorlopende leerlijn vmbo-mbo te ontwikkelen.

De keuze van Amarantis om in 2008, in concurrentie met het ROC van Flevoland en zonder enige onderlinge afstemming, in te zetten op een aanbod van opleidingen gericht op 'de betere mbo-student' (overwegend niveau 4) in Almere, werd naar de toen geldende opvattingen niet gezien



als ondoelmatig. Concurrentie werd nuttig geacht: het zou de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. De mogelijk negatieve effecten op het aanbod van het ROC van Flevoland zouden daarnaast draaglijk zijn door de veronderstelde aanzienlijke volumegroei.

Van begin af aan is echter helder geweest dat het aanbod van Amarantis in Almere door zijn selectiviteit een gunstiger verdienmodel had dan het brede aanbod van het ROC van Flevoland. Amarantis ontwikkelde geen complementair maar een overlappend aanbod in Almere, beperkte zich tot opleidingen met een relatief geringe investeringsbehoefte en een lage kostenstructuur en richtte zich bovendien overwegend op niveau 4 (hetgeen in zichzelf een positieve invloed heeft op onderwijsopbrengsten). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het AOC Groenhorst dat een aan het ROC van Flevoland complementair aanbod ontwikkelde voor de niveaus 2 t/m 4.

Voorts stelt de Commissie vast dat vanaf 2010 de verwachte groei van het aantal mbo-studenten in Almere is uitgebleven. Het aantal in Almere woonachtige mbo-studenten is sinds 2010 stabiel tot licht dalend (zie tabel 3 in bijlage 1). De door Amarantis voorziene situatie van gezonde concurrentie in een duurzame groeimarkt is niet tot stand gekomen en is aanwijsbaar ten koste gegaan van de omvang van dezelfde opleidingen van ROC van Flevoland. De acht opleidingen van het ROC TOP in de domeinen Economie en administratie, Handel en ondernemerschap en Zorg en welzijn overlappen met die van het ROC van Flevoland (zie tabel 1 van bijlage 1).

Ook zijn inmiddels de inzichten over concurrentie tussen mbo-instellingen gewijzigd.

De Commissie stelt onder andere vast:

- dat in de 'Branchecode goed bestuur in het mbo' (2014) de gezamenlijke mbo-instellingen zich o.a. op het standpunt stellen dat tijdig en adequaat onderling overleg nodig is om het aanbod van (voorgenomen) opleidingen in de regio af te stemmen en om te voorkómen dat het handelen van een mbo-instelling nadelige gevolgen heeft voor andere mbo-instellingen.
- dat vanaf schooljaar 2015-2016 de zorgplichten doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief als plichten van individuele instellingen in de wet zijn vastgelegd en ook van toepassing zijn op bestaande situaties.

Op grond van deze overwegingen concludeert de CMMBO dat er nu veel genuanceerder gedacht wordt over concurrentie tussen mbo-instellingen in en buiten de eigen regio. Om hun maatschappelijke taak een breed en toegankelijk aanbod van mbo-opleidingen in de regio in stand te houden, moeten mbo-instellingen voldoende financieel rendabele opleidingen kunnen verzorgen ter compensatie van financieel onrendabele opleidingen door middel van interne reallocatie ('kruissubsidie'). Dat vereist een evenwichtige opbouw van het aanbod van opleidingen op zowel instellingsniveau als op regionaal niveau. Eenzijdige concurrentie op rendabele opleidingen kan leiden tot minder draagvlak voor een breed, gedifferentieerd aanbod van (ook niet rendabele) opleidingen in de regio en daarmee tot vermindering van keuzemogelijkheden voor opleidingen.

De CMMBO neemt kennis van de historische ontwikkeling. Voor de CMMBO vormt het huidige aanbod van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere en het actuele beleid (m.n. de branchecode en wetgeving over macrodoelmatigheid) het uitgangspunt voor advisering.

2. Afbakening verzorgingsgebied

Per 1 oktober 2015 volgen 7.169 inwoners van de gemeente Almere een bekostigde mbo-opleiding. Hiervan volgt 52% zijn opleiding in Almere bij één van de drie mbo-instellingen daar (ROC van Flevoland, ROC TOP en AOC Groenhorst). Dit zijn 3.702 studenten. De overige 48% volgt zijn opleiding op een locatie buiten Almere. Deze uitgaande pendel bedraagt dus 3.467 studenten. Dit is de laatste jaren een stabiele situatie (zie paragraaf 5.2, bijlage 1).

Wat betreft de uitgaande pendel volgen veel Almeerse mbo-studenten een opleiding bij het ROC van Flevoland in Lelystad en op mbo-locaties van het ROC van Amsterdam in m.n. de gemeenten Amsterdam, Hilversum en Hoofddorp. Door goed openbaar vervoer zijn binnen redelijke reistijd ook een groot aantal locaties van andere mbo-scholen bereikbaar. De overlappende opleidingen van het ROC TOP en het ROC van Flevoland in Almere worden ook op de meeste van deze locaties verzorgd en door Almeerse mbo-studenten gevolgd. Er is dus sprake van keuzevrijheid wat betreft aanbieders.

In totaal volgen in Almere ruim 4.470 mbo-studenten een opleiding. Bijna 83% hiervan woont in Almere, de overige 17 % (ca. 780 studenten) komt van elders. Het mbo-onderwijs in Almere heeft vanuit oogpunt van studenten dus vooral een lokale functie.

De Commissie signaleert in zijn analyse dat de omvang aan uitgaande pendel van studenten door o.a. de gemeente Almere en het ROC TOP geïnterpreteerd wordt als argument voor uitbreiding van het aanbod van opleidingen in Almere met als doel dat meer Almeerse mbo-studenten in Almere zelf hun opleiding gaan volgen. Voor zo'n veronderstelling is naar de mening van de CMMBO onvoldoende onderbouwing, omdat:

- de uitgaande pendel van Almeerse mbo-studenten vooral zijn oorzaak vindt in een sterke externe oriëntatie van de arbeidsmarkt in Almere. Ruim de helft van de Almeerse actieve beroepsbevolking vindt werk in de Amsterdamse regio en het Gooi. Daarmee in overeenstemming is ook de beschikbaarheid van stage- en praktijkplaatsen sterk regionaal, buiten de gemeente Almere en de provincie gespreid.
- een deel van de Almeerse jongeren die elders een opleiding volgen deze ook nu reeds in Almere hadden kunnen volgen.
- de ervaring leert dat een uitbreiding van het aanbod aan bestaande opleidingen in Almere in ieder geval heeft geleid tot een dunnere spreiding van de studenten voor die opleidingen in Almere (zie paragraaf 5.6). Een positief effect van uitbreiding van het opleidingsaanbod in Almere op het beperken van de uitgaande pendel is ook daarom twijfelachtig.
- de uitgaande pendel is verhoudingsgewijs in de afgelopen jaren stabiel (zie bijlage 1, paragraaf 5.2).

Gegeven de uitstekende openbaar vervoer verbindingen, de structuur van de arbeidsmarkt (zie ook overweging 4) en de blijvend grote uitgaande pendel van studenten, meent de Commissie dat het opleidingsaanbod in Almere niet los kan worden gezien van het vergelijkbare opleidingsaanbod in de grootstedelijke regio Amsterdam. Wanneer de voorliggende problematiek uitsluitend binnen Almere wordt benaderd, is niet te voorspellen of een beperking van het opleidingsaanbod van bijvoorbeeld ROC TOP zou leiden tot een toename van het studentenaantal van ROC van Flevoland, dan wel tot een toename van de uitgaande pendel naar o.a. ROC TOP-vestigingen in Amsterdam. Studenten zullen hier hun eigen keuze maken.

3. *Doelmatigheid van het aanbod van opleidingen van het ROC TOP in Almere:*

Het ROC TOP geeft aan dat zijn opleidingen in Almere doelmatig zijn. Dit m.n. vanwege het feit dat er sprake is van meer dan 18 studenten per opleiding. Daarnaast is er zorg voor een efficiënte onderwijsorganisatie. De Commissie concludeert dan ook dat het ROC TOP aanwijsbaar aandacht heeft voor een doelmatige organisatie van zijn opleidingen in Almere.

De zorgplicht doelmatigheid reikt echter verder dan de enkele vaststelling dat er meer dan 18 studenten per opleiding zijn. De zorgplicht luidt: 'dat het bevoegd gezag er voor zorgt dat een beroepsopleiding alleen door de instelling wordt aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen, op het gebied van het beroepsonderwijs doelmatig is'. Dat betekent dus doelmatigheid van het eigen aanbod in relatie tot het aanbod van vergelijkbare opleidingen van andere instellingen in het betreffend verzorgingsgebied.

Belangrijke aspecten van de zorgplicht doelmatigheid zijn dan ook dat een instelling zich rekenschap geeft van vergelijkbare beroepsopleidingen in de regio, afstemt met andere mbo-instellingen in de regio en voldoende aanstuurt op samenwerking zodat op regionaal niveau een doelmatig aanbod van opleidingen tot stand komt en dit baseert op een realistische onderbouwing van de verwachte ontwikkeling van het aantal studenten (zie paragraaf 7, bijlage 1). Deze en andere elementen van de zorgplicht doelmatigheid zijn in de 'Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs', waarop de Commissie haar advisering in ieder geval baseert, uitgewerkt. Ook de 'Branchecode goed bestuur in het mbo' bevestigt het belang van tijdig en adequaat onderling overleg tussen mbo-instellingen zodat het handelen van een mbo-instelling geen nadelige gevolgen heeft voor andere mbo-instellingen.

4

Met het oog op de voorgaande betekenis van de zorgplicht doelmatigheid constateert de CMMBO verder dat:

- in vervolg op zijn huidige aanbod in Almere het ROC TOP wil gaan doorgroeien naar zo'n 500 mbo-studenten.
- de prognose van het ROC TOP over de ontwikkeling van het aantal Almeerse mbo-studenten te optimistisch is. Het ROC TOP verwacht op de langere termijn een gemiddelde groei van zo'n 2% per jaar. De Commissie verwacht de eerstkomende jaren een lichte daling en voor de middellange termijn een stabilisatie tot een lichte groei van 1% per jaar (zie voorts paragraaf 5.7, bijlage 1).
- de beoogde groei van het aantal studenten van ROC TOP in Almere daarom alleen kan plaatsvinden ten koste van het draagvlak van het aanbod van het ROC van Flevoland in Almere (en/of van aanbod elders in de regio).
- overleg over een doelmatig aanbod van opleidingen in Almere niet door ROC TOP is geëntameerd, maar vooral op initiatief van ROC van Flevoland tot stand is gekomen, alsmede dat dit overleg, evenals een tweetal door de Minister geëntameerde advies- en bemiddelingstrajecten, niet tot een oplossing heeft geleid.

Gelet op voorgaande komt de Commissie tot de conclusie dat het ROC TOP, op basis van artikel 6, onderdelen c, d en f, van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs, zijn zorgplicht doelmatigheid tot op heden onvoldoende naleeft (zie voorts paragraaf 7, bijlage 1). De bestaande situatie en zeer zeker de beoogde groei van ROC TOP in de betreffende, rendabele

opleidingen in Almere, zal ten koste gaan van een evenwichtige opbouw van het aanbod van het ROC van Flevoland in Almere. Ook gezien de door beide instellingen noodzakelijk geachte investeringen in o.a. gebouwen in Almere draagt deze situatie niet bij aan een doelmatige besteding van publieke middelen.

De Commissie concludeert dan ook dat een verdere groei van het aantal studenten van ROC TOP in Almere niet wenselijk is uit doelmatigheidsoogpunt.

Voorts stelt de Commissie vast dat ook een ongewijzigde voortzetting van de bestaande situatie uit doelmatigheidsoogpunt suboptimaal is.

De Commissie adviseert dat het ROC TOP uit oogpunt van doelmatigheid moet afzien van groei van zijn studentenaantallen in Almere. Vervolgens zou het ROC TOP, in het kader van de zorgplicht en de branchecode, met ROC van Flevoland actief moeten zoeken naar een gezamenlijke oplossing die op termijn leidt tot een geïntegreerd opleidingsaanbod in Almere en passend is vanuit het perspectief van de grootstedelijke regio Amsterdam.

Voor de grootstedelijke regio Amsterdam constateert de Commissie in zekere zin het omgekeerde van de situatie in Almere. Zou men enerzijds kunnen zeggen dat in Almere de concurrentie door het ROC TOP een evenwichtige opbouw van het aanbod van het ROC van Flevoland aantast, kan anderzijds geconstateerd worden dat het ROC TOP in de grootstedelijke regio Amsterdam juist een bovengemiddelde bijdrage levert aan de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs (zie paragraaf 5.3, bijlage 1). Het aanbod van rendabele opleidingen in Almere maakt dit mede mogelijk. Het in goed overleg integreren van het aanbod van het ROC TOP in Almere in dat van het ROC van Flevoland, zoals de Commissie wenselijk acht, zou dan ook het onbedoelde gevolg kunnen hebben dat het draagvlak onder de bijdrage van ROC TOP aan doelmatig en toegankelijk middelbaar beroepsonderwijs in de Amsterdamse regio wordt aangetast. Onderdeel van de oplossing van de Almeerse situatie zou daarom naar het oordeel van de Commissie moeten zijn een evenredige compensatie, bijvoorbeeld uitbreiding van het aantal studenten, van het ROC TOP in de regio Amsterdam. Dit zal echter in samenhang gezien moeten worden met het aanbod van het ROC van Amsterdam. Het feit dat ROC TOP de betreffende opleidingen zowel in Almere als in Amsterdam aanbiedt, als het feit dat het ROC van Amsterdam bestuurlijk zeer nauw samenwerkt met het ROC van Flevoland, maakt deze oplossingsrichting uitvoerbaar.

5

4. *Arbeidsmarktperspectief van het aanbod van opleidingen van het ROC TOP in Almere*

De CMMBO constateert over het arbeidsmarktperspectief van het in Almere overlappende aanbod van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP het volgende:

- De opleidingen in het domein Handel en ondernemerschap sluiten aan bij de grootste bedrijfstak in Almere en Lelystad, het arbeidsmarktperspectief is (ruim) voldoende tot goed.
- Het arbeidsmarktperspectief van overlappende opleidingen in de domeinen Economie en administratie en Zorg en Welzijn (waar het accent van het aanbod van het ROC TOP in Almere ligt) staat onder druk. De relevantie van de betrokken (welzijns)opleidingen ligt voor het grootste deel in doorstroom naar het hbo in Almere. Hiervoor zijn specifieke doorstroomprogramma's ontwikkeld in samenwerking tussen het ROC TOP, het ROC van Flevoland en Windesheim.

- De in Almere overlappende opleidingen zijn uit inhoudelijk oogpunt van geen tot beperkte betekenis voor de speerpunten in het economisch beleid van Almere en Flevoland.

Daarnaast signaleert de Commissie dat ongeveer de helft van de Flevolandse beroepsbevolking in Flevoland werkt. De andere helft werkt voornamelijk in de arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam en Gooi- en Vechtstreek. De aangeboden opleidingen moeten in deze context bekeken worden.

Ondanks dat de Commissie constateert dat er tussen het ROC van Flevoland en het ROC TOP geen afspraken tot stand zijn gekomen over de instroom in overlappende opleidingen met het oog op arbeidsmarktperspectief, ziet de commissie ook samenwerking op de werkvloer met het oog op doorstroom naar het hbo. Mede hierom is de CMMBO van mening dat de zorgplicht arbeidsmarktperspectief in overwegende mate wordt nageleefd door het ROC TOP. De bestaande vormen van samenwerking met ROC van Flevoland maken bovendien aannemelijk dat ook verdergaande afspraken tot integratie op de werkvloer van de opleidingen niet op grote obstakels zullen stuiten. Beide Colleges van Bestuur bevestigen bovendien dat op het niveau van het primaire proces tussen de instellingen in Almere goed wordt samengewerkt.

5. Overige aspecten

Op basis van artikel 7, eerste lid, van de Beleidsregel betreft de CMMBO in haar advies de aspecten: kwaliteit van het opleidingsaanbod, keuzevrijheid voor studenten, toegankelijkheid van het onderwijs voor kansarme groepen en financiële gevolgen voor instellingen. De Commissie heeft deze aspecten als volgt meegewogen:

- Uit oogpunt van kwaliteit constateert de Commissie dat de onderwijsopbrengsten (jaar- en diplomaresultaat) van het overlappende aanbod van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere elkaar niet veel ontlopen, doorgaans voldoende zijn, maar ook enkele aandachtspunten omvatten (zie laatste overzicht in bijlage 1). Het aspect studenttevredenheid ligt voor het ROC TOP wat hoger dan voor het ROC van Flevoland, maar ook de laatste scoort een ruime voldoende. Kwaliteit is voor de Commissie dus geen reden het aanbod van één van beide ROC's in Almere uit een oogpunt van doelmatigheid te laten prevaleren.
- Het aspect keuzevrijheid beschouwt de Commissie uit de volgende invalshoeken:
 - *Keuzevrijheid uit een breed palet aan opleidingen:* zoals in de overwegingen aangegeven kan eenzijdige concurrentie op rendabele opleidingen leiden tot een verminderd financieel draagvlak voor minder rendabele opleidingen en daarmee tot een vershraling van het palet aan aangeboden opleidingen. Het in stand houden van een breed en toegankelijk aanbod is een belangrijke maatschappelijke taak van ROC's.
 - *Keuzevrijheid uit aanbieders:* het ROC TOP voert aan dat zijn aanbod zich onderscheidt op 'kleinscholig' onderwijs. Het ROC van Flevoland, zelf al een relatief kleine instelling, werkt volgens het principe 'klein binnen groot'. Beide scholen hanteren de menselijke maat als uitgangspunt en geven daar op een eigen wijze invulling aan. Echter wel voor dezelfde mbo-opleidingen, niet voor complementair aanbod.

Met het oog op de langere termijn weegt de Commissie in haar onderhavige advies de keuzevrijheid uit een breed palet aan opleidingen zwaarder. Dat wordt mede gerechtvaardigd door het feit dat binnen redelijke reistijd studenten voor betreffende opleidingen in de regio ook voor andere aanbieders kunnen kiezen.

- Het aspect toegankelijkheid voor kansarme groepen vormt onderdeel van voorgaande overwegingen.
- Uit oogpunt van financiële stabiliteit van instellingen constateert de CMMBO dat de financiële positie van het ROC TOP goed is. De rentabiliteit van het ROC van Flevoland staat onder druk. Verdere eenzijdige concurrentie op rendabele opleidingen door andere partijen zou een risico kunnen betekenen voor de rentabiliteit van het ROC van Flevoland om een breed aanbod van opleidingen in stand te houden.

Advies

Gezien de aard van de adviesaanvraag brengt de Commissie advies uit aan het ROC van Flevoland en het ROC TOP. Gelet op de overwegingen en inhoud van het advies, de Beleidsregel en de Branchecode acht de CMMBO voorts ook het ROC van Amsterdam belanghebbende partij bij deze casus en verzoekt het ROC van Flevoland en het ROC TOP om met het ROC van Amsterdam af te stemmen in de uitvoering van dit advies.

7

Op basis van de overwegingen komt de CMMBO tot het volgende advies:

- Het ROC TOP befrist eerst zijn aantal studenten in Almere op het huidige niveau in schooljaar 2015-2016 (= 330 studenten). Het ziet af van uitbreiding van huisvesting voor groei van het aantal studenten vanaf schooljaar 2016-2017 in Almere.
- De Commissie adviseert een oplossing voor de situatie in Almere te bezien in de context van de grootstedelijke regio Amsterdam en adviseert de betrokken ROC's, namelijk: het ROC van Flevoland, het ROC van Amsterdam en het ROC TOP, binnen zes maanden na het uitbrengen van dit advies afspraken te maken over een evenwichtige opbouw van hun portfolio aan opleidingen.

Uitgangspunten hierbij zijn dat:

- het ROC van Flevoland in Almere een breed en gedifferentieerd aanbod van mbo-opleidingen in stand kan houden voor m.n. Almeerse mbo-studenten die in Almere hun opleiding willen volgen (m.u.v. groen onderwijs dat door AOC Groenhorst wordt verzorgd),
- de hiertoe uit doelmatigheidsoogpunt wenselijke integratie van het aanbod van opleidingen van het ROC TOP in Almere in dat van het ROC van Flevoland niet mag leiden tot een aantasting van het draagvlak voor het brede en toegankelijke aanbod van mbo-opleidingen dat ROC TOP in de grootstedelijke regio Amsterdam verzorgt,
- daarom het ROC van Amsterdam in het overleg zal worden betrokken teneinde afspraken te maken over de capaciteit van de betreffende opleidingen in de grootstedelijke regio Amsterdam, zodanig dat ROC TOP evenredige compensatie wordt verleend, indien deze zijn activiteiten in Almere beëindigt, en met dien verstande dat niet in gevaar mag komen dat

het ROC van Amsterdam zijn rol als belangrijke aanbieder van mbo-onderwijs voor de uit Almere uitgaande pendel van mbo-studenten (in o.a. Hilversum) kan continueren.

De Commissie ontvangt graag uiterlijk zes maanden na dagtekening van dit advies een beknopte rapportage van het doelmatigheidsoverleg en de daarbij gemaakte afspraken om te kunnen bezien of de ondoelmatige situatie in Almere wordt weggenomen. Indien geen afspraken tot stand komen kan één van de partijen de CMMBO vragen een nader advies uit te brengen met het oog op naleving van de zorgplicht doelmatigheid. Uit een oogpunt van consistentie mag verwacht worden dat een dergelijk advies materieel overeenkomt met bovenstaande lijn.

Hoogachtend,

De Commissie macrodoelmatigheid mbo



Prof. dr. F. Leijnse
Voorzitter



ir. C.J. van Overveld
secretaris

Bijlage 1: Analyse casus Mbo-opleidingen in Almere

1. Indiener

Naam en contactgegevens

ROC van Flevoland
Postbus 30131
1303 AC Almere

2. Overige betrokken partij(en)

Naam en contactgegevens betrokken partij(en)

ROC TOP
Vlaardingenstraat 25
1062 HM Amsterdam

3. Aard van het verzoek

Aard verzoek

Het betreft hier een verzoek van het ROC van Flevoland aan de CMMBO om een advies uit te brengen over het verschil van inzicht tussen het ROC van Flevoland en het ROC TOP over de macrodoelmatigheid van de in Almere aangeboden opleidingen.

De Commissie beschouwt de voorliggende adviesaanvraag als een verzoek tot geschilbeslechting in de zin van haar derde, niet-wettelijke taak belanghebbenden te adviseren bij een verschil van inzicht over de doelmatige organisatie van het onderwijs. Dit op basis van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Aangezien het hier om een verschil van inzicht tussen twee mbo-instellingen gaat, houdt de Commissie ook rekening met de Branchecode goed bestuur in het MBO, met name de artikelen 16 t/m 18. De Commissie adviseert in dezen niet aan de minister.

Gelet op de gedragscode van de CMMBO heeft het commissielid prof. dr. M. Vermeulen besloten niet deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming over het voorliggende advies. Dit vanwege zijn eerdere betrokkenheid bij advisering over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod van Amarantis / ROC TOP¹.

4. Beschrijving van het verzoek aan de CMMBO

Samenvatting verzoek

In Almere bieden het ROC van Flevoland en het ROC TOP op korte afstand van elkaar een aantal dezelfde opleidingen aan. Het ROC van Flevoland ervaart dit als een ondoelmatige situatie en heeft daarover overleg gevoerd met het ROC TOP (en zijn rechtsvoorganger). Dit overleg heeft tot op heden niet tot een voor partijen aanvaardbaar resultaat geleid. Het ROC van Flevoland wenst duidelijkheid met het oog op voorgenomen investeringen in zijn huisvesting in Almere.

Het ROC van Flevoland verzoekt daarom de CMMBO haar advies te geven over deze situatie en in het bijzonder over de vraag of het ROC TOP in Almere voldoet aan de wettelijke zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Indien één van de zorgplichten niet wordt nageleefd, wenst het ROC van Flevoland dat het ROC TOP met ingang van schooljaar 2016-2017 zijn opleidingen in Almere gefaseerd beëindigd.

¹ 'Slimmer samen', Commissie Macrodoelmatigheid Amarantis, 2013

5. Analyse casus

Analyse

5.1 Op welke mbo-opleidingen richt het verzoek zich?

De adviesaanvraag richt zich op het overlappende aanbod van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere. Onderstaande tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van deze opleidingen en het aantal studenten per 1 oktober 2015.

Tabel 1

Samenvattend overzicht overlappend aanbod van opleidingen van ROC van Flevoland en ROC TOP in Almere

(Peildatum: 1 oktober 2015)

Domein en beroepsopleiding (bc-code)	Totaal studenten	
	ROC van Flevoland	ROC TOP
Economie en administratie	320	128
Financieel administratieve beroepen	154	62
Marketing, communicatie en evenementen	102	34
Secretariële beroepen	64	32
Handel en ondernemerschap	162	60
Management retail	43	40
Ondernemerschap retail	39	1
Advies en leiding in de verkoop	80	19
Zorg en welzijn	427	140
Maatschappelijke zorg	135	26
Pedagogisch werk	292	114
Totaal	909	328

Bron: DUO, basisregister onderwijs

De overlap van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere doet zich voor in drie domeinen (Economie en administratie, Handel en ondernemerschap en Zorg en welzijn). Het gaat hier om in totaal acht beroepsopleidingen² met studenten op niveaus 3 en 4. Deze acht beroepsopleidingen omvatten in totaal 31 kwalificaties (crebo's) die omwille van leesbaarheid hier zijn weggelaten. In de bijlage van deze analyse staat het volledig overzicht van de betreffende beroepsopleidingen en kwalificaties vermeld.

Uit de tabel blijkt voorts dat het ROC TOP in Almere per 1 oktober 2015 voor in totaal 328 studenten beroepsonderwijs verzorgt. De opleiding Maatschappelijke zorg wordt door ROC TOP beëindigd, vanaf

² Beroepsopleidingen zijn hier gedefinieerd op basis van de zogenaamde beroepencode (bc-code) die vergelijkbare kwalificaties (crebo's) omvat. Zie de Crebo koppeltabel 2015-2016 (http://kws.sbb.nl/crebo_overzichten.html).

schooljaar 2014-2015 worden geen nieuwe studenten meer ingeschreven. Dit vanwege een tekort aan stageplaatsen³. Door ruimtegebrek heeft het ROC TOP voor het schooljaar 2015-2016 ongeveer 60 potentiële studenten (m.n. voor de opleiding Pedagogisch werk) afgewezen. Het ROC TOP gaat vanaf schooljaar 2016-2017 een tweede locatie in Almere betrekken ter vervanging van huidige portocabins die volgens het ROC TOP niet meer door de gemeente Almere als onderwijshuisvesting worden gedoogd. Het ROC TOP wil doorgroeien naar ca. 500 studenten in Almere.

Bij het MBO College Almere van het ROC van Flevoland zijn op dezelfde, vergelijkbare opleidingen ruim 900 studenten op niveaus 3 en 4 ingeschreven. Het MBO College Almere heeft in totaal 3.800 studenten verdeeld over twee locaties: Almere Buiten en Almere Stad. De locatie Almere Buiten wordt in 2016 verbouwd, waarbij ook gekeken wordt naar de bestemming van de huidige gebouwen. Voor 2017 wordt nieuwbouw in Almere Poort voorzien, ter vervanging van de locatie Almere Stad.

5.2 Wat is het verzorgingsgebied?

De adviesaanvraag richt zich op Almere. De CMMBO heeft voor zijn analyse dit uitgangspunt als volgt nader uitgewerkt:

- A. Eerst is in kaart gebracht waar mbo-studenten die in Almere wonen ('Almeerse mbo-studenten') hun opleiding volgen.
- B. Daarnaast is geanalyseerd welke mbo-studenten gebruik maken van het aanbod van mbo-opleidingen in Almere.

Ad A. Waar volgen Almeerse mbo-studenten hun opleiding?

Per 1 oktober 2015 volgen 7.169 inwoners van de gemeente Almere een bekostigde mbo-opleiding. Zij volgen hun opleiding bij in totaal 52 mbo-instellingen. Tabel 2 op de volgende pagina geeft een overzicht van de belangrijkste vier mbo-instellingen en bijbehorende vestigingslocaties waar Almeerse mbo-studenten hun opleiding volgen.

Uit tabel 2 blijkt dat de helft (50%) van alle Almeerse mbo-studenten zijn opleiding volgt aan het ROC van Flevoland. Dit komt overeen met 3.581 studenten. Het overgrote deel hiervan (3.129 studenten) volgt zijn opleiding op één van de twee locaties in Almere, een kleiner deel (451 studenten) volgt zijn opleiding op de locatie van het ROC van Flevoland in Lelystad. De reistijd per openbaar vervoer van Almere Centrum naar de locatie in Lelystad bedraagt zo'n 25 minuten.

Een kwart (25%) van alle Almeerse mbo-studenten volgt zijn opleiding aan het ROC van Amsterdam. Dit zijn zo'n 1.816 studenten. Het grootste deel hiervan (904 studenten) volgt zijn opleiding op de locatie Hilversum. De reistijd van Almere Centrum naar deze locatie bedraagt zo'n 30 minuten. De overige studenten volgen hun opleiding aan één van de andere locaties van het ROC van Amsterdam in o.a. Amsterdam en Hoofddorp.

De reistijd van Almere Centrum naar bijvoorbeeld de locatie in Hoofddorp bedraagt 55 minuten.

Zo'n 6% van de Almeerse mbo-studenten volgt zijn opleiding bij het ROC TOP. Dit komt overeen met 445 studenten, waarvan het overgrote deel (310 studenten) zijn opleiding op de locatie in Almere volgt. Zo'n 130 Almeerse mbo-studenten van het ROC TOP volgt zijn opleiding op één van de andere locaties van het ROC TOP in Amsterdam. De reistijd vanuit Almere Centrum naar deze locaties varieert tussen de 35 en 60 minuten.

³ Diversiteit en keuzevrijheid, beoordeling macrodoelmatigheid mbo-aanbod Almere, ROC TOP, 2016.

Ruim 4% van de mbo-studenten die in Almere woonachtig zijn volgt groen onderwijs aan het AOC Groenhorst. Dit zijn 293 studenten die bijna allemaal hun opleiding op de locatie in Almere volgen.

De overige 15% van de Almeerse mbo-studenten volgt zijn opleiding aan een andere mbo-instelling. Vaak in de provincie Utrecht (ROC Midden Nederland, Grafisch Lyceum Utrecht en MBO Amersfoort), de regio Amsterdam (Mediacollege Amsterdam, HMC) en in Zwolle en Harderwijk (Deltion, Landstede). De reistijd vanuit Almere Centrum naar de meeste van deze locaties bedraagt ongeveer een uur.

Tabel 2

Aantal mbo-studenten woonachtig in Almere naar mbo-instelling en vestigingslocatie (gemeente)

(Peildatum: 1 oktober 2015)

Naam Instelling	Locatie(s)	Aantal studenten	%
ROC Flevoland	Almere	3.129	43,6
	Lelystad	451	6,3
	Onbekend	1	0,0
ROC van Amsterdam	Amstelveen	26	0,4
	Amsterdam	749	10,4
	Diemen	10	0,1
	Hilversum	904	12,6
	Hoofddorp	125	1,7
	Onbekend	2	0,0
ROC TOP	Almere	310	4,3
	Amsterdam	130	1,8
	Onbekend	5	0,1
AOC Groenhorst	Almere	263	3,7
	Barneveld	28	0,4
	Dronten	2	0,0
Overig	Diverse	1.034	14,4
Totaal		7.169	100,0

Bron: DUO, basisregisteronderwijs

Van de 7.169 Almeerse mbo-studenten volgt 52% zijn opleiding in Almere bij één van de drie mbo-instellingen daar (ROC van Flevoland, ROC TOP en AOC Groenhorst). Dit zijn 3.702 studenten. De overige 48% volgt zijn opleiding op een locatie buiten Almere. Deze uitgaande pendel bedraagt dus 3.467 studenten.

Voorgaand beeld over waar Almeerse mbo-studenten hun opleiding volgen is redelijk stabiel over de afgelopen jaren. Tabel 3 op de volgende pagina illustreert dat de toename vanaf 2007 van het aantal Almeerse mbo-studenten dat bij het ROC TOP zijn opleiding volgt (totaal voor Almere en Amsterdam) tot ca. 2010 voornamelijk is gefaciliteerd door de lichte groei van het aantal Almeerse mbo-studenten. Vanaf ca. 2011 heeft het ROC TOP zijn aantal Almeerse mbo-studenten weten te handhaven bij een lichte daling van het totaal aantal Almeerse mbo-studenten hetgeen heeft geleid tot een geringe

stijging van zijn relatieve marktaandeel onder Almeerse mbo-studenten tot zo'n 6%. Het marktaandeel van zowel het ROC van Flevoland als het ROC van Amsterdam is in 2015 t.o.v. 2007 met 1%-punt gedaald.

Tabel 3:

Ontwikkeling aantal mbo-studenten woonachtig in Almere en verdeling over mbo-instellingen

(Peildata: 1 oktober van betreffende jaren)

Jaar	Almeerse mbo-studenten totaal aantal	ROC van Flevoland		ROC TOP		ROC van Amsterdam	
		aantal	%	aantal	%	aantal	%
2007	7.466	3.819	51	241	3	1.964	26
2008	7.476	3.874	52	298	4	1.904	26
2009	7.676	3.874	51	374	5	2.011	26
2010	7.873	3.956	51	339	4	1.934	25
2011	7.340	3.743	51	396	5	1.877	26
2012	7.213	3.628	50	454	6	1.825	25
2013	7.191	3.646	51	442	6	1.742	24
2014	7.211	3.652	51	518	7	1.738	24
2015	7.169	3.581	50	445	6	1.816	25

Bron: DUO, basisregister onderwijs

Ad B. Welke mbo-studenten volgen hun opleiding in Almere?

Onderstaande tabel 4 bevat een overzicht van de herkomst van mbo-studenten die in Almere hun opleiding volgen. Hieruit blijkt dat in Almere 4.470 studenten hun mbo-opleiding volgen. Bijna 83% hiervan is in Almere zelf woonachtig. De overige 17% komt van elders. Deze inkomende pendel bedraagt dus zo'n 777 studenten. Deze zijn vooral afkomstig uit de gemeenten Lelystad en Amsterdam.

Tabel 4

Herkomst mbo-studenten van mbo-locaties in Almere naar woongemeente

(Peildatum 1 oktober 2015)

Woongemeente	Aantal studenten				%
	AOC Groenhorst	ROC Flevoland	ROC TOP	Totaal	
Almere	263	3.129	310	3.702	82,7
Lelystad	21	340	7	368	8,2
Amsterdam	28	110	1	139	3,1
Overig	6	254	10	270	6,0
Totaal	318	3.833	328	4.479	100

Bron: DUO, basisregister onderwijs

Samengevat constateert de CMMBO op basis van bovenstaande gegevens het volgende over het verzorgingsgebied:

- Van het aanbod van mbo-opleidingen in Almere door het ROC van Flevoland, het ROC TOP en het AOC Groenhorst wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt door mbo-studenten die in Almere zelf woonachtig zijn. De inkomende pendel aan mbo-studenten vanuit andere gemeenten is relatief

beperkt. Het aanbod van mbo-opleidingen in Almere heeft dus vooral een lokale functie.

- Bijna de helft van het aantal mbo-studenten dat in Almere woonachtig is, volgt zijn mbo-opleiding op een locatie buiten de gemeente Almere. Dit is een stabiele situatie.
- Uit oogpunt van mbo-studenten dat in Almere woonachtig is, is het in acht te nemen verzorgingsgebied dus groter dan de gemeente Almere. Relatief veel Almeerse mbo-studenten volgen een opleiding op een mbo-locatie in m.n. de gemeenten Amsterdam, Hilversum, Lelystad en Hoofddorp. Door goed openbaar vervoer zijn binnen 60 minuten reistijd vanuit Almere Centrum een groot aantal locaties van andere mbo-scholen bereikbaar.

5.3 Hoeveel studenten volgen de betrokken opleiding(en) in het verzorgingsgebied?

Voor de analyse van deelname aan aangeboden opleidingen in het verzorgingsgebied wordt in deze paragraaf dezelfde indeling gebruikt als in de vorige paragraaf:

- A. Eerst wordt in beeld gebracht welke opleidingen Almeerse mbo-studenten volgen in het verzorgingsgebied.
- B. Vervolgens wordt geanalyseerd welke opleidingen mbo-studenten in Almere volgen.

Ad. A. Mbo-opleidingen die door Almeerse mbo-studenten gevolgd worden

Onderstaande tabel 5 illustreert in welke domeinen Almeerse mbo-studenten hun opleiding volgen. Het overzicht is afgebakend tot de drie belangrijkste mbo-instellingen waar Almeerse mbo-studenten hun opleiding volgen (zie ook vorige paragraaf 5.2): het ROC van Flevoland, het ROC van Amsterdam en ROC TOP.

Tabel 5**Aantal mbo-studenten woonachtig in Almere naar mbo-instelling en vestigingslocatie (gemeente) en domein**

(Peildatum: 1 oktober 2015)

Domein	ROC van Flevoland		ROC TOP		ROC van Amsterdam		
	Almere	Lelystad	Almere	A ' dam	A ' dam	Hilversum	Hoofddorp
Afbouw, hout en onderhoud		6			8		
Ambacht en laboratorium					19		
Bouw en infra		60			7	12	
Economie en administratie	566	27	120	12	119	141	
Handel en ondernemerschap	253	32	57	23	92	98	
Horeca en bakkerij	140			7	111	71	10
ICT	294	9			24	80	
Media en vormgeving	141				19	99	
Mobiliteit en voertuigen		75		2	18	31	
Techniek en procesindustrie	301	12			54	51	12
Toerisme en recreatie	86	16		7	28	14	12
Transport, scheepvaart en logistiek	36	67			7		47
Uiterlijke verzorging		48			54	38	
Veiligheid en sport	361			18	43	95	10
Zorg en welzijn	872	92	133	51	132	170	8
Entreeopleiding	79	7		10	14	4	6
Totaal	3.129	451	310	130	749	904	105

Bron: DUO, basisregister onderwijs

Uit bovenstaande tabel blijkt o.a. dat het ROC van Flevoland in Almere een breed aanbod aan opleidingen verzorgt in tien domeinen. Daarnaast biedt het ROC van Flevoland in Lelystad o.a. opleidingen aan in de domeinen Afbouw en onderhoud, Bouw en infra, Mobiliteit en voertuigen en Uiterlijk verzorging. In totaal een aanbod in veertien domeinen.

ROC TOP verzorgt in Almere opleidingen in de domeinen Economie en administratie, Handel en ondernemerschap en Zorg en welzijn. Almeerse mbo-studenten volgen opleidingen in deze domeinen ook op Amsterdamse locaties van ROC TOP. Een beperkt aantal Almeerse mbo-studenten volgt op locaties van ROC TOP in Amsterdam opleidingen in vier andere domeinen.

Het ROC van Amsterdam verzorgt m.n. in Hilversum en andere locaties in Amsterdam voor Almeerse mbo-studenten opleidingen in alle domeinen.

Onderstaande tabel 6 zoemt nader in op de drie domeinen waarvan opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere overlappen. De overlappende opleidingen zijn gearceerd.

Tabel 6**Aantal mbo-studenten woonachtig in Almere naar mbo-instelling, vestiging, domein en beroepsopleiding**

(Peildatum: 1 oktober 2015)

Domein en opleiding	ROC van Flevoland		ROC TOP		ROC van Amsterdam	
	Almere	Lelystad	Almere	A'dam	A'dam	Hilversum
Economie en administratie						
Commercie	86				8	13
Financieel adm. beroepen	132	9	61	1	21	45
Financiële dienstverlening	5			1	1	
Juridisch-administratieve beroepen	114	6		3	35	42
Marketing en communicatie	87		30	2	35	19
Ondersteunende adm. beroepen	99	12		2	14	14
Secretariële beroepen	43		29	3	5	8
Handel en ondernemerschap						
Advies en leiding in de verkoop	73	9	17	10	21	16
Commercie	26				1	7
Management retail	33	12	39	6	19	13
Ondernemerschap retail	34		1		1	
Verkoop	87	11		7	17	22
Zorg en welzijn						
Artiesten	23				20	
Dienstverlening	140	6		14	18	15
Maatschappelijke Zorg	112	11	25	3	17	37
Mbo-Verpleegkundige	179			17	17	26
Pedagogisch werk	234	16	108	7	6	34
Sociaal werk	43	1		1		
Verzorgende IG	141			6	35	58
Apothekersassistent		33			1	
Doktersassistent		25		3	1	

Bron: DUO, basisregister onderwijs

Voorgaande tabel laat o.a. zien dat Almeerse mbo-studenten opleidingen die door het ROC TOP en/of door het ROC van Flevoland in Almere worden aangeboden ook elders buiten Almere volgen.

Uit een combinatie van de tabellen 2, 3, 5 en 6 is af te leiden dat de stabiele, relatief grote uitgaande pendel van Almeerse mbo-studenten naar mbo-opleidingen buiten de gemeente Almere voor een deel is te verklaren doordat bepaalde opleidingen niet in Almere worden aangeboden. Daarnaast volgen Almeerse mbo-studenten buiten Almere opleidingen die ze ook in Almere hadden kunnen volgen. Hiervoor worden verschillende redenen aangegeven door betrokkenen⁴:

⁴ In verbinding voor Almeers Talent, Lokaal Educatieve Agenda 2015-2019, gemeente Almere en uit gesprekken met CvB's van ROC van Flevoland en ROC TOP.

- Het aantrekkelijke studentenleven in steden als Amsterdam en Utrecht;
- De eenzijdige arbeidsmarkt van Almere, waardoor mbo-studenten (stageplaatsen voor) opleidingen in andere sectoren buiten Almere vinden;
- De ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de (grootstedelijke) regio Amsterdam;
- De traditionele oriëntatie van o.a. ouders op het 'oude land'.

Betrokkenen geven tevens aan dat ze geen precies inzicht hebben in de beweegredenen van studenten om buiten Almere een mbo-opleiding te gaan volgen. Een onderzoek naar de precieze redenen heeft nog niet plaatsgevonden.

Ad B. Overzicht studenten per mbo-opleiding in Almere

Tabel 7 biedt een overzicht van het aantal mbo-studenten per domein en niveau van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere.

Tabel 7

Aantal mbo-studenten in Almere naar mbo-instelling, domein en niveau

(Peildatum: 1 oktober 2015)

Domein	Aantal studenten					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3		Niveau 4	
	ROC van Flevoland	ROC van Flevoland	ROC van Flevoland	ROC TOP	ROC van Flevoland	ROC TOP
Economie en administratie		115	161	68	412	60
Handel en ondernemerschap		94	80	19	118	40
Horeca en bakkerij		78	43		48	
ICT		67	42		237	
Media en vormgeving			38		139	
Techniek en procesindustrie		139	94		147	
Toerisme en recreatie			44		62	
Transport, scheepvaart en lgstk		40	15			
Veiligheid en sport		159	198		103	
Zorg en welzijn		159	384	40	535	100
Entreeopleiding	82					
Totaal	82	851	1.099	127	1.801	200

Bron: DUO, basisregister onderwijs

Zoals eerder aangegeven biedt het ROC van Flevoland in Almere in 10 domeinen opleidingen aan en het ROC TOP in drie domeinen.

Uit de voorgaande tabel blijkt voorts dat het ROC van Flevoland op alle niveaus opleidingen verzorgt in Almere. Verhoudingsgewijs volgt 2% van de mbo-studenten in Almere van het ROC van Flevoland een opleiding op niveau 1, zo'n 22% op niveau 2, 29% op niveau 3 en 47% op niveau 4.

Voor het gehele ROC van Flevoland is de verdeling van studenten over de niveaus 1 t/m 4 respectievelijk 3%, 23%, 28% en 46%.

Het ROC TOP biedt in Almere opleidingen op niveaus 3 en 4 aan. Zo'n 39% van het aantal studenten van het ROC TOP in Almere volgt een opleiding op niveau 3 en 61% op niveau 4. Voor het gehele ROC TOP is de verdeling van studenten over de niveaus 1 t/m 4 respectievelijk 6%, 24%, 32% en 38%.

Landelijk zijn deze percentages respectievelijk 3%, 20%, 27% en 50%.

Het overlappende aanbod aan beroepsopleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP is reeds weergegeven in tabel 1 van paragraaf 5.1.

Samenvattend constateert de CMMBO op basis van voorgaande gegevens het volgende over de deelname van mbo-studenten aan opleidingen in het verzorgingsgebied:

- Het ROC van Flevoland concentreert zijn aanbod van opleidingen op Almere en Lelystad en draagt daar zorg voor een breed aanbod van opleidingen in 14 domeinen en op alle niveaus.
- Het ROC TOP verzorgt in Almere een beperkt aanbod aan opleidingen op enkel niveaus 3 en 4. Het richt zich daar, in tegenstelling tot zijn aanbod in Amsterdam, niet op niveaus 1 en 2.
- De betreffende opleidingen worden ook op diverse locaties van andere mbo-instellingen in de regio door Almeerse mbo-studenten gevolgd. Er is dus sprake van een grotere keuzevrijheid voor deze opleidingen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld bepaalde technische opleidingen).
- Het ROC van Amsterdam verzorgt op diverse locaties in alle domeinen opleidingen voor Almeerse mbo-opleidingen.
- De relatief grote uitgaande pendel van Almeerse mbo-studenten kan deels verklaard worden doordat in Almere niet alle mbo-opleidingen aangeboden worden, zodat studenten deze elders moeten volgen. Voor zover opleidingen wel in Almere aangeboden worden hebben Almeerse mbo-studenten andere redenen om deze elders te volgen.

5.4 Wat is het arbeidsmarktperspectief van betrokken opleidingen in het verzorgingsgebied?

Economische structuur:

Om een beeld te vormen van de economische structuur van het gebied staat op de volgende pagina in tabel 8 een overzicht van het aantal banen van werknemers per bedrijfstak in de gemeente Almere, de provincie Flevoland en de gemeente Amsterdam. Ter vergelijking staat ook voor geheel Nederland de verdeling van het aantal banen over bedrijfstakken aangegeven.

Uit de tabel blijkt dat de primaire sector verhoudingsgewijs goed is vertegenwoordigd in de provincie Flevoland, maar nauwelijks in de gemeenten Almere en Amsterdam.

De secundaire sector is ten opzichte van het landelijke gemiddelde relatief minder vertegenwoordigd in het gehele gebied. Met name Amsterdam en Almere scoren lager, Flevoland zit tegen het landelijk gemiddelde aan.

De tertiaire sector is verhoudingsgewijs sterk vertegenwoordigd in het gebied. In Almere en Flevoland is de sector Handel met een kwart van het totaal banen relatief zeer groot. Dit is een sector waarin mbo-opgeleiden verhoudingsgewijs goed vertegenwoordigd zijn en toekomstperspectieven goed zijn⁵.

Meer gespecialiseerde zakelijke en financiële dienstverlening en ICT zijn verhoudingsgewijs sterker vertegenwoordigd in Amsterdam. Het gaat hierbij relatief meer om functies met een hoger opleidingsniveau, maar daarnaast ook uitzendwerk.

De quataire sector is ten opzichte van het landelijk gemiddelde minder vertegenwoordigd in het gebied, met name de gezondheids- en welzijnssector. Het UWV verwacht ook voor Flevoland dat de werkgelegenheid in deze sector de komende jaren nog onder druk staat⁶.

Ongeveer de helft van de Flevolandse beroepsbevolking (incl. Almere) werkt volgens het UWV in Flevoland. De andere helft werkt voornamelijk in de arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam en Gooi- en Vechtstreek. Ter illustratie: het aantal banen in de gemeente Amsterdam is negen maal zo groot als in

⁵ Sectoranalyses Groothandel en Detailhandel, UWV, 2013

⁶ Regio in beeld 2015: Flevoland, UWV

de gemeente Almere.

Tabel 8

Banen van werknemers (x 1.000) in 2014 naar bedrijfstak

Bedrijfstak	Almere		Flevoland		Amsterdam		Nederland	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Landbouw, bosbouw en visserij	0,1		2,4	2	0,1		96	1
Delfstoffenwinning					0,3		11	
Industrie	3,4	5	12,1	8	12,6	2	740	10
Energievoorziening							26	
Waterbedrijven en afvalbeheer			0,4				33	
Bouwnijverheid	1,9	3	4,0	3	8,8	2	302	4
Handel	17,4	27	34,1	24	71,0	13	1.304	17
Vervoer en opslag	1,8	3	7,4	5	16,6	3	364	5
Horeca	2,5	4	5,8	4	39,9	7	355	5
Informatie en communicatie	3,2	5	4,9	3	38,4	7	236	3
Financiële dienstverlening	0,8	1	1,8	1	47,7	8	243	3
Verhuur en handel van onroerend goed	0,5	1	1,0	1	7,6	1	66	1
Specialistische zakelijke diensten	3,7	6	7,5	5	61,7	11	492	6
Verhuur en overige zakelijke diensten	8,6	13	17,5	12	87,1	15	878	11
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	4,3	7	9,4	7	32,0	6	509	7
Onderwijs	4,4	7	9,4	7	35,7	6	510	7
Gezondheids- en welzijnszorg	9,2	14	21,1	15	78,8	14	1.311	17
Cultuur, sport en recreatie	1,1	2	2,7	2	14,3	3	129	2
Overige dienstverlening	1,1	2	1,9	1	10,5	2	129	2
Totaal	64,0	100	143,4	100	562,8	100	7.735	100

Bron: CBS

Economische speerpunten:

Almere kent geen dominante economische clusters. Speerpunten in het gemeentelijk economisch beleid zijn een gezonde jeugd (health), duurzame stad (circulaire economie) en Big Data. Stimulering hiervan vindt o.a. plaats door bijdragen aan ontwikkeling van aantal kenniscentra i.s.m. met het hoger beroepsonderwijs (m.n. Windesheim en CAH Vilentum). De organisatie van de Floriade in 2022 wordt benut voor stimulering van het thema duurzame stad en latere stadsontwikkeling⁷.

De speerpunten in het economisch beleid van de provincie Flevoland zijn gericht op Agro & Food, HTSM (composieten), Life Sciences & Health (o.a. diergezondheid) en Vrijetijdseconomie. Het accent voor de eerste drie speerpunten ligt meer in Midden en Oostelijk Flevoland dan in Almere⁸.

De economische ontwikkeling wordt vooral bepaald door de Metropoolregio Amsterdam. Deze regio kent een brede economische structuur met verschillende clusters van internationale betekenis. Daarnaast vormen o.a. luchthaven, haven en digitale knooppunten een belangrijke infrastructuur⁹.

⁷ De economische kracht van Almere, economische agenda 2015-2019

⁸ Uitvoeringsprogramma economische agenda, provincie Flevoland, 2013

Arbeidsmarktperspectief betrokken opleidingen:

Het arbeidsmarktperspectief van het overlappend aanbod van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP moet bezien worden in voorgaande context. Zoals aangegeven in tabel 1 gaat het om opleidingen op het gebied van:

- **Economie en administratie:**
Het arbeidsmarktperspectief van administratieve opleidingen staat structureel onder druk door toenemende automatisering. De perspectieven voor de meer dienstverlenende beroepen in dit cluster (m.n. managementassistent) zijn positiever¹⁰.
- **Handel en ondernemerschap:**
Het arbeidsmarktperspectief van dit cluster opleidingen is positief, zeker ook voor startende mbo-ers. De bedrijfstak Handel (m.n. Groothandel) is tevens met afstand de belangrijkste bedrijfstak voor Almere en Flevoland¹¹.
- **Zorg en welzijn:**
Overlappende opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP richten zich op welzijnsopleidingen Maatschappelijke zorg en Pedagogisch werk (w.o. Pedagogisch medewerker en Onderwijsassistent). Het ROC TOP beëindigt zijn opleiding Maatschappelijke zorg door een tekort aan stageplaatsen. De opleidingen Pedagogisch werk zijn vooral gericht op doorstroom naar het hbo. Dit omdat de werkgelegenheid voor gediplomeerde mbo-ers slecht is¹². Dit moet overigens niet verward worden met de beschikbaarheid van stageplaatsen voor deze opleidingen. Die is vaak voldoende¹³. De sector Zorg en welzijn blijft in absolute zin een belangrijke werkgever.

Samengevat constateert de CMMBO over het arbeidsmarktperspectief van het in Almere overlappende aanbod van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP het volgende:

- De opleidingen in het domein Handel en ondernemerschap sluiten aan bij de grootste bedrijfstak in Almere en Flevoland. Het arbeidsmarktperspectief van andere overlappende opleidingen staat onder druk. De relevantie van de betrokken welzijnsopleidingen ligt voor het grootste deel in doorstroom naar het hbo (waarvoor in Almere doorstroomprogramma's zijn ontwikkeld).
- Gelet op de grote mobiliteit van Almeerse mbo-studenten en de structuur van de regionale arbeidsmarkt moet daarnaast de planning van het aanbod aan opleidingen bij voorkeur in regionaal verband bezien worden. Een beperking van instroom in bijvoorbeeld welzijnsopleidingen is niet effectief als deze enkel in Almere toegepast zou worden.
- De in Almere overlappende opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP zijn uit inhoudelijk oogpunt van geen tot beperkte betekenis voor de speerpunten in het economisch beleid van Almere en Flevoland.

5.5 Visie van belanghebbende(n)

De CMMBO heeft de gemeente Almere uitgenodigd haar visie te geven op de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs in Almere en de beoogde positie van mbo-instellingen daarbinnen. De

⁹ Metropoolregio Amsterdam (<http://www.metropoolregioamsterdam.nl/economie>).

¹⁰ Volgens 'Kans op werk' van SBB is het arbeidsmarktperspectief van Financiële beroepen gering tot matig, voor Medewerker marketing en communicatie matig en voor Managementassistent ruim voldoende. Zie voorts Regio in beeld: Flevoland, UWV, 2015

¹¹ Volgens 'Kans op werk' is het arbeidsmarktperspectief van betrokken opleidingen ruim voldoende tot goed. Dit beeld wordt bevestigd door het UWV.

¹² Volgens Kans op Werk is het arbeidsmarktperspectief van betrokken opleidingen gering tot matig. Ook het UWV verwacht voor de komende jaren nog een krimp van de werkgelegenheid.

¹³ Bijvoorbeeld stagiairs Onderwijsassistent zijn in de branche zeer welkom, maar na diplomering is er nauwelijks werk. Zie ook 'Kans op stage' en 'Kans op werk', SBB

gemeente Almere heeft hierop aangegeven de kwaliteit van het mbo-onderwijs dat op dit moment in de stad aanwezig is te willen behouden en er rekening mee te houden dat Almere nog een groeiopgave heeft. Hoe dat georganiseerd moet worden is volgens de gemeente niet aan haar¹⁴. Dit laatste vanwege de eigen verantwoordelijkheid van mbo-instellingen voor de planning van het aanbod van opleidingen.

De speerpunten in het gemeentelijk onderwijsbeleid zijn m.n. gericht op kwaliteitsverbetering van het basisonderwijs, de vestiging en ontwikkeling van het hoger beroepsonderwijs¹⁵ en het beperken van voortijdig schoolverlaten (versterken zorgstructuur en goede overgangen in de onderwijskolom)¹⁶. Ook de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt heeft aandacht. De gemeente investeert bijvoorbeeld in de beschikbaarheid van stageplaatsen¹⁷.

Specifiek voor het mbo is in het gemeentelijk beleid de doelstelling geformuleerd dat 70% van de mbo-studenten die in Almere wonen per 2019 hun mbo-opleiding in Almere volgen bij één van de drie mbo-instellingen, ten opzichte van 63% in 2015. Het ROC TOP refereert ook aan deze doelstelling als argument voor de groei van zijn vestiging in Almere naar zo'n 500 leerlingen.

Ten aanzien van deze laatste doelstelling valt de Commissie, mede op basis van de gegevens in paragrafen 5.2, 5.3 en 5.7, het volgende op:

- In de huidige situatie volgt 52% van de Almeerse mbo-studenten hun opleiding bij één van de drie mbo-instellingen in Almere (i.p.v. 63%). Een doelstelling van 70% in 2019 zou betekenen dat zo'n 1.300 Almeerse mbo-studenten hun opleiding niet meer elders (o.a. Amsterdam, Hilversum en Lelystad) volgen, maar in Almere. Afgezien van de haalbaarheid van een dergelijke doelstelling, leidt het streven naar zo'n doel in beginsel tot ondoelmatigheid bij andere locaties van betrokken mbo-instellingen in de regio.
- Gelet op de structurele aard van het keuzegedrag van bijna de helft van de Almeerse mbo-studenten om elders hun mbo-opleiding te volgen, zouden investeringen in een groter aanbod van mbo-opleidingen in Almere niet het beoogde effect kunnen hebben en daarmee ondoelmatig zijn. Op basis van ervaringen in het verleden (zie volgende paragraaf) zijn er aanwijzingen dat het vergroten van het bestaande aanbod van opleidingen (i.c. door toetreding van Amarantis in Almere) in ieder geval heeft bijgedragen aan verdunning van het aantal studenten van die opleidingen in Almere. Het effect op de uitgaande pendel is niet bekend.

5.6 Resultaten van afstemming tussen partijen

Volgens het ROC van Flevoland is de rechtsvoorganger van het ROC TOP (Amarantis) vanaf schooljaar 2008-2009 zonder afstemming vooraf gestart met het aanbieden van mbo-opleidingen in Almere. In de daarop volgende jaren heeft het ROC van Flevoland met opeenvolgende bestuurders van Amarantis en het ROC TOP overleg gevoerd over de doelmatigheid van het betreffende aanbod van opleidingen in Almere zonder dat dit heeft geleid tot een voor partijen aanvaardbare situatie. De inzet van het ROC van Flevoland in dit overleg is gericht geweest op beëindiging van opleidingen door Amarantis en het ROC TOP in Almere, m.n. omdat dit aanbod heeft geleid tot verdunning van opleidingen in Almere.

¹⁴ Brief van de gemeente Almere aan de CMMBO, d.d. 10 februari 2010.

¹⁵ De kracht van de stad, Coalitieakkoord Almere 2014-2018

¹⁶ 'In verbinding voor Almeers Talent', LEA 2015-2019, gemeente Almere

¹⁷ Aanjaaggelden Onderwijs en Arbeidsmarkt 2015, gemeente Almere

Volgens het ROC van Flevoland is de argumentatie vanuit Amarantis/ROC TOP voor het handhaven van zijn aanbod in Almere in de loop der jaren gewijzigd¹⁸:

- Bij de start in 2008 tot aan 2012 gaf Amarantis aan om denominatieve reden (christelijk) onderwijs in Almere te willen verzorgen;
- In de periode van defusie van Amarantis en vorming van het ROC TOP werd aangegeven dat het ROC TOP het aantal studenten in Almere nodig had voor een rendabele bedrijfsvoering.
- Het ROC TOP geeft nu aan dat bereikte resultaten en financiële situatie reden vormen om zelfstandig voort te kunnen gaan, inclusief de vestiging in Almere. Het ROC TOP wil zich blijvend onderscheiden door kleinschalig onderwijs.

Op 30 november 2015 heeft het ROC TOP het verzoek van het ROC van Flevoland voor integratie van het aanbod van opleidingen van het ROC TOP in Almere in het aanbod van het ROC van Flevoland (wederom) afgewezen.

Het ROC van Flevoland beargumenteert zijn huidige standpunt kort samengevat als volgt:

- In de periode 2008-2011 heeft het ROC van Flevoland een daling geconstateerd van het aantal studenten in zijn opleidingen die ook door Amarantis in Almere werden aangeboden¹⁹, zoals aangegeven in onderstaande tabel.

**Overzicht mutaties aantal studenten niveaus 3 en 4 per
beroepsopleiding van het ROC van Flevoland in Almere in de periode
2006-2011**

Beroepsopleiding	2006	2011
Financieel administratieve beroepen	218	134
Secretariële beroepen	80	40
Marketing en communicatie	-	157
Handel (retail)	208	71
Zorg en welzijn	552	530

Bron: ROC van Flevoland

- Dit heeft bijgedragen aan een verdunning van opleidingen en is een reden waarom de huidige *infrastructuur van het ROC van Flevoland niet optimaal benut wordt* en het rendement van de instelling onder druk staat.
- Het aanbod van het ROC TOP in Almere richt zich eenzijdig op de betere mbo-student (overwegend niveau 4) en opleidingen die relatief weinig investeringen in infrastructuur vereisen. Dit leidt bij het ROC van Flevoland tot specifieke afoming wat een evenwichtige opbouw van aantallen studenten per opleidingsniveau en mogelijkheden tot interne reallocatie van middelen naar relatief duurdere opleidingen (voor o.a. risicojongeren en technische opleidingen) voor een breed aanbod van opleidingen bij het ROC van Flevoland onder druk zet.
- Het voornemen van het ROC TOP om door te groeien naar zo'n 500 studenten, de nog voortdurende stagnatie in groei van het aantal Almeerse mbo-studenten en de ervaring dat extra aanbod van vergelijkbare opleidingen in Almere ten koste gaat van het bestaand aanbod van opleidingen in Almere (effect op uitgaande pendel is niet bekend), creëert een *financieel risico*

¹⁸ Casus: ROC van Flevoland versus ROC TOP inzake MBO opleidingen in Almere, ROC van Flevoland, 2016

¹⁹ Brief van het ROC van Flevoland aan de Commissie macrodoelmatigheid mbo, 11 december 2012

voor het ROC van Flevoland wat het in stand houden van een breed aanbod in Almere en het doen van investeringen in huisvesting²⁰ bemoeilijkt.

- Het ROC van Flevoland heeft uit oogpunt van kwaliteit inmiddels een aanwijsbare inhaalslag gemaakt en werkt aan een verdere verbetering. Tevens vormt het principe 'klein binnen groot' een belangrijk aandachtspunt voor de verdere organisatie van het onderwijs²¹.
- Samenwerking met het ROC TOP t.a.v. de opleidingen in Almere wordt door het ROC van Flevoland enkel als effectief gezien als het uiteindelijk leidt tot bestuurlijke integratie. Anders dreigt bestuurlijke drukte zonder duidelijk resultaat volgens het ROC van Flevoland. Mede daarom is in het verleden gekozen voor een nauwe bestuurlijke samenwerking met het ROC van Amsterdam.

Het ROC TOP beargumenteert zijn standpunt als volgt²²:

- In het verleden is door Amarantis het ROC van Flevoland meerdere malen geïnformeerd over de start van mbo-opleidingen door Amarantis in Almere. Deze start vloeide voort uit de fusie tussen Amarantis en de Stichting Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs Almere in 2008 om, op denominatieve grondslag, o.a. doorlopende leerlijnen vmbo-mbo te ontwikkelen en voortijdig schoolverlaten te verminderen. Amarantis heeft met het ROC van Flevoland geen overeenstemming bereikt over de start van mbo-opleidingen in Almere.
- De door het ROC TOP in Almere aangeboden opleidingen zijn op zichzelf doelmatig en arbeidsmarktrelevant.
- Het aanbod aan opleidingen in Almere onderscheidt zich door 'kleinscholingheid', kleinschalig onderwijs in kleine scholen. Met het bijbehorende pedagogisch klimaat onderscheidt het ROC TOP zich van 'klein binnen groot' zoals het ROC van Flevoland toepast. Deze diversiteit zorgt voor keuzevrijheid voor studenten.
- Almere is een groeiregio, daarnaast wil de gemeente de uitgaande pendel aan mbo-studenten ombuigen zodat 70% van de Almeerse mbo-studenten zijn opleiding in Almere volgt. Dit zorgt naar verwachting voor voldoende aanwas van studenten in Almere waardoor zowel het ROC TOP als het ROC van Flevoland zich kunnen blijven ontwikkelen.
- Het ROC TOP staat, vanuit een zelfstandige positie, open voor samenwerking met het ROC van Flevoland. De bestaande samenwerking kan hiervoor geïntensiveerd (o.a. personeel, huisvesting, kwaliteit) en uitgebreid worden met thema's gericht op o.a. (innovatie van) het opleidingsaanbod, voorlichting aan het voortgezet onderwijs en overleg met de overheid.

Het verschil van inzicht tussen het ROC van Flevoland en het ROC TOP staat op dit moment overigens niet in de weg van samenwerking onderling en met andere organisaties in Almere met het oog op het belang van studenten en medewerkers. Voorbeelden van deze samenwerking zijn:

- Doorstroomprogramma's voor mbo-4 gediplomeerden naar het hbo (Traject Welzijn, Traject Pabo en komend Traject Economie);
- Passend onderwijs voor studenten met een handicap;
- Gemeentelijke programma's gericht op o.a. vermindering vroegtijdig schoolverlaten (vsv) en aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

²⁰ Renovatie van de bestaande locatie Almere Buiten en nieuwbouw locatie Almere Poort (i.p.v. noodlocatie Almere Stad). Deze plannen zijn beoordeeld en positief bevonden door de Inspectie van het Onderwijs.

²¹ Aanloop naar een kwaliteitssprong, een faciliterend kwaliteitsplan 2015-2018, ROC van Flevoland, 2015.

²² Diversiteit en keuzevrijheid, beoordeling macrodoelmatigheid MBO-aanbod Almere, ROC TOP, 2016

Samengevat stelt de Commissie het volgende vast:

- Het ROC TOP, zijn rechtsvoorganger Amarantis, en het ROC van Flevoland hebben hun aanbod aan opleidingen niet op elkaar afgestemd. Er is meerdere malen met elkaar gesproken, maar dit heeft niet tot resultaten geleid.
- Ambitieuze doelstellingen over de blijvende groei van Almere ('Schaalsprong', zie ook volgende paragraaf) en daarmee samenhangende verwachtingen over de groei van het aantal mbo-studenten in Almere hebben volgens de Commissie medio jaren 2000 geleid tot investeringen door mbo-instellingen (m.n. ROC van Flevoland en Amarantis) in een infrastructuur voor mbo-opleidingen in Almere. Amarantis motiveerde zijn besluit destijds ook vanuit denominatief oogpunt.
- De Commissie constateert dat de cijfers van het ROC van Flevoland over daling van het aantal studenten in de periode 2007-2011 voor de overlappende opleidingen in Almere aannemelijk zijn²³. Dit bij een stabiel aantal Almeerse mbo-studenten voor het ROC van Flevoland. Deze daling heeft effect op de mogelijkheden van interne kruissubsidiëring door het ROC van Flevoland²⁴.
- De keuze van Amarantis destijds om, in concurrentie met het ROC van Flevoland, in te zetten op een aanbod van opleidingen gericht op 'de betere mbo-student' (overwegend niveau 4), bestaande uit opleidingen met een relatief geringe investeringsbehoefte (weinig kapitaalsintensief)²⁵, niet complementair maar overlappend aan het aanbod van het ROC van Flevoland (opleidingen die relatief al meer studenten trekken), paste destijds in de heersende opvatting dat concurrentie de kwaliteit van het onderwijs ten goede zou komen. Daarnaast zouden in een groeiregio de mogelijk negatieve effecten van concurrentie op het aanbod van andere mbo-instellingen draaglijk kunnen zijn.
- Met name het ROC TOP geeft zich in zijn argumentatie weinig rekenschap van veranderende inzichten over concurrentie tussen mbo-instellingen, zoals beschreven in de Branchecode goed bestuur in het mbo²⁶ (2014) en de zorgplicht doelmatigheid²⁷ en de noodzaak van afstemming tussen instellingen die hieruit voortvloeit.
- Stagnatie van de groei van Almere, zelfs een lichte daling van het aantal Almeerse mbo-studenten de afgelopen vijf jaar en het stabiele keuzegedrag van jongeren om buiten Almere een opleiding te volgen, hebben ertoe bijgedragen dat het huidige aanbod van ROC TOP in Almere door het ROC van Flevoland als verdunning wordt ervaren. Daarnaast zal stagnatie van het aantal mbo-studenten in Almere op zichzelf waarschijnlijk een reden zijn geweest voor onderbenutting van capaciteit van het ROC Flevoland (zie paragraaf 8.4). Het aanbod van het ROC TOP is hiervoor

²³ Uit een analyse van cijfers uit het basisregister onderwijs blijkt dat voor de overlappende opleidingen het totaal aantal mbo-studenten niveau 4 van het ROC van Flevoland in de periode 2007-2011 is gedaald van 790 naar 665 studenten en dat van Amarantis/ROC TOP is toegenomen van 1185 tot 1339 (een uitsplitsing naar locatie is niet mogelijk voor deze periode). De Commissie constateert daarnaast dat vanaf 2012 het aantal studenten in de betreffende opleidingen van het ROC van Flevoland zich eerst wat herstelt en in 2015 weer is gedaald tot 675. Dat van het ROC TOP is vanaf 2012 ook gedaald.

²⁴ Het principe van 'kruissubsidiëring' waarbij via interne reallocatie financieel onrendabele opleidingen gecompenseerd kunnen worden door rendabele opleidingen om zo een breed aanbod in stand te kunnen houden wordt door de CMMBO als algemeen bekend. De Commissie Herziening Prijsfactoren MBO heeft dit systeem, o.a. in relatie tot prijsfactoren voor de bekostiging van het mbo en macrodoelmatigheid, recent beschreven: Prijsfactoren onder de loep, op weg naar een robuust prijsfactorenmodel in het mbo, Advies Commissie Herziening Prijsfactoren MBO, 2014, hoofdstuk 3. Hieruit blijkt voorts dat 'een substantieel deel van de mbo-instellingen geen kostprijsberekening per opleiding voor interne (financiële) sturing hanteert' en dat kostprijsberekeningen per opleiding 'zeer ingewikkeld en per definitie arbitrair' zijn. Vandaar dat de CMMBO gebruik maakt van een genormeerde benadering op basis van van prijsfactoren.

²⁵ De prijsfactoren in het mbo geven een beeld van hoe kosten van opleidingen zich tot elkaar verhouden. De prijsfactoren van opleidingen die door het ROC TOP in Almere worden aangeboden variëren van 1,00 tot 1,10. Die van opleidingen van het ROC van Flevoland in Almere van 1,00 tot 1,50.

²⁶ Branchecode goed bestuur in het mbo (MBO-Raad, 2014, hoofdstuk 3, punten 16 t/m 18).

²⁷ Zie Beleidskader macrodoelmatigheid mbo

hoogstwaarschijnlijk niet de enige reden geweest. De CMMBO begrijpt ook dat nieuwe groeiambities van ROC TOP in Almere bij het ROC van Flevoland de vrees voor verdunning opnieuw aanwakkeren.

- Inmiddels trekt de economie weer aan en zullen in Almere 'roestige heistellingen' ongetwijfeld weer aan het werk gaan. Gelet op bovenstaande ervaringen is de Commissie echter van oordeel dat naar de toekomst toe gewerkt moet worden met realistische prognoses/scenario's over aantallen Almeerse mbo-studenten, zie volgende paragraaf.
- Tenslotte constateert de Commissie dat het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere uit oogpunt van het belang van docenten en studenten reeds effectief samenwerken op operationeel niveau. Over de bestuurlijke vormgeving van verdere samenwerking in Almere wordt verschillend gedacht: het ROC TOP wil vanuit een zelfstandige positie samenwerken, het ROC van Flevoland wil uiteindelijk bestuurlijke integratie bereiken.

5.7 Overige aandachtspunten

De Commissie signaleert dat de demografische ontwikkeling van Almere door de betrokken mbo-instellingen verschillend wordt ingeschat. Tegelijkertijd vormt deze demografische ontwikkeling een belangrijk argument in de huidige zienswijze van beide instellingen over aanbod van mbo-opleidingen in Almere.

Het ROC TOP beargumenteert dat door demografische groei de komende jaren in de regio Almere er sprake zal zijn van een groeiende behoefte aan mbo-aanbod. Er zou voor het ROC TOP en het ROC van Flevoland beide ruimte zijn om te groeien in aantal studenten. Het ROC TOP schat in dat ten opzichte van 2013 het aantal studenten van zijn vestiging in Almere in 2020 met 8% kan toenemen (tot bijna 350 studenten), in 2030 met 28% kan toenemen (tot ruim 400 studenten) en in 2040 met 52% kan toenemen (tot bijna 490 studenten). Dit laatste komt overeen met een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 2% van het aantal mbo-studenten. In de eerste jaren ligt het percentage lager dan dit gemiddelde, later ligt dit percentage hoger. Voor het MBO College Almere van het ROC van Flevoland verwacht het ROC TOP een vergelijkbare procentuele groei.

Het ROC van Flevoland verwacht voor de eerstkomende jaren geen groei van het aantal Almeerse mbo-studenten. Dit met name vanwege een in de praktijk sterk stagnerende woningbouw als gevolg van de economische crisis. Wanneer de woningbouw in Almere weer aantrekt zal het volgens het ROC van Flevoland geruimere tijd duren voordat dit zich kan manifesteren in een toenemend aantal Almeerse mbo-studenten.

Niet alle (huisvestings)capaciteit van het ROC van Flevoland wordt nu benut en kan daarom nog enige groei aan voor zover die zich in de praktijk gaat manifesteren.

De Commissie heeft de volgende bronnen geraadpleegd om zich een beeld te vormen van de (verwachte) demografische ontwikkeling:

- Historische ontwikkeling aantal jongeren:

Onderstaande tabel 9 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal jongeren in de voor het mbo belangrijkste leeftijdsklassen. Hieruit blijkt o.a. dat het aantal jongeren in de periode 2000 t/m 2010 in Almere flink is gegroeid met gemiddeld zo'n 5% per jaar. Vanaf 2010 stabiliseert het aantal jongeren zich en is er geen sprake van groei. Flevoland en de gemeente Amsterdam geven op hoofdlijnen eenzelfde beeld waarbij de groei t/m 2010 relatief beperkter is. Voor Amsterdam is er ook vanaf 2011 nog sprake van groei.

Tabel 9**Ontwikkeling aantal jongeren (x 1.000) naar leeftijdsgroep**

Gebied	Leeftijd	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Almere	15 tot 20 jaar	8,8	13,7	13,5	13,4	13,2	13,2	13,2
	20 tot 25 jaar	7,4	12,1	12,3	12,8	12,9	12,8	12,7
Flevoland	15 tot 20 jaar	21,4	27,6	27,3	27,1	26,9	27,0	27,0
	20 tot 25 jaar	18,2	24,4	24,7	25,2	25,2	25,1	25,3
Amsterdam	15 tot 20 jaar	33,7	38,2	37,9	37,4	37,3	37,6	38,0
	20 tot 25 jaar	50,6	60,6	63,3	64,7	66	67,2	68,4

Bron: CBS

- Historische ontwikkeling aantal mbo-studenten:

Tabel 10 geeft inzicht in de historische ontwikkeling van het aantal mbo-studenten dat woont in de gemeente Almere, de provincie Flevoland en de gemeente Amsterdam voor de periode 2011 t/m 2015. (Voor de periode 2000 t/m 2010 zijn deze gegevens niet beschikbaar).

Het aantal mbo-studenten dat in Almere en Flevoland woont is in deze periode licht gedaald met gemiddeld zo'n 0,5% per jaar. Voor Amsterdam bedraagt deze daling gemiddeld zo'n 1,8% per jaar. Voor Almere en Flevoland komt dit beeld redelijk overeen met de ontwikkeling van het totaal aantal jongeren zoals weergegeven in tabel 10. Voor Amsterdam is dit niet het geval, het aandeel mbo-studenten onder jongeren neemt daar licht af.

Tabel 10**Ontwikkeling aantal mbo-studenten per gebied**

Gebied	2011	2012	2013	2014	2015
Almere	7.340	7.213	7.191	7.211	7.169
Flevoland	15.100	14.798	14.755	14.739	14.638
Amsterdam	18.021	17.228	17.192	16.343	16.363

Bron: DUO, basisregister onderwijs

- Prognose ontwikkeling aantal jongeren:

Voor de prognose van de ontwikkeling van het aantal jongeren is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en het PBL²⁸. Hierin zijn o.a. plannen voor woningbouw verwerkt. De volgende tabel 11 laat zien dat voor Almere voor de periode 2015 -2040 voor de relevante groepen jongeren een gemiddelde jaarlijkse groei verwacht wordt van zo'n 1,3%. Deze groei is op kortere termijn geringer: van 2015 tot 2025 jaarlijks gemiddeld zo'n 0,7%. Voor Flevoland liggen deze percentages lager. Amsterdam laat voor de gehele periode een gelijkmatige jaarlijkse groei zien van ongeveer 0,6%.

²⁸ Het Centraal bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) stellen periodiek de Regionale bevolkings- en huishoudensprognose op. Deze is gebaseerd op de PEARL-methodiek. Zie o.a. 'Pearl: een nieuw regionaal prognosemodel', A. de Jong en M. Alders, Bevolkingstrends, CBS, 2006. Een aandachtspunt in deze methodiek is dat verwachtingen voor de kortere termijn betrouwbaarder zijn dan voor de langere termijn, met name vanwege het aspect binnenlandse migratie (verhuizingen) dat samenhangt met de beschikbare woningvoorraad (o.a. door woningbouw).

Tabel 11**Prognose ontwikkeling aantal jongeren (x 1.000) naar leeftijdsgroep**

Gebied	Leeftijd	2015	2020	2025	2030	2035	2040
		Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Almere	15 tot 20 jaar	13,2	14,3	13,9	15,1	16,4	18,6
	20 tot 25 jaar	13,6	13,4	14,7	14,4	15,4	16,7
Flevoland	15 tot 20 jaar	27,2	28,7	27,2	27,9	29	31,5
	20 tot 25 jaar	26,1	26,2	27,6	26,5	27	28,3
Amsterdam	15 tot 20 jaar	37,3	40,1	42,2	45	46,4	46,5
	20 tot 25 jaar	61,9	60,4	63,4	63,2	64,3	66,2

Bron: CBS/CPL, Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2014-2040, 2013

- Prognose aantal leerlingen bovenbouw vmbo in Almere:

DUO stelt voor de prognose van het aantal leerlingen per VO-instelling jaarlijks een raming op²⁹. Tabel 12 op de volgende bladzijde geeft voor de belangrijkste VO-scholen in Almere de prognose van het aantal leerlingen in de bovenbouw van het vmbo. Vmbo-leerlingen vormen de belangrijkste instroom van het mbo. Deze prognose is o.a. gebaseerd op het huidig voedingsgebied van de scholen en demografische ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Uit de tabel blijkt dat in de periode 2010 – 2015 er sprake is geweest van een groei van het aantal leerlingen. Vanaf 2015 wordt een daling verwacht. Voor de periode 2015 – 2030 bedraagt deze naar verwachting gemiddeld 1,4% per jaar, waarbij het accent van de daling in de eerstkomende jaren ligt.

De prognose van het CBS/PBL (PEARL-model) en DUO (PRIMOS-model) laten voor Almere dus verschillen zien. Voor de verklaring hiervan wordt verwezen naar een DUO-publicatie³⁰. Samengevat gaat het vooral om verschillen in aannames over de woningvoorraad en daarmee samenhangende verhuizingen.

Tabel 12**Prognose aantal leerlingen bovenbouw vmbo van Almeerse VO-instellingen**

VO-instelling	Aantal leerlingen bovenbouw vmbo					
	2010	2014	2015	2020	2025	2030
Oostvaarders College	595	751	800	682	640	606
Scholengemeenschap Echnaton	678	738	676	618	575	550
Scholengemeenschap De Meergronden	287	557	573	473	462	460
Het Baken	358	233	251	222	209	206
Totaal	1.918	2.279	2.300	1.995	1.886	1.822

Bron: Leerlingprognose VO 2009-2034, DUO, 2015

²⁹ Het model is gebaseerd op de PRIMOS-methodiek. Zie: 'VO - Hoe komt de leerlingenraming tot stand?', https://duo.nl/open Onderwijsdata/databestanden/vo/Leerlingen/leerlingen_vo_11.jsp.

³⁰ 'Regionale bevolkingsprognoses van PEARL en PRIMOS en de implicaties van verschillen voor de leerlingenprognoses voor instellingen in het voortgezet onderwijs', DUO, 2014

- Ruimtelijke ontwikkeling Amsterdam, Almere en Markermeer:

In de periode 2006-2010 is in het kader van de ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad o.a. aangegeven dat in de gemeente Almere in 2030 zo'n 60.000 extra woningen gerealiseerd moesten zijn hetgeen zou leiden tot bijna een verdubbeling van de bevolking tot zo'n 350.000 inwoners (de 'Schaalsprong'). Deze stedelijke ontwikkeling zou m.n. ten westen van het huidige Almere moeten plaatsvinden, in combinatie met een nieuwe verbinding naar Amsterdam (de 'IJmeerverbinding'). Mede door de economische crisis zijn deze beleidsdoelstellingen herijkt. Het herijkte beleid is in 2013 vastgelegd in het RRAAM³¹. Kort samengevat zijn de doelstellingen t.a.v. aantal extra woningen en de termijn waarop deze gerealiseerd moeten worden losgelaten en is gekozen voor een 'organische' ontwikkeling van Almere op basis van concrete marktvraag. Wanneer 25.000 nieuwe woningen zijn gerealiseerd, vindt besluitvorming plaats over een nieuwe IJmeerverbinding. Er wordt nu geïnvesteerd in verbetering van bestaande (openbaar vervoer) verbindingen tussen Almere en Amsterdam.

Op basis van bovenstaande bronnen komt de CMMBO tot het volgende beeld over de ontwikkeling van het aantal mbo-studenten in Almere en omgeving:

- Op korte termijn (tot ca. 2020) verwacht de Commissie een lichte daling van het aantal mbo-studenten.
- Voor de middellange termijn (van 2020 tot 2025/2030) verwacht de Commissie een stabilisatie tot lichte groei van het aantal mbo-studenten van hooguit zo'n 1% per jaar.
- De ontwikkeling van het aantal mbo-studenten op langere termijn (vanaf 2025/2030) is ongewis. Door periodieke bijstellingen van ramingen in de komende jaren op basis van o.a. de feitelijke ontwikkeling van woningbouw in de regio Amsterdam-Almere zal bekeken moeten worden hoe dit zich ontwikkelt.
- De planning van het aanbod van mbo-opleidingen in Almere voor de langere termijn kan niet los gezien worden van de planning van aanbod in de (grootstedelijke regio) Amsterdam. Nu al is er sprake van een grote uitgaande pendel uit Almere, mede mogelijk gemaakt door goed openbaar vervoer. Dit wordt op kortere termijn verder verbeterd en, wanneer Almere zich in de toekomst voorspoedig ontwikkelt, mogelijk uitgebreid (IJmeerverbinding).

Mede op basis van voorgaande verwachtingen concludeert de Commissie voorts:

- dat de inschatting die het ROC TOP heeft gemaakt over de ontwikkeling van het aantal mbo-studenten in Almere, zeker voor de korte en middellange termijn, te optimistisch is.
- dat er uit oogpunt van doelmatigheid spanning aanwezig is tussen de door ROC TOP beoogde uitbreiding naar 500 studenten enerzijds en anderzijds de eigen prognose dat dit aantal pas ongeveer in 2040 bereikt kan worden op basis van autonome groei.
- de door het ROC TOP in Almere beoogde groei naar zo'n 500 studenten op kortere termijn daarom niet anders gerealiseerd kan worden dan ten koste van bestaande capaciteit van het ROC van Flevoland in Almere en/of van capaciteit elders in de regio.

³¹ Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2013.

6. Naleving zorgplicht arbeidsmarktperspectief

De analyse of de zorgplicht arbeidsmarktperspectief wordt nageleefd richt zich, conform adviesaanvraag, op het aanbod van mbo-opleidingen van het ROC TOP in Almere.

De naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief wordt in ieder geval bepaald aan de hand van de criteria in artikel 5 van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Deze zijn als volgt:

Onderbouwing naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief	
6.1 Heeft 70% of meer van de gediplomeerden van de beroepsopleiding(en), die naar de arbeidsmarkt zijn uitgestroomd, ruim een jaar na afstuderen een baan gevonden (artikel 5a)?	Ja. Volgens berekening van het ROC TOP heeft 77% van de gediplomeerden die naar de arbeidsmarkt zijn uitgestroomd werk ³² .
6.2 Heeft 50% of meer van de werkende gediplomeerden van de beroepsopleiding(en) ruim een jaar na afstuderen een baan gevonden op het niveau van de opleiding (artikel 5b)?	Er zijn geen gegevens beschikbaar om dit te kunnen beoordelen.
6.3 Heeft het betrokken bevoegd gezag zich voldoende rekenschap gegeven van de verwachte behoefte aan gediplomeerden van de beroepsopleiding(en) op de regionale arbeidsmarkt, hetgeen wordt ondersteund met actuele en zo volledig mogelijke data waarmee die behoefte aannemelijk wordt gemaakt (artikel 5c)?	Ja. Voor de betrokken beroepsopleidingen van het ROC TOP in Almere ligt overigens het accent op doorstroom naar het hbo. Van de gediplomeerden stroomt zo'n 57% door naar het hbo (ten opzichte van gemiddeld 35% voor Flevoland en 43% voor Nederland). Samen met Hogeschool Windesheim en het ROC van Flevoland zijn hiervoor enkele doorstroomprogramma's ontwikkeld. Het ROC TOP onderzoekt actief de positie van zijn schoolverlaters (arbeidsmarkt en in vervolgonderwijs). Tevens stelt het ROC TOP voor de samenwerking met het ROC van Flevoland te intensiveren op het gebied van o.a. de samenstelling van het opleidingsportfolio en nieuwe opleidingen daarbinnen, gelet op de behoefte van het regionaal bedrijfsleven.
6.4 Heeft het bevoegd gezag in voldoende mate gezien, indien het een beroepsopleiding betreft die mede op de landelijke arbeidsmarkt is gericht, wat de verwachte behoefte aan gediplomeerden op de landelijke arbeidsmarkt is, en is op basis hiervan het aanbieden van de betreffende beroepsopleiding te rechtvaardigen (artikel 5d) ?	N.v.t.
6.5 Heeft het bevoegd gezag bij het inschrijven van deelnemers in voldoende mate met andere aanbieders van eenzelfde beroepsopleiding afstemming bereikt met het oog op het arbeidsmarktperspectief van de betreffende beroepsopleiding (artikel 5e) ?	Nee, tussen het ROC TOP en het ROC van Flevoland zijn geen afspraken gemaakt over de omvang van de instroom aan studenten in de overlappende opleidingen in Almere met het oog op arbeidsmarktperspectief.

³² Diversiteit en keuzevrijheid, beoordeling macrodoelmatigheid MBO-aanbod Almere, ROC TOP, 2016, pagina 10

6.6 Heeft het bevoegd gezag zich voldoende rekenschap gegeven van de bijdrage van de betreffende beroepsopleiding aan doorstroom naar een hoger opleidingsniveau of naar het hoger beroepsonderwijs(artikel 5f) ?
Ja, zie paragraaf 6.3
6.7 Heeft het bevoegd gezag in voldoende mate onderzocht of de benodigde beroepspraktijkvormingsplaatsen beschikbaar zijn voor het aantal deelnemers van de betreffende beroepsopleiding (artikel 5g)?
Ja, een voorbeeld hiervan is de opleiding Maatschappelijke zorg die wordt beëindigd vanwege een tekort aan stageplaatsen. Aandachtspunt is dat er een discrepantie bestaat tussen de beschikbaarheid van stageplaatsen en het arbeidsmarktperspectief van met name de betrokken opleidingen Pedagogisch medewerker en Onderwijsassistent. Stageplaatsen zijn voor deze opleidingen doorgaans beschikbaar, maar de kans op werk is beperkt.
6.8 Borgt het bevoegd gezag de toegankelijkheid van onderwijs voor kansarme groepen in de arbeidsmarktregio met het verzorgen van de betreffende beroepsopleiding(artikel 5h) ?
Nee, de betreffende beroepsopleidingen van het ROC TOP in Almere zijn gericht op niveau 3 en 4. (Dit in tegenstelling tot het aanbod van opleidingen van ROC TOP in Amsterdam).
6.9 Overige aandachtspunten
N.v.t.

7. Naleving zorgplicht doelmatigheid

De naleving van de zorgplicht doelmatigheid door het ROC TOP van zijn opleidingen in Almere wordt in ieder geval bepaald aan de hand van de criteria in artikel 6 van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. Deze zijn als volgt:

Onderbouwing naleving zorgplicht doelmatigheid
7.1 Wordt er door twee of meer mbo-instellingen in hetzelfde verzorgingsgebied dezelfde beroepsopleiding aangeboden en heeft ieder van de instellingen meer dan 18 studenten voor die beroepsopleiding ingeschreven (artikel 6a)?
Ja.
7.2 Zijn er landelijk minder dan 50 studenten ingeschreven voor de betreffende beroepsopleiding en zijn deze studenten ingeschreven bij één instelling (artikel 6b)?
N.v.t.
7.3 Heeft het bevoegd gezag zich voldoende rekenschap gegeven van het aantal vergelijkbare bekostigde beroepsopleidingen in hetzelfde verzorgingsgebied (artikel 6c)?

Nee. De Commissie constateert dat het ROC TOP in Almere wil doorgroeien naar zo'n 500 studenten. Argumenten hiervoor zijn de gemeentelijke doelstelling dat 70% van de Almeerse mbo-studenten een opleiding in Almere volgt (t.o.v. 52% nu) en verwachte groei van het aantal mbo-studenten. Gelet op de aard en omvang van de uitgaande pendel en het stagnerend aantal mbo-studenten leidt een groei-doelstelling echter tot ondoelmatige situaties elders. Naar het oordeel van de Commissie heeft het ROC TOP zich onvoldoende rekenschap gegeven van een dergelijk effect: in welke mate het kan optreden en hoe daar mee om te gaan?

7.4 Heeft het bevoegd gezag de afstemming met andere bevoegd gezagsorganen gezocht en afdoende aangestuurd op samenwerking zodat een doelmatig aanbod van de betreffende beroepsopleiding(en) tot stand komt (artikel 6d) ?

Nee. Naar het oordeel van de Commissie is overleg over een doelmatig aanbod van opleidingen in Almere niet door het ROC TOP, maar door het ROC van Flevoland geëntameerd (zie paragraaf 5.6). Dit overleg heeft niet tot een voor partijen aanvaardbaar resultaat geleid, evenals twee eerdere advies- en bemiddelingstraject door de minister³³.

7.5 Heeft het bevoegd gezag zich voldoende rekenschap gegeven, indien het een beroepsopleiding betreft die mede op de landelijke arbeidsmarkt is gericht, van het aantal vergelijkbare bekostigde opleidingen op landelijk niveau (artikel 6e)?

N.v.t.

7.6 Heeft het bevoegd gezag aan de hand van een realistische onderbouwing de verwachte ontwikkeling van het aantal studenten voor de betreffende beroepsopleiding(en) in kaart gebracht? En heeft het bevoegd gezag zich voldoende rekenschap gegeven van de gevolgen die het opstarten van een nieuwe beroepsopleiding heeft op het aantal studenten van vergelijkbare bekostigde beroepsopleidingen in hetzelfde verzorgingsgebied (artikel 6f)?

Nee. Naar het oordeel van de CMMBO hanteert het ROC TOP een te optimistische prognose ter onderbouwing van de mogelijkheden voor verdere groei van zijn opleidingen in Almere en de effecten daarvan op opleidingen van andere aanbieders in het verzorgingsgebied. Zie ook paragraaf 7.3.

7.7 Heeft het bevoegd gezag in voldoende mate de samenwerking gezocht met het bedrijfsleven om te komen tot een doelmatige organisatie van de beroepsopleiding en andere vergelijkbare beroepsopleidingen in het verzorgingsgebied (artikel 6g) ?

De Commissie constateert dat het ROC TOP ambities in deze richting heeft uitgesproken, maar heeft onvoldoende inzicht in de exacte praktijksituatie om over de huidige situatie een goed oordeel te kunnen vormen. Dit mede in het licht van de sterke oriëntatie van de opleidingen van het ROC TOP op doorstroom naar het hbo (en dus minder op uitstroom naar de arbeidsmarkt).

7.8 Heeft het bevoegd gezag bij het starten van een nieuwe beroepsopleiding in voldoende mate rekening gehouden met de aanwezigheid van reeds bestaande (kapitaalintensieve) infrastructuur bij vergelijkbare beroepsopleidingen bij andere instellingen (artikel 6h)?

N.v.t. De CMMBO heeft haar analyse gericht op de bestaande opleidingen van het ROC TOP in Almere. Daarnaast heeft de Commissie kennis genomen van voornemens van het ROC TOP samen met het ROC van Flevoland de noodzaak van nieuwe opleidingen af te stemmen.

³³ Commissie Macrodoelmatigheid Amaranitis en procesbegeleiding drs. K. van der Steenhoven.

7.9 Overige
p.m.

8. Overige aandachtspunten voor CMMBO bij opstellen advies

De CMMBO houdt op basis van artikel 7, eerste lid, van de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs in haar advies rekening met de aspecten: kwaliteit van het opleidingsaanbod, keuzevrijheid voor studenten, toegankelijkheid van het onderwijs en financiële gevolgen voor instellingen. Deze aspecten zijn hier verder uitgewerkt voor het overlappende aanbod van opleidingen van het ROC TOP en het ROC van Flevoland in Almere.

Overige aandachtspunten
8.1 Wat is de kwaliteit van de betrokken beroepsopleidingen in het betreffende verzorgingsgebied? In de tabel achteraan deze bijlage zijn voor de betreffende beroepsopleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP gegevens over jaar- en diplomaresultaat en studenttevredenheid vermeld. Deze en andere inzichten³⁴ geven geen aanleiding tot de conclusie dat de kwaliteit van opleidingen bij de betrokken mbo-instellingen in het geding is. De studenttevredenheid ligt voor betrokken opleidingen van het ROC TOP hoger dan voor het ROC van Flevoland, maar ook daar geven studenten een ruime voldoende voor hun opleiding. Ook indicatoren voor onderwijsopbrengsten zijn doorgaans voldoende, waarbij aandachtspunten (Manager handel bij het ROC van Flevoland en Maatschappelijke zorg bij het ROC TOP) ter hand worden genomen.
8.2 Kunnen studenten, uit oogpunt van keuzevrijheid, in het verzorgingsgebied de betrokken beroepsopleiding(en) bij meer dan één mbo-instelling volgen? Ja. De betrokken beroepsopleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere kunnen binnen redelijke reistijd ook op andere locaties van deze mbo-instellingen gevolgd worden (in Lelystad, respectievelijk Amsterdam) en op meerdere locaties van andere mbo-instellingen (m.n. ROC van Amsterdam, ROC Midden Nederland, MBO Amersfoort, Landstede en Deltion) . Zie paragrafen 5.2 en 5.3. Naast keuzevrijheid tussen meerdere aanbieders van eenzelfde opleiding, weegt de Commissie ook het belang van keuzevrijheid uit een breed palet aan opleidingen. Eenzijdige concurrentie op rendabele opleidingen in Almere kan leiden tot een verminderd financieel draagvlak voor minder rendabele opleidingen en daarmee tot een verschraling van het palet aan aangeboden opleidingen in Almere. Het in stand houden van een breed en toegankelijk aanbod is een belangrijke maatschappelijke taak van ROC's. Met het oog op de langere termijn weegt de Commissie in haar onderhavige advies de keuzevrijheid uit een breed palet aan opleidingen zwaarder. Dat wordt mede gerechtvaardigd door het feit dat binnen redelijke reistijd studenten voor betreffende opleidingen in de regio ook voor andere aanbieders kunnen kiezen.

³⁴ Inspectie van het Onderwijs

8.3 Is en blijft het beroepsonderwijs in het betreffende verzorgingsgebied toegankelijk voor m.n. kansarme groepen?

Onderhavige opleidingen zijn niet direct gericht op kansarme groepen. Zoals in vorige paragraaf aangegeven kan eenzijdige concurrentie op rendabele opleidingen indirect leiden tot een verminderd financieel draagvlak voor minder rendabele opleidingen voor o.a. kansarme groepen. De CMMBO wijst op het belang van een evenwichtige opbouw van het opleidingsportfolio van de betrokken ROC's in de grootstedelijke regio Amsterdam (incl. Almere) om de toegankelijkheid voor kansarme groepen op langere termijn te kunnen blijven waarborgen.

8.4 Wat is het financieel belang van de beroepsopleiding(en) voor de betrokken mbo-instelling(en)?

Onderstaande tabel 13 geeft op hoofdlijnen inzicht in de financiële positie van de betrokken instellingen. De adviesaanvraag richt zich op het overlappende aanbod aan opleidingen in Almere dat voor het ROC TOP bijna 330 (bol-)studenten omvat. Dit komt overeen met een jaarlijkse bijdrage van indicatief € 2,3 mln. Dit is ongeveer 5% van de jaarlijkse baten van beide instellingen (deze bedragen op jaarbasis ca. € 45 mln. voor zowel ROC TOP als voor het ROC van Flevoland).

Tabel 13 illustreert dat het ROC TOP een succesvolle start heeft gemaakt en een solide financiële positie heeft. De financiële positie van het ROC van Flevoland voldoet aan de normstelling. De rentabiliteit staat de afgelopen jaren onder druk. Het financieel resultaat over 2013 is aanleiding geweest voor een flinke kostenreductie door o.a. vermindering van capaciteit. Dit heeft effect, de rentabiliteit is (grotendeels) hersteld.

Tabel 13

Financiële kerngegevens ROC van Flevoland en ROC TOP

	2011	2012	2013	2014	2015
ROC van Flevoland					
Aantal studenten	5.813	5.737	5.760	5.450	5.161
Rentabiliteit	-0,40%	0,4 %	-14,20%	-1,50%	
Liquiditeit	1,24	1,11	0,88	0,96	
Solvabiliteit	30%	32%	26%	28%	
ROC TOP					
Aantal studenten		5.508	4.928	4.737	4.313
Rentabiliteit			14,70%	3,90%	
Liquiditeit			2,19	2,15	
Solvabiliteit			39%	40%	

Bron: DUO, basisregister onderwijs en jaarverslagen 2014 van instellingen

Bijlage

Aantal studenten overlappend aanbod van opleidingen van het ROC van Flevoland en het ROC TOP in Almere (naar domein, beroepsopleiding en kwalificatie)

Peildatum: 1 oktober 2015

Domein, beroepsopleiding (bc) en kwalificatie (crebo)	Totaal		ROC van Flevoland			ROC TOP		
	ROC van Flevoland	ROC TOP	Jaar- resultaat	Diploma- resultaat	Student- tevredenheid	Jaar- resultaat	Diploma- resultaat	Student- tevredenheid
			2014	2014	2014	2014	2014	2014
Economie en administratie			%	%		%	%	
Financieel administratieve beroepen (totaal bc)	154	62	74,4	81	6,8-7,2	65,4	57,1	7,3
Financiële beroepen		58						
Financiële beroepen (Financieel administratief medewerker)	54							
Financiële beroepen (Bedrijfsadministrateur)	100	4						
Marketing, communicatie en evenementen (totaal bc)	102	34	71,4	71	6,6	78,6	78,6	6,9
Medewerker marketing en communicatie	30	29						
Medewerker marketing en communicatie (Ass. communicatiemedewerker)	5	1						
Medewerker marketing en communicatie (Marketing medewerker)	34							
Medewerker marketing en communicatie (Evenementenorganisatie)	33	4						
Secretariële beroepen (totaal bc)	64	32	75,0	77	6,4	62,6	63,2	6,9
Secretariële beroepen	7	25						
Secretariële beroepen (Secretaresse)	45	4						
Secretariële beroepen (Directiesecretaresse/managementassistent)	11	3						
Secretariële beroepen (Juridisch secretaresse)	1							
Handel en ondernemerschap								
Management retail (totaal bc)	43	40	42,9	75	6,1	72,2	72,2	6,5
Manager handel		24						

Manager handel (Filiaalmanager)	43	16						
Ondernemerschap retail (totaal bc)	39	1						
Ondernemer detailhandel		1						
Ondernemer detailhandel	39							
Advies en leiding in de verkoop (totaal bc)	80	19	68,0	75	6,3	62,5	57,1	7
Verkoopspecialist		19						
Verkoopspecialist (Verkoopspecialist detailhandel)	71							
Verkoopspecialist (Eerste verkoper)	4							
Verkoopspecialist (Verkoopspecialist mode)	5							
Zorg en Welzijn								
Maatschappelijke zorg (totaal bc)	135	26	84,7	84	6,7	46,7	57,1	7
Maatschappelijke Zorg		14						
Maatschappelijke Zorg (Medewerker maatschappelijke zorg)	69	4						
Maatschappelijke Zorg (Persoonlijk begeleider gehandicaptenzorg)	10	1						
Maatschappelijke Zorg (Persoonlijk begeleider specifieke doelgroepen)	56	7						
Pedagogisch werk (totaal bc)	292	114						
Pedagogisch Werk		55	67,0	69	6,7	65	64,9	7,1
Gespecialiseerd pedagogisch medewerker	19							
Pedagogisch medewerker kinderopvang	25							
Pedagogisch Werk (Pedagogisch medewerker 3 kinderopvang)	113							
Pedagogisch Werk (Pedagogisch medewerker 4 jeugdzorg)	32	7						
Gespecialiseerd Pedagogisch medewerker kinderopvang	29	6						
Onderwijsassistent	19							
Onderwijsassistent	55	46	84,3	86	7,8	85,7	85,7	6,7
Totaal	909	328						
Bron: DUO, basisregister onderwijs								
Opgave scholen								

Reactie ROC TOP op adviesrapport CMMBO met betrekking tot het opleidingsaanbod in Almere



20 mei 2016

Bestuurlijke dialoog belangrijk

De Commissie adviseert de onderwijsinstellingen met elkaar in overleg te gaan. Wij onderschrijven het belang van een goede bestuurlijke dialoog tussen de MBO-instellingen in Almere. Gezien de regionale context zouden wij hierbij ook andere onderwijsinstellingen uit Flevoland, Amsterdam en Hilversum willen betrekken. Een eerste aanzet daartoe hebben wij reeds begin april gezet door het initiatief te nemen de voorzitters van de Raden van Toezicht met elkaar in gesprek te brengen.

Bevindingen commissie ondeugdelijk

ROC TOP acht de bevindingen die de Commissie aanvoert ter onderbouwing van haar advies op fundamentele gronden ondeugdelijk.

Ingangsdatum zorgplicht

De zorgplicht inzake de doelmatigheid van beroepsopleidingen is met ingang van 1 augustus 2015 in werking getreden. De ministeriële beleidsregel daaromtrent dateert van december 2015. De Commissie past deze nieuwe regelgeving echter niet alleen toe op de huidige (en toekomstige situatie), maar ook op de situatie zoals die in het verleden bestond. Zo komt de Commissie tot haar oordeel dat 'in het verleden onvoldoende afstemmingsoverleg, in de zin zoals bedoeld in de recente wetgeving ..., is gevoerd'. Dat is een anachronistische, en daarmee ondeugdelijke benadering. De bewering dat de rechtsvoorganger van ROC TOP in 2008 'zonder enig onderling overleg' in Almere zou zijn gestart, is overigens onjuist.

Geen versnippering

ROC TOP voldeed en voldoet aan de materiële, inhoudelijke en meer kwantitatieve criteria met betrekking tot de zorgplicht macrodoelmatigheid: de bewuste opleidingen -zowel bij ROC TOP als bij ROC van Flevoland- hebben een dusdanige omvang dat er geen sprake is van versnippering c.q. ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen, noch van kwetsbaarheid van de onderwijskwaliteit. Ook is de aansluiting op de arbeidsmarkt voldoende. Juist dat beoogt de zorgplicht macrodoelmatigheid (zie de memorie van toelichting bij artikel 6.1.3 WEB). Het oordeel dat ROC TOP de zorgplicht niet zou hebben nageleefd, baseert de Commissie met name op de formele (overleg)criteria van bovengenoemde beleidsregel: zich rekenschap geven van vergelijkbare opleidingen en van de gevolgen van nieuw aanbod voor die opleidingen, en het zoeken van afstemming en samenwerking. Waar de criteria (als indicatoren voor mogelijke ondoelmatigheid) volgens de beleidsregel in onderlinge samenhang moeten worden beschouwd, kan een oordeel dat de zorgplicht onvoldoende zou zijn nagekomen niet op enkele, ook nog louter formele, criteria gebaseerd worden.

Overigens bestrijden wij dat ROC TOP niet aan de formele criteria zou voldoen c.q. zou hebben voldaan. Het toenmalige bestuur heeft zich wel degelijk (voldoende) rekenschap gegeven van bestaande vergelijkbare beroepsopleidingen. Het is ondenkbaar dat de opleidingen zijn gestart zonder degelijke analyse van de markt aan zowel vraag- als aanbodzijde. Er is toentertijd een businessplan gemaakt (gebaseerd op marktonderzoek) voordat de opleidingen in 2007 werden gestart. Er heeft dus daadwerkelijk een onderzoek plaatsgevonden in het kader van de zorgplicht arbeidsmarkt. Het is ons onduidelijk waarop de Commissie haar oordeel baseert dat dit niet zo zou zijn.

Afstemming en samenwerking wordt voorgeschreven om tot doelmatigheid van vergelijkbaar opleidingsaanbod te komen; waar die doelmatigheid niet in het gedrang komt, verplicht de zorgplicht niet tot die afstemming of samenwerking. Het rekenschap geven van de gevolgen voor bestaande vergelijkbare opleidingen geldt expliciet voor situaties dat een nieuwe opleiding wordt gestart. Ook die situatie is hier niet aan de orde.

Nieuw criterium

De meer inhoudelijke beschouwingen omtrent de vermeende ondoelmatigheid, baseert de Commissie op het financiële belang van goedkope, rendabele opleidingen voor het in stand houden van minder rendabele opleidingen. 'Eenzijdige' concurrentie op rendabele opleidingen zou tot vershraling van het algehele opleidingsaanbod kunnen leiden en daarmee -volgens de Commissie- ondoelmatig zijn. Daargelaten het feit dat de Commissie de doelmatigheid van die minder rendabele opleidingen kennelijk als een gegeven beschouwt, meent ROC TOP dat de Commissie met een dergelijk opgerekt doelmatigheidsbegrip buiten de grenzen van de wettelijke zorgplicht treedt. Noch bij de parlementaire behandeling van deze zorgplicht noch in de beleidsregel is steun te vinden voor een dergelijke weidse invulling. Zoals hierboven reeds opgemerkt, richt de beleidsregel zich juist op de doelmatigheid in relatie tot vergelijkbare beroepsopleidingen.

Omissies

De Commissie volstaat overigens met de stelling dat eenzijdige concurrentie tot minder draagvlak voor een breed en gedifferentieerd onderwijsaanbod 'kan leiden'. Of dat mogelijke effect zich ten aanzien van ROCvF voordoet of dreigt voor te doen, heeft de Commissie onderzocht noch onderbouwd. Deze ommissie wreekt zich, getuige de tegenstrijdige uitlatingen omtrent vermeende effecten. Zo meent de Commissie enerzijds dat de concurrentie 'aanwijsbaar' ten koste is gegaan van ROCvF, terwijl de Commissie anderzijds onderkent dat niet te voorspellen is of een inperking van het opleidingsaanbod van ROC TOP tot groei bij ROCvF zal leiden. De rentabiliteit van ROCvF wordt in het advies zonder onderzoek of onderbouwing in verband gebracht met het opleidingsaanbod van ROC TOP. De nieuwbouw-ambities van ROCvF worden kritiekloos voor kennisgeving aangenomen. De invloed van deze nieuwbouwplannen op de rentabiliteit van ROCvF valt buiten de analyses en aanbevelingen van de commissie. Daarbij blijft een belangrijke factor bij de beoordeling van de doelmatigheid buiten beeld.

Inconsistente regio definitie

Het advies is bovendien niet consistent wat betreft het verzorgingsgebied dat wordt gehanteerd: enerzijds wordt onderkend dat dit niet los is te zien van de grootstedelijke regio Amsterdam (waarbinnen ROC TOP het aanbod in Almere nodig heeft om Amsterdams aanbod in stand te houden; ROC TOP vist dus niet de krenten uit de pap, zoals het advies suggereert), terwijl anderzijds het verzorgingsgebied -met voorbijgaan aan de uitgaande pendel- tot Almere wordt beperkt (en het aanbod van ROC TOP in Almere daar 'suboptimaal' wordt geacht).

Veel Almeerse studenten naar Hilversum

Het gemeentelijk beleid dat erop gericht is de uitgaande pendel van Almeerse MBO-studenten terug te brengen wijst de commissie van de hand. Circa 26% van de MBO-studenten woonachtig in Almere volgt een opleiding bij de Hilversumse vestiging van ROCvA, terwijl slechts 4,3 % van de Almeerse MBO-studenten bij ROC TOP ingeschreven staat. Reductie van de uitgaande pendel zou een veel groter effect hebben op de rentabiliteitssituatie van ROCvF. Het is dan ook verbazingwekkend dat de Commissie expliciet benoemt het cruciaal te vinden dat de positie de vestiging van ROCvA in Hilversum (en daarmee de uitgaande pendel) in stand blijft.

Groeigemeente

De prognoses van studentenaantallen spelen een belangrijke rol in het advies. De Commissie schuift, zonder nader onderzoek, de demografische groeiprognoses van de gemeente Almere terzijde, terwijl Almere in tegenstelling tot veel andere gemeenten in Nederland een groeigemeente is.

Deelnemersaantallen

Het advies is uitgebracht op verzoek van een instelling die met 3.129 deelnemers 43,6% van de in Almere woonachtige deelnemers bedient, tegen de 4,3% 310 deelnemers) van ROC TOP. Maar liefst 48% (3.467 deelnemers) volgt een mbo-opleiding buiten Almere. Tegen die achtergrond is het onbegrijpelijk dat de Commissie als uitgangspunt voor het bestuurlijk overleg benoemt dat de door ROC TOP in Almere verzorgde opleidingen -hoewel op zichzelf doelmatig en rendabel- op termijn in de opleidingen van ROC Flevoland geïntegreerd worden.

Conclusie

ROC TOP neemt het advies van de Commissie in zoverre over dat wij het belang van bestuurlijke dialoog onderkennen en bereid zijn daartoe, ook in bredere regionale context, nieuwe initiatieven te ontplooien. De uitgangspunten voor de bestuurlijke dialoog, die de Commissie in haar advies meegeeft, nemen wij niet over: ROC TOP voert bestuurlijk overleg vanuit de startsituatie dat onze opleidingen in Almere doelmatig zijn. Wij voelen ons daarin gesteund door de gewijzigde motie van het lid Lucas, ter vervanging van nr 278 over het kunnen blijven aanbieden van opleidingen door kleinere roc's. Een motie waarmee de Tweede Kamer op 17 mei jl. unaniem heeft ingestemd.

Retouradres: Postbus 2584, 1000 CN Amsterdam

Aan de commissie macrodoelmatigheid mbo
T.a.v. ir.C.J. van Overveld
Postbus 85498
2508 CD DEN HAAG
|||||

Datum	Afdeling	Betreft
6 april 2016	Bestuur	reactie op ontwerpadvies casus Mbo-opleidingen in Almere
Kenmerk	Telefoon	E-mail
201604-0034	036 549 59 11	r.wilcke@rocvf.nl

Geachte heer Van Overveld, commissieleden,

Met belangstelling en waardering hebben wij uw ontwerpadvies casus 'MBO-opleidingen Almere' gelezen. Wij waarderen het zeer hoe de Commissie weloverwogen en vanuit de bredere context het rapport heeft opgebouwd en tot de adviezen cq. uitgangspunten is gekomen.

Omdat wij er vanuit gaan dat er geen wijzigingen meer zullen worden aangebracht in de geformuleerde adviezen en uitgangspunten, maken wij geen gebruik van de mogelijkheid om eventuele feitelijke onjuistheden te corrigeren. Het doet ons inziens namelijk niets af aan de door de Commissie getrokken conclusies, die hebben geleid tot de geformuleerde adviezen en uitgangspunten.

Wij nemen de adviezen derhalve over en zullen zo spoedig mogelijk het bestuur van ROC Top uitnodigen voor overleg over de uitwerking. Daarbij is het voor ons van belang dat het bestuur van ROC Top als eerste uitvoering geeft aan het 'bevriezen' van hun situatie in Almere, zoals verwoord in uw advies.

Overigens is voor ons het uitgangspunt dat de huidige studenten bij ROC Top in Almere, bij de integratie van hun opleidingen in die van ROC van Flevoland, geen nadelige gevolgen mogen ondervinden.

Wij hebben inmiddels het bestuur van ROC Top mondeling op de hoogte gebracht van onze reactie naar uw Commissie.

Datum
6 april 2016

Kenmerk
201604-0034



Uiteraard geven wij graag gehoor aan uw verzoek om uiterlijk binnen 6 maanden uw Commissie een rapportage te zenden, waaruit blijkt dat de nu erkende ondoelmatige situatie in Almere is weggenomen. Daarbij is onze inzet om het een gezamenlijke rapportage te laten zijn van ons met het bestuur van ROC Top.

Nogmaals dank voor uw werk als commissie.

Met vriendelijke groet en hoogachting,

R.C.A. Wilcke
voorzitter College van Bestuur
ROC van Flevoland

drs. E.C.M. de Jaeger
voorzitter College van Bestuur
ROC van Amsterdam