



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Aan de besturen van Stichting AOC-Oost en
Stichting AOC de Groene Welle
T.a.v. de heer W. Huiskamp
voorzitter College van Bestuur AOC-Oost
Postbus 190
7241 CJ LOCHEM

**Directoraat-generaal Agro en
Natuur**

Directie Agro- en Natuurkennis

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door

ir. J.M.H.M. van Geffen

T 070 378 4109

F 031 882 2550

j.m.h.m.vangeffen@minez.nl

Datum **13 OKT. 2017**
Betreft Besluit op aanvraag voorgenomen fusie

Geachte heer Huiskamp,

Op 11 augustus 2017 heb ik uw aanvraag voor goedkeuring van een bestuurlijke en institutionele fusie tussen de Stichting AOC Oost te Lochem en de Stichting AOC de Groene Welle te Zwolle in goede orde ontvangen.

Op 1 oktober 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011, 95) in werking getreden. Op 1 augustus 2017 is de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 (Stb 2017, 41402) in werking getreden. In dit besluit wordt uw aanvraag getoetst aan de voorwaarden van deze wet en regeling.

De Commissie Macrodoelmatigheid MBO (hierna: de adviescommissie) heeft op 10 oktober 2017 jongstleden advies aan mij uitgebracht. Het integrale advies is bijgevoegd bij deze brief. De adviescommissie adviseert, op basis van een uitgebreide analyse en alles overwegende, goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen bestuurlijke en institutionele fusie. De adviescommissie constateert dat gelet op artikel 2.1.11, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, in het opzicht van de diversiteit van onderwijsaanbieders in het middelbaar beroepsonderwijs, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van onderwijs, niet op significante wijze wordt belemmerd. Dit advies neem ik over.

BESLUIT

Gelet op de artikelen 2.1.3 en 2.1.8 tot en met 2.1.12 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, het bepaalde in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017, het bovenbedoelde advies, en daarbij alle feiten en omstandigheden in aanmerking nemende, verleen ik goedkeuring aan de Stichting AOC Oost te Lochem en de Stichting AOC de Groene Welle te Zwolle voor een bestuurlijk fusie en een institutionele fusie.

Hoogachtend,

H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken

Ons kenmerk

DGAN-ANK / 17153326

Bijlage(n)

Advies van de Commissie
Macrodoelmatigheid MBO.

Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister van EZ, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO, Postbus 606, 2700 ML in Zoetermeer. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op www.bezwaarschriftenocw.nl

De minister van Economische Zaken
Dhr. H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

bezoekadres
Parkstraat 28
2514 JK Den Haag

postadres
Postbus 85498
2508 CD Den Haag

070-7504570
info@cmmbo.nl
www.cmmbo.nl

plaats Den Haag
datum 10 oktober 2017
kenmerk 2017-43
betreft Advies fusietoets AOC Oost en Groene Welle

Geachte heer Kamp,

Het bevoegd gezag van AOC Oost en van Groene Welle hebben op 11 augustus 2017 gezamenlijk een aanvraag bij u ingediend voor goedkeuring van een bestuurlijk fusie per 1 januari 2018 en een institutionele fusie per 1 augustus 2018. Dit op basis van artikel 2.1.10 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) heeft dan de taak u te adviseren over de voorgenomen fusie. Hierbij biedt de CMMBO u haar advies aan.

Op basis van de uitgevoerde analyse adviseert de CMMBO u goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen bestuurlijke en institutionele fusie van AOC Oost en Groene Welle.

Hoogachtend,

De Commissie macrodoelmatigheid mbo



Prof. dr. F. Leijnse
Voorzitter



ir. C.J. van Overveld
Secretaris

Bijlage:

- Advies voornemen fusie AOC Oost en Groene Welle

Onderwerp: Advies voornemen fusie AOC Oost en Groene Welle

Datum: 10 oktober 2017

Aanleiding

Het bevoegd gezag van AOC Oost en van Groene Welle hebben op 11 augustus 2017 gezamenlijk een aanvraag ingediend bij de Minister voor goedkeuring van een bestuurlijk fusie per 1 januari 2018 en een institutionele fusie per 1 augustus 2018. Dit op basis van artikel 2.1.10 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), omdat aoc's onder de WEB vallen, ook het deel van het onderwijs dat op vmbo-niveau gegeven wordt. De Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) heeft dan de taak de Minister te adviseren over de voorgenomen fusie. Hierbij brengt de CMMBO haar advies uit.

Overwegingen

Op 28 augustus 2017 heeft de CMMBO het verzoek ontvangen een advies uit te brengen over de voorgenomen fusie. Dit op basis van in ieder geval de criteria in de 'Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017'. Op basis van de uitgevoerde analyse (zie bijlage 1) komt de CMMBO samengevat tot de volgende overwegingen:

1. Regionale context

De CMMBO stelt vast dat de verzorgingsgebieden van AOC Oost en Groene Welle nauw op elkaar aansluiten en deels overlappen. Na een fusie is er sprake van een aaneengesloten verzorgingsgebied met als kern de provincie Overijssel en de regio's Achterhoek en Stedendriehoek in de provincie Gelderland. Naar verwachting is er voor beide instellingen in dit gebied sprake van daling van het aantal vmbo-leerlingen en, met name, mbo-studenten. Deze daling kan op langere termijn (2030) oplopen tot gemiddeld zo'n 2% per jaar. Omdat er na de fusie een aaneengesloten verzorgingsgebied ontstaat, is er ruimte om vooral het mbo-onderwijs in het verzorgingsgebied doelmatiger te organiseren en daarmee de effecten van de verwachte krimp op te vangen en tegelijkertijd een gevarieerd aanbod van opleidingen in stand te houden.

2. Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod

De Commissie constateert dat voorgenomen fusie geen directe gevolgen heeft voor de keuzevrijheid en variatie van het aanbod van groene vmbo-opleidingen. Bestaande groene vmbo-locaties blijven ongewijzigd. De fusie draagt, op basis van huidige inzichten, bij aan het in stand houden van de bestaande mbo-locaties en van zoveel mogelijk bestaande mbo-opleidingen. Hoewel de fusie dus leidt tot per saldo één aoc minder in de regio, wordt de fusie wel aangewend om de bestaande variatie aan locaties en opleidingen zoveel mogelijk in stand te houden. Dit op een kwalitatief goed niveau, hetgeen zonder fusie op termijn voor de afzonderlijke organisaties niet meer haalbaar is.

Omdat alle huidige vmbo-locaties in stand blijven, heeft de fusie geen gevolgen voor de bereikbaarheid van het vmbo-onderwijs. Met de fusie streven de betrokken instellingen naar het in stand houden van de bereikbaarheid van het mbo-onderwijs door alle bestaande mbo-locaties te benutten als 'thuisbasis' waar mbo-studenten in de nabijheid van hun woonplaats hun algemene

vakken volgen, studieloopbaanbegeleiding krijgen en een basis leggen voor hun beroepsvorming. Het doel is dat de studenten uit de lagere niveaus hier, mede uit oogpunt van bereikbaarheid, hun gehele opleiding kunnen volgen. Branchegerichte inhoudelijke expertise wordt geconcentreerd op een beperkt aantal locaties, 'groene werkplaatsen', waardoor reisafstanden langer kunnen worden voor ouderejaars niveau 3 en 4 studenten, vaak wel binnen een uur reistijd. Hier is een afweging gemaakt tussen een toename van de reistijd enerzijds en het tegengaan van versnippering van expertise anderzijds met als doel de kwaliteit van opleidingen te waarborgen. Indien uit oogpunt van bereikbaarheid nodig, wordt door de school vervoer geregeld naar groene werkplaatsen. Dit gebeurt ook reeds in de huidige situatie.

3. Interne en externe doelmatigheid

De Commissie stelt vast dat de huidige financiële positie van beide instellingen bij aanvang van de fusie op orde is. Besparingen die op termijn voortvloeien uit de fusie kunnen daarom voor de kwaliteit van onderwijs aangewend worden. De belangrijkste doelmatigheidswinst wordt behaald door het wegnemen van de huidige overlap in opleidingen van beide instellingen door het voorgenomen plan voor spreiding en situering van mbo-opleidingen. Frictiekosten als gevolg van de fusie zijn naar verwachting (zeer) beperkt. Daarnaast kent de nieuwe organisatie uit oogpunt van financiële positie en personele inzet een zekere mate van flexibiliteit om op (on)voorzien omstandigheden in te kunnen spelen en de continuïteit van de organisatie te waarborgen. De fusie draagt volgens de Commissie dus bij aan het versterken van de interne doelmatigheid.

2

Daarnaast is de Commissie van oordeel dat AOC Oost en Groene Welle in overwegende mate invulling hebben gegeven aan hun zorgplichten doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief. Over het voorgenomen aanbod van mbo-opleidingen en de spreiding daarvan over locaties is met twee van de vier omliggende instellingen overeenstemming bereikt en met de andere twee zijn procesafspraken gemaakt over afstemming van het opleidingsaanbod dit najaar. Daarnaast is overeenstemming bereikt met het regionale bedrijfsleven. Het arbeidsmarktperspectief van het huidige aanbod van opleidingen van beide instellingen komt overeen met het landelijk gemiddelde van het mbo, of is bovengemiddeld, en voldoet doorgaans aan de signaalwaarden uit de betreffende beleidsregel. Een doel van de fusie is het versterken van de inhoudelijke aansluiting van mbo-opleidingen op ontwikkelingen in de beroepspraktijk hetgeen naar verwachting gaat bijdragen aan de arbeidsmarktrelevantie.

4. Kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs

De CMMBO constateert dat de huidige onderwijskwaliteit van beide instellingen voorafgaand aan de fusie overwegend voldoende is, met enkele tekortkomingen voor het mbo. Deze zijn inmiddels (deels) hersteld. Voor de nieuwe organisatie wordt momenteel een gezamenlijk kwaliteitszorgsysteem uitgewerkt. Met de doelmatigheidswinst die met de fusie bereikt kan worden beogen de betrokken instellingen de kwaliteit en responsiviteit van mbo-opleidingen te versterken. Zonder fusie zouden instellingen hiervoor minder mogelijkheden hebben vanwege het meer versnipperde aanbod.

5. Menselijke maat

Studenten en medewerkers van AOC Oost en Groene Welle zijn gemiddeld tot bovengemiddeld tevreden over hun school. De Commissie neemt met instemming waar dat de inrichting van de

nieuwe organisatie, zoals vastgelegd in het fusievoornemen, in voldoende mate rekening houden met (behoud van) het aspect van de menselijke maat. Zo verandert er voor vmbo-leerlingen niets: de huidige zes locaties blijven gehandhaafd en kennen een grote mate van zelfstandigheid. Wat betreft het mbo krijgen studenten en medewerkers een eigen thuisbasis en kent de onderwijsorganisatie een indeling in docententeams met een overzichtelijke omvang aan studenten (maximaal ca. 300).

6. Intern en extern draagvlak

De betrokken Raden van Toezicht en medezeggenschapsorganen (studenten, ouders en medewerkers) ondersteunen de voorgenomen fusie en de onderhavige aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen bestuurlijke- en instellingsfusie, zoals blijkt uit schriftelijke verklaringen die bij de aanvraag gevoegd zijn. De medezeggenschapsorganen spreken de wens uit ook in de nabije toekomst bij de verdere uitwerking van de fusie op eenzelfde wijze nauw betrokken te blijven. De Commissie constateert daarom dat er intern draagvlak is voor de voorgenomen fusie. Deze ondersteuning verrast niet, gelet op het 'bottom up'-proces dat de afgelopen jaren reeds doorlopen is en de betrokkenheid van genoemde organen daarbij.

De CMMBO stelt daarnaast vast dat bij externe partijen er in overwegende mate draagvlak is voor de voorgenomen fusie. Het regionale bedrijfsleven heeft ingestemd met de voorgenomen fusie en het plan van spreiding en situering van opleidingen. De fusieplannen zijn voorts gedeeld met vo-instellingen binnen de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs, met roc's in het verzorgingsgebied en het hbo. Ook is de afgelopen jaren is door AOC Oost en Groene Welle met gemeenten regelmatig gesproken over de noodzaak van bundeling van het mbo op regionaal niveau. Door gemeenten is hierop positief gereageerd.

3

7. Overige aandachtspunten

De Commissie heeft kennis genomen van de doelstelling uit de Ontwikkelagenda groen onderwijs om het groene beroepsonderwijs voortdurend en sneller te laten aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt. Hiervoor is het volgende actiepunt geformuleerd: "Verbeteren van de kritische massa, de externe profilering en de uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid van het stelsel van aoc's door het creëren van een vijftal clusters van instellingen en het samenvoegen van instellingen".

De Commissie stelt vast dat, kort samengevat, gekozen is voor kwaliteitsverbetering door middel van schaalvergroting en specialisatie in het groen beroepsonderwijs en bijvoorbeeld niet voor integratie met andere regionale instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs, ondanks dat vernieuwing vaak plaatsvindt op grensvlakken van het groene domein en andere domeinen. Uit oogpunt van vernieuwing is de Commissie daarom van mening dat fusies tussen aoc's niet moeten leiden tot isolement binnen het groene domein en pleit de Commissie voor samenwerking tussen aoc's en roc's, onverlet de clustervorming binnen het groene domein. De Commissie beveelt dit aan als aandachtspunt voor de fuserende partners. En bij toetsing van eventuele volgende fusies in het groene domein, zal de Commissie dit aandachtspunt graag in de toetsing betrekken.

Daarnaast constateert de Commissie dat het concept van de vijf clusters niet nader is uitgewerkt (het voortouw ligt hier bij aoc's zelf), terwijl een enigszins nadere uitwerking meer richting zou kunnen bieden aan de Commissie om fusies in het groene beroepsonderwijs op hun bijdrage aan de beoogde

beleidsdoelstelling en het algemeen maatschappelijk nut te kunnen beoordelen. Bij het uitblijven van een nadere uitwerking heeft de Commissie in het kader van de beoordeling van onderhavige aanvraag fusietoets daarom zelf de volgende aannames gedaan:

- De Commissie stelt zich voor dat de beoogde clusters, uit oogpunt van met name uitvoerings- en organisatiedoelmatigheid, de vorm hebben van een aaneengesloten regio. Uit oogpunt van ontwikkeldoelmatigheid biedt het concept van de vijf clusters volgens de Commissie ruimte voor profilering en zwaartepuntvorming van het onderwijsaanbod per regio, aansluitend op de sociaal-economische kenmerken van de regio.
- Zonder exacte geografische grenzen te benoemen stelt de Commissie zich een beeld voor van vijf regio's gelegen in het Noorden, Oosten, Zuiden, Zuidwesten en Noordwesten van het land. De omvang van de regio's is onderling redelijk in balans.
- Samenwerking in een cluster kan op bestuurs- en instellingsniveau op meerdere manieren vorm gegeven worden dan enkel via een bestuurlijke of instellingsfusie. Ofwel: de clustervorming is niet op voorhand een argument voor fusie, de waarde van de fusie zal iedere keer op zijn merites voor het versterken van de 'uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid' voor de betreffende regio opnieuw bezien moeten worden.

Bovenstaande aannames hebben voor de Commissie bijgedragen aan de oordeelsvorming over het fusievoornemen van AOC Oost en Groene Welle. Dit fusievoornemen voorziet namelijk in een aanwijsbare versterking van de uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid van groen beroepsonderwijs voor een aaneengesloten werkgebied, gelegen in de regio Oost (indicatief: Overijssel en Gelderland) en omvat zo'n 12% van het landelijk aantal aoc-leerlingen (naast leerlingen van andere aoc's in deze regio). Hiermee draagt de fusie, op basis van gedane aannames, bij aan de beoogde clustervorming en doorkruist deze in ieder geval niet. De Commissie hecht er aan de gedane aannames uit oogpunt van transparantie hier te vermelden.

8. Conclusie

Op basis van artikel 2.1.11 van de WEB kan de Minister goedkeuring onthouden indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, in het opzicht van de diversiteit van onderwijsaanbieders in het middelbaar beroepsonderwijs, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het onderwijs op significante wijze wordt belemmerd. Op basis van voorgaande overwegingen komt de Commissie tot de conclusie dat er geen sprake is van een significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod als gevolg van de voorgenomen bestuurlijke en institutionele fusie van AOC Oost en Groene Welle.

Advies

Gelet op voorgaande conclusie adviseert de Commissie macrodoelmatigheid mbo de minister van Economische Zaken om goedkeuring te verlenen aan de voorgenumen bestuurlijke en institutionele fusie van AOC Oost en Groene Welle.

Hoogachtend,

De Commissie macrodoelmatigheid mbo



Prof. dr. F. Leijnse
Voorzitter



ir. C.J. van Overveld
secretaris

Bijlage 1: Analyse voornemen fusie AOC Oost en Groene Welle

1. fusiepartners

Gegevens fusiepartners
<p>De fusiepartners zijn:</p> <p><i>Stichting AOC Oost-Nederland:</i> De Stichting AOC Oost-Nederland (nr. bevoegd gezag 40979, vestigingsplaats Lochem) is de rechtspersoon die de mbo-instelling AOC Oost (brinnr. 01IC) in stand houdt. AOC Oost is een agrarisch opleidingencentrum dat beroepsonderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel en voorbereidend beroepsonderwijs in het profiel Groen verzorgt in de regio's Twente, Achterhoek en Stedendriehoek. AOC Oost verzorgt algemeen bijzonder onderwijs. Adres: Postbus 190, 7240 AD Lochem.</p> <p>De Stichting AOC Oost is volledig aandeelhouder van Groene Onderwijsdiensten BV. Dit is een holding met twee ondernemingen: Onderwijs Oost BV (detacheert medewerkers bij AOC Oost) en Groeipunt BV (contractonderwijs).</p> <p><i>Stichting AOC De Groene Welle:</i> De Stichting AOC de Groene Welle (nr. bevoegd gezag 40097, vestigingsplaats Zwolle) is de rechtspersoon die de mbo-instelling Groene Welle (brinnr. 13US) in stand houdt. De Groene Welle is een agrarisch opleidingencentrum dat beroepsonderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel en voorbereidend beroepsonderwijs in het profiel Groen verzorgt in de provincie Overijssel. De Groene Welle is een samenwerkingsschool tussen openbaar, algemeen bijzonder en protestant-christelijk onderwijs. Adres: Postbus 552, 8000 AN Zwolle.</p> <p>De Stichting AOC de Groene Welle heeft een deelneming in de CV LOC Hardenberg (multifunctioneel gebouw voor o.a. onderwijs) en is verbonden aan de Stichting Leerbedrijven Groene Welle.</p>

2. Aard van de fusie

Aard van de fusie
<p>Het betreft hier een aanvraag voor een bestuurlijke fusie per 1 januari 2018 en een institutionele fusie per 1 augustus 2018.</p>

3. Beoordeling voornemen bestuurlijke en institutionele fusie

De recent aangepaste 'Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017' bevat in artikel 5 de criteria op basis waarvan in ieder geval het voornemen voor fusie getoetst moet worden. In deze paragraaf volgt, aan de hand van deze criteria, een analyse van de voorgenomen fusie.

Analyse

3.1 Regionale context (o.a. ontwikkeling aantal studenten)

Huidige situatie:

AOC Oost biedt momenteel in de regio's Achterhoek, Twente en Stedendriehoek op vijf locaties voorbereidend beroepsonderwijs aan (basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte en gemengde leerweg). Het gaat om locaties in Doetinchem, Borculo, Almelo, Enschede en Twello. Daarnaast verzorgt AOC Oost middelbaar beroepsonderwijs op de locaties Doetinchem, Almelo en Twello.

De Groene Welle biedt op dit moment in Overijssel op één locatie voorbereidend beroepsonderwijs aan (basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte en gemengde leerweg), namelijk Zwolle. Daarnaast verzorgt Groene Welle middelbaar beroepsonderwijs op twee locaties: Zwolle en Hardenberg.

Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal leerlingen van AOC Oost en Groene Welle van schooljaar 2012-2013 t/m schooljaar 2016-2017. Het aantal leerlingen van beide instellingen is in deze periode licht toegenomen tot in totaal bijna 7.200 leerlingen (waarvan ca. een kwart Groene Welle en driekwart AOC Oost). Deze lichte groei wordt voornamelijk veroorzaakt door het vmbo. Het mbo laat een lichte krimp zien, vooral bij AOC Oost. Voorts blijkt uit tabel 1 dat de verhouding tussen vmbo- en mbo-leerlingen op dit moment sterk verschilt per instelling: AOC Oost bestaat voor zo'n 65% uit vmbo-leerlingen, voor Groene Welle is dit ca. 28%. Wat betreft het mbo volgt nu op beide instellingen ca. 80% van de mbo-leerlingen de beroepsopleidende leerweg.

Tabel 1: Ontwikkeling aantal leerlingen AOC Oost en Groene Welle 2012 - 2016

Jaar	Type onderwijs	AOC Oost	Groene Welle	Totaal
2012	bbl	844	307	1.151
	bol	1.350	921	2.271
	totaal mbo	2.194	1.228	3.422
	vmbo	2.849	387	3.236
	<i>totaal mbo + vmbo</i>	<i>5.043</i>	<i>1.615</i>	<i>6.658</i>
2016	bbl	396	274	670
	bol	1.452	1.082	2.534
	totaal mbo	1.848	1.356	3.204
	vmbo	3.441	534	3.975
	<i>totaal mbo + vmbo</i>	<i>5.289</i>	<i>1.890</i>	<i>7.179</i>

Bron: DUO

Onderstaande tabel 2 geeft de verdeling van mbo-leerlingen over de verschillende niveaus aan. In vergelijking met het landelijk gemiddelde kennen beide aoc's samen relatief meer niveau 2 en 3 leerlingen en minder niveau 4 leerlingen. Daarnaast is het aandeel leerlingen van de Entreeopleiding relatief beperkt.

Tabel 2: Mbo-studenten naar niveau in 2016

Niveau	AOC Oost (%)	Groene Welle (%)	Landelijk (%)
Entree	1	1	3
2	23	16	17
3	36	39	26
4	40	44	54

Bron: DUO

De betrokken instellingen hebben in hun aanvraag fusietoets een uitgebreide analyse gemaakt van de herkomst van leerlingen naar woongemeente¹. Hieruit blijkt dat de verzorgingsgebieden van beide instellingen nauw op elkaar aansluiten en deels overlappen (m.n. in Twente en Stedendriehoek). Na een fusie is er sprake van een aaneengesloten verzorgingsgebied met als kern de provincie Overijssel, de Achterhoek en de Stedendriehoek. Groene Welle verzorgt daarnaast enkele kleine, specialistische opleidingen met een bovenregionaal tot landelijk verzorgingsgebied.

Verwachte ontwikkeling aantal leerlingen:

De hiervoor geschetste verzorgingsgebieden Van Groene Welle en AOC Oost kenmerken zich door afwisselend landelijk gebied en verstedelijkt gebied. Zwolle, Stedendriehoek en Oost-Twente (Enschede, Hengelo en Almelo) kennen als stedelijk gebied naar verwachting een stabilisatie tot een lichte groei van de bevolking. Voor het landelijk gebied, met name de Achterhoek, wordt een krimp van de bevolking verwacht.

AOC Oost en Groene Welle hebben op basis van prognoses van DUO (2016) en het PBL een raming gemaakt van de verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen in het vmbo en mbo²:

- Naar verwachting daalt de instroom in het vmbo van AOC Oost in de periode 2015 t/m 2022 met jaarlijks gemiddeld 1,8%. De daling doet zich naar verwachting vooral voor op de vestigingen in Doetinchem en Borculo. De instroom in de Groene Welle (Zwolle) stijgt naar verwachting in deze periode jaarlijks nog met gemiddeld hetzelfde percentage.
- Het aantal mbo-studenten van zowel AOC Oost als Groene Welle daalt naar verwachting in de periode 2015 t/m 2030 jaarlijks met gemiddeld 1,3%.

De meest recente leerlingprognoses van DUO (2017) voor AOC Oost en Groene Welle staan in onderstaande tabel 3 vermeld. Over beide instellingen gezien wordt op basis van deze prognose een jaarlijkse gemiddelde daling van ruim 2% van het aantal leerlingen verwacht in de periode 2016 -2030³. De verwachte daling doet zich echter vooral voor in het mbo.

Tabel 3: Prognose aantal leerlingen 2016 - 2030

	Telling 2016 aantal ll	Prognose 2030 aantal ll	Jaarlijkse daling gemiddeld %
AOC Oost			
vmbo	3.441	2.449	2,1
mbo	1.848	1.171	2,6
subtotaal AOC Oost	5.289	3.620	2,3
De Groene Welle			
vmbo	534	453	1,1
mbo	1.356	901	2,4
subtotaal Groene Welle	1.890	1.354	2,0
Totaal	7.179	4.975	2,2

Bron: DUO

¹ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage 17.

² Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage 7. PBL is het Planbureau voor de Leefomgeving.

³ Voorgaande prognoses kennen een onzekerheidsmarge. Voor een beschrijving van de methodiek van de prognoses wordt verwezen naar DUO:

<https://duo.nl/open Onderwijsdata/prognoses/>

Op basis van voorgaande cijfers constateert de CMMBO het volgende:

- Ondanks een lichte groei in de afgelopen jaren is de verwachting dat AOC Oost en Groene Welle te maken krijgen met een daling van het aantal leerlingen in het vmbo en het mbo. De gemiddelde jaarlijkse daling van beide aoc's gezamenlijk kan op langere termijn oplopen tot zo'n 2%.
- De daling doet zich naar verwachting vooral voor in het mbo, verhoudingsgewijs minder in het vmbo. De daling zal per locatie verschillen, afhankelijk of deze meer in het stedelijke gebied, of in het landelijk gebied gelegen is.
- De verzorgingsgebieden van AOC Oost en Groene Welle sluiten op elkaar aan en overlappen deels. Er is dus ruimte om, in het licht van verwachte krimp, door fusie vooral het mbo in de regio doelmatiger te organiseren en daarmee een gevarieerd aanbod van opleidingen in stand te houden van goede kwaliteit.

3.2 Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod

3.2.1 Keuzevrijheid en variatie van het onderwijsaanbod

De voorgenomen fusie heeft geen directie invloed op het onderwijsaanbod in het vmbo. De zes vmbo-vestigingen van AOC Oost (Doetinchem, Borculo, Almelo, Enschede en Twello) en Groene Welle (Zwolle) blijven gehandhaafd. Ze werken lokaal, hebben zelfstandige handelingsruimte en behouden hun eigen profiel dat aansluit bij hun omgeving.

Ook de vijf bestaande mbo-locaties van AOC Oost (Doetinchem, Almelo en Twello) en Groene Welle (Zwolle en Hardenberg) blijven bestaan. Ook is het streven dat de huidige variatie aan mbo-opleidingen blijft bestaan. De verdeling van mbo-opleidingen over de locaties wordt wel (sterk) aangepast, dit op basis van het volgende model⁴:

- De thuisbasis: iedere locatie vervult de functie van thuisbasis voor de mbo-studenten die in de buurt van de betreffende locatie wonen. Studenten volgen hier hun algemene vakken, krijgen studieloopbaanbegeleiding en leggen hier de basis voor hun beroepskennis. Het streven is dat niveau 2 leerlingen (nagenoeg) hun gehele opleiding op deze locatie kunnen volgen en niveau 3 en 4 leerlingen de basis van hun opleiding hier volgen.
- De praktijkleerplek: op of nabij de thuisbasis worden op een praktijkleerplek beroepsgerichte kennis en vaardigheden opgedaan.
- De groene werkplaats: één locatie waar de expertise (o.a. vakdocenten) voor een opleiding gebundeld wordt en niveau 3 en 4 leerlingen hun laatste jaar beroepsvorming volgen. Goed aanspreekbaar voor en zoveel mogelijk in samenwerking met de specifieke branche.

Door middel van bovenstaande organisatie wordt gestreefd naar het in stand houden van een zo breed mogelijk pakket aan opleidingen, waarbij expertise voor (een samenhangend geheel aan) opleidingen wordt geconcentreerd op of nabij één of een beperkt aantal locaties. De leerling heeft hierbij een vaste thuisbasis en, voor zover het niveaus 3 en 4 betreft, gaat later in zijn opleiding ook naar een andere locatie voor verdere verdieping t.a.v. beroepskennis en -vaardigheden.

Daarnaast bieden, direct aanpalend aan het verzorgingsgebied van Groene Welle en AOC Oost, ook andere aoc's groene opleidingen aan, zoals Terra College (o.a. Meppel en Emmen), Aeres (o.a. Barneveld en Velp), Helicon (Apeldoorn en Velp) en Landstede (Raalte). Jongeren hebben uit oogpunt van keuzevrijheid dus ook andere mogelijkheden.

⁴ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage 13 (Vlekkenplan mbo in cluster Oost)

De CMMBO constateert op grond van voorgaande het volgende:

- De voorgenomen fusie heeft geen directe gevolgen voor de keuzevrijheid en variatie van het aanbod van groene vmbo-opleidingen. Bestaande groene vmbo-locaties blijven ongewijzigd.
- De fusie draagt, op basis van huidige inzichten, bij aan het in stand houden van de bestaande mbo-locaties en zoveel mogelijk bestaande mbo-opleidingen. De spreiding van de opleidingen wordt wel aangepast in de zin dat zoveel mogelijk nabij de woonplaats van de leerling de basis van de opleiding gevolgd wordt en (voor m.n. niveaus 3 en 4) later in de opleiding verdieping van de beroepsvorming vaak op een andere, gespecialiseerde locatie plaatsvindt. Hoewel de fusie dus leidt tot per saldo één aoc minder in de regio, wordt de fusie wel aangewend om de bestaande variatie aan locaties en opleidingen zoveel mogelijk in stand te houden. Dit op een kwalitatief goed niveau, hetgeen zonder fusie op termijn voor de afzonderlijke organisaties niet meer haalbaar lijkt.
- Uit oogpunt van keuzevrijheid bieden, aanpalend aan het verzorgingsgebied van Groene Welle en AOC Oost, andere aoc's opleidingen aan.

3.2.2 bereikbaarheid en spreiding van onderwijsvoorzieningen

Zie ook vorige paragraaf 3.2.1.

Vmbo:

De bereikbaarheid en spreiding van betrokken zes vmbo-locaties verandert niet als gevolg van de fusie.

Mbo:

Van de vijf mbo-locaties vormen Zwolle, Almelo en Doetinchem de kern. Deze zijn, uitgaande van een uur reistijd, goed bereikbaar vanuit respectievelijk het (noord)westelijk, het (noord)oostelijk en zuidelijk deel van het gezamenlijk verzorgingsgebied van Groene Welle en AOC Oost. Op deze locaties is als 'thuisbasis' het breedste palet aan beroepsopleidingen aanwezig. De locaties Hardenberg en Twello dragen voornamelijk als 'thuisbasis' bij aan de bereikbaarheid en toegankelijkheid van mbo-opleidingen in het noordelijk en westelijk deel van het gezamenlijk verzorgingsgebied. Hierdoor ontstaat er, behalve in het zuidelijk deel van het verzorgingsgebied, een spreiding van mbo-locaties als thuisbasis die (ruim) binnen een uur aan te reizen zijn. Uit oogpunt van bereikbaarheid vormt de Achterhoek, in het zuidoostelijk deel van het verzorgingsgebied, een aandachtspunt. Behoud van de vestiging in Doetinchem is essentieel om vanuit de Achterhoek binnen een redelijke reistijd van een uur groen mbo te kunnen volgen. De andere locaties zijn vanuit de Achterhoek vaak slechts met een langere reistijd bereikbaar.

De specialisaties (groene werkplaatsen) worden, na afstemming met het bedrijfsleven, met name op of nabij de locaties Zwolle (plantenteelt, diervverzorging, groene leefomgeving en retail) en Almelo (paraveterinair, cultuurtechniek en voeding) gesitueerd. Doetinchem (veehouderij/productie), Hardenberg (veehouderij/verbrede doelstelling) en Twello (bloemisterij) kennen één specialisatie. Dit in lijn met de belangrijkste groene economische activiteit in hun omgeving. Concentratie van specialisaties moet bijdragen aan de kwaliteit van opleidingen, tegelijkertijd zal dit betekenen dat met name meer niveau 3 en 4 studenten in hun laatste jaar verder moeten reizen voor hun beroepsvorming. Indien uit oogpunt van bereikbaarheid nodig, worden door de betrokken instellingen, in afstemming met studenten, vervoersmogelijkheden geregeld naar groene werkplaatsen. Dit gebeurt ook reeds in de huidige situatie.

Samengevat stelt de Commissie vast dat het fusievoornemen:

- voorziet in het stand houden van alle huidige vmbo-locaties zodat de fusie niet van invloed is op de bereikbaarheid en spreiding van het vmbo-onderwijs.
- streeft naar het zoveel mogelijk handhaven van de bereikbaarheid van het mbo-onderwijs door het zoveel mogelijk in stand houden van alle bestaande locaties als 'thuisbasis' waar mbo-studenten hun algemene vakken volgen, studieloopbaanbegeleiding krijgen en een basis leggen voor hun beroepsvorming. Het doel is dat de studenten uit de lagere niveaus hier, mede uit oogpunt van bereikbaarheid, hun gehele opleiding kunnen volgen.
- expertise concentreert op een beperkt aantal locaties (groene werkplaatsen) waardoor reisafstanden langer kunnen worden voor ouderejaars niveau 3 en 4 studenten, vaak wel binnen een uur reistijd. Hier is een afweging gemaakt tussen reistijd en het tegengaan van versnippering t.b.v. de kwaliteit van opleidingen. Betrokken instellingen geven aan, indien nodig uit oogpunt van bereikbaarheid, vervoer naar groene werkplaatsen verzorgen.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Interne doelmatigheid en continuïteit

Huidige positie:

De aanvraag voor de fusietoets bevat een analyse van de belangrijkste financiële kengetallen van AOC Oost en Groene Welle⁵. Hieruit blijkt dat de huidige financiële positie voldoende is. Beide instellingen hebben de afgelopen jaren hun financiële positie versterkt en voldoen aan landelijke normen voor financieel toezicht. Ter illustratie bevat onderstaande tabel 4 een overzicht van de ontwikkeling van de belangrijkste financiële kengetallen in de periode 2014 – 2016.

Tabel 4 Financiële kengetallen AOC Oost en Groene Welle

	AOC Oost	Groene Welle	Norm
Liquiditeit			
2014	2,3	1,3	0,5
2015	2,6	1,7	
2016	2,6	1,9	
Rentabiliteit			
2014	3,0	2,6	0,0
2015	1,4	2,4	
2016	2,3	0,9	
Solvabiliteit			
2014	0,8	0,6	0,2 - 0,6
2015	0,8	0,6	
2016	0,8	0,6	

Bron: jaarverslagen AOC Oost en Groene Welle, DUO

Ook uit de financiële benchmark MBO 2016⁶ (verslagjaar) komen geen bijzonderheden naar voren t.a.v. de financiële positie van AOC Oost en Groene Welle die zouden duiden op een onevenwichtige positie⁷ uit oogpunt van bedrijfsvoering.

⁵ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage 18

⁶ Financiële positie MBO-scholen: tijdig inspelen op nieuwe ontwikkelingen noodzakelijk, MBO-Raad, 2016

De financiële positie van de instellingen zegt op zichzelf niet alles over de doelmatigheid van het opleidingsaanbod. AOC Oost en Groene Welle hebben een analyse uitgevoerd van hun opleidingsportfolio en geconstateerd dat een doelmatiger organisatie mogelijk en noodzakelijk is om de kwaliteit van de mbo-opleidingen te versterken. In schooljaar 2015-2016 bood AOC Oost 32 mbo-kwalificaties aan met gemiddeld zo'n 44 bol-leerlingen⁷. De spreiding om dit gemiddelde is groot: 10 kwalificaties hadden minder dan 18 bol-leerlingen. Groene Welle bood 34 mbo-kwalificaties aan met gemiddeld 30 bol-leerlingen, 14 van deze kwalificaties hadden minder dan 18 bol-leerlingen. Overigens is de signaalwaarde voor doelmatigheid (18 leerlingen) uit de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo gebaseerd op het begrip 'beroepsopleiding' dat meer overeenkomt met een kwalificatiedossier dan met een individuele kwalificatie. Hierdoor vallen nauwelijks 'beroepsopleidingen' van Groene Welle en AOC Oost onder deze signaalwaarde en voor zover dit het geval is, gaat het om een unieke opleiding zoals hoefsmid.

Vooruitblik:

De aanvraag fusietoets omvat een meerjarenbegroting 2017 – 2012 voor AOC Oost en Groene Welle apart en een (rekenkundig) geconsolideerde begroting voor beide instellingen (basisscenario op basis van normbekostiging per gewogen mbo-leerling in 2017). Deze sluit naar verwachting licht negatief, hetgeen op kortere termijn opgevangen kan worden binnen het eigen vermogen. Wanneer de bekostiging van groen onderwijs op een vergelijkbaar niveau wordt gebracht met het overig mbo⁸, is er overigens sprake van een licht positief resultaat.

Op basis van basisscenario zijn drie alternatieve scenario's doorgerekend (normbekostiging groene mbo-leerlingen in verhouding tot overig mbo, een plotselinge daling van 3% van het aantal vmbo-leerlingen en een efficiëncywinst van 0,05%). Dergelijke scenarioberekeningen illustreren dat de organisatie vlot inzicht kan krijgen in de (financiële) effecten van ontwikkelingen waarmee de organisatie geconfronteerd kan worden en hoe daar mee omgegaan moet worden om de continuïteit van de organisatie te borgen. Uit strategische personeelsplanning blijkt voorts dat er de komende jaren sprake is van natuurlijk verloop van ca. 45 fte en een flexibele schil aan medewerkers van minimaal 15%. De nieuwe organisatie is dus wendbaar als zich onvoorziene omstandigheden voordoen (bijvoorbeeld grotere daling leerlingen dan voorzien).

De fusie sec heeft dan ook geen gevolgen voor medewerkers, behalve op bestuurlijk niveau en leidinggevend niveau (algemene- en overheadfuncties, niet onderwijzend personeel). Het gaat hier om enkele functies die na de fusie dubbel bezet zijn waarvoor via natuurlijk verloop of anders een passende oplossing gezocht wordt. Het uiteindelijke doel is dat (financiële) opbrengsten/besparingen van de fusie ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs.

De grootste doelmatigheidswinst vloeit echter voort uit het samenvoegen en herspreiden van mbo-opleidingen over de bestaande locaties zoals beschreven in paragraaf 3.2.1. Circa tweederde van de kwalificaties (opleidingen) van AOC Oost en Groene Welle overlappen. Wanneer deze overlap samengevoegd wordt, ontstaat in theorie een gezamenlijk aanbod van 44 kwalificaties met gemiddeld 55 bol-leerlingen (in plaats van de huidige gemiddeld 44 bol-leerlingen per kwalificatie bij AOC Oost en 34 bol-leerlingen bij Groene Welle). Deze bundeling van leerlingen moet, in samenhang met een vermindering van kwalificaties in de nieuwe kwalificatiestructuur, o.a. leiden tot meer schaalgrootte

⁷ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage

⁸ Door een bezuiniging op groen onderwijs op de begroting van EZ ligt verhoudingsgewijs de bekostiging van mbo-leerlingen in groen onderwijs wat lager dan overig mbo. Aoc's trachten deze verhoudingsgewijs lagere bekostiging ongedaan te maken. Het nieuwe regeerakkoord zal hierover duidelijkheid geven.

per (cluster van) opleiding(en) en ruimte voor meer gespecialiseerde docententeams die de opleidingen kunnen doorontwikkelen.

Op basis van voorgaande constateert de CMMBO het volgende:

- De financiële positie van beide instellingen bij aanvang van de fusie is op orde. De fusie is niet nodig om de financiële positie te herstellen. Besparingen die op termijn voortvloeien uit de fusie kunnen voor de kwaliteit van onderwijs aangewend worden. De belangrijkste doelmatigheidswinst is te behalen door het wegnemen van de huidige overlap in opleidingen door het voorgenomen plan voor spreiding en situering van mbo-opleidingen.
- Friciekosten als gevolg van de fusie zijn naar verwachting (zeer) beperkt.
- Ook na de fusie kent de organisatie uit oogpunt van financiële positie en personele inzet een zekere mate van flexibiliteit om op (on)voorzien omstandigheden in te kunnen spelen en de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

3.3.2 Externe macrodoelmatigheid

Doelmatigheid:

Zoals in paragraaf 3.2.2 aangegeven, wordt het verzorgingsgebied van AOC Oost en Groene Welle omgeven door aanbod van andere aoc's, met name: Terra (ten noorden), Aeres (ten westen), Helicon (ten Zuiden) en Landstede (vestiging Raalte). Ter voorbereiding van de fusie hebben AOC Oost en Groene Welle in 2016 en 2017 gezamenlijk gesprekken gevoerd over hun voorgenomen plan van spreiding en situering van opleidingen met Aeres, Helicon, Landstede⁹ en Terra. Doel van deze gesprekken was te komen tot afspraken over de macrodoelmatigheid van opleidingen van AOC Oost en Groene Welle in relatie tot het aanbod van de andere instellingen op locaties in het aangrenzende gebied. Deze gesprekken hebben met Aeres en Helicon inmiddels tot overeenstemming geleid, met Landstede en Terra zijn met name procesafspraken gemaakt over nadere afstemming van het aanbod aan opleidingen dit najaar (2017).

Arbeidsmarktperspectief:

De mate waarin gediplomeerden van AOC Oost en Groene Welle, die aansluitend aan hun opleiding de arbeidsmarkt betreden, een jaar later meer dan 12 uur per week aan het werk zijn laat zich illustreren door onderstaande tabel 5. Daaruit blijkt dat ten opzichte van het landelijk gemiddelde relatief meer gediplomeerden van AOC Oost een jaar na schoolverlaten aan het werk zijn. Voor Groene Welle komt dit aandeel overeen met het landelijk gemiddelde. Uit onderliggende analyses blijkt dat ook de arbeidsmarktrelevantie van de nagenoeg alle beroepsopleidingen van beide instellingen voldoen aan de signaleringswaarde in de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo (minimaal 70% aan het werk). Zoals bekend¹⁰ vraagt een niveau 2 opleiding als Dierverzorger blijvend aandacht uit oogpunt van arbeidsmarktperspectief.

Tabel 5: % werkzame gediplomeerde mbo-schoolverlaters

	2012	2013	2014	2015*	2016*
Landelijk mbo	83%	81%	81%	79%	79%
AOC Oost	86%	86%	88%	82%	82%
Groene Welle	83%	82%	80%	76%	79%

Bron: CBS

*= voorlopige cijfers (definitieve cijfers doorgaans enkele procentpunten hoger)

⁹ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlagen 14 t/m 16.

¹⁰ Arbeidsmarktperspectief mbo niveau 2, advies CMMBO, 2017

De voorgenomen fusie heeft o.a. als doel mbo-opleidingen beter te laten aansluiten op de beroepspraktijk (zie tevens paragraaf 3.4). Mede daarom hebben AOC Oost en Groene Welle hun voorgenomen plan afgestemd met relevante branche- en beroepsorganisaties: VBW (bloemisterij), Vedia's (dierenartsassistenten), VHG (hovenierssector), Cumela (agrarisch loonwerk, gww) en LTO-Noord (agrarische productie)¹¹. De genoemde organisaties ondersteunen de voorgenomen fusie in het algemeen en in het bijzonder het plan van spreiding en situering van opleidingen op basis van het model genoemd in paragraaf 3.2.1. Met name de concentratie van expertise in branchegerichte groene werkplaatsen wordt gewaardeerd. Ze vormen een helder aanspreekpunt voor het bedrijfsleven dat zich bereid toont, naar vermogen, hierin te investeren (tijd, middelen en/of natura). De situering van de groene werkplaatsen sluit overwegend aan op de spreiding van de relevante economische zwaartepunten in het verzorgingsgebied.

De commissie komt samengevat tot de volgende bevinding:

- Uit oogpunt van macrodoelmatigheid hebben AOC Oost en Groene Welle in overwegende mate invulling gegeven aan hun zorgplichten doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief. Over het voorgenomen aanbod van mbo-opleidingen en de spreiding daarvan over locaties is met twee van de vier omliggende instellingen overeenstemming bereikt en met de andere twee zijn procesafspraken gemaakt over afstemming van het opleidingsaanbod dit najaar. Daarnaast is overeenstemming bereikt met het regionale bedrijfsleven. Het arbeidsmarktperspectief van het huidige aanbod van opleidingen van beide instellingen komt overeen met landelijk gemiddelde, of is bovengemiddeld, en voldoet doorgaans aan de signaalwaarden uit de betreffende beleidsregel.

3.4 Kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs

Uit oogpunt van kwaliteit is de uitgangspositie van beide instellingen voorafgaand aan de fusie overwegend voldoende, met aandachtspunten voor enkele mbo-opleidingen. Uit o.a. toezicht van de Onderwijsinspectie komen geen bijzondere aandachtspunten naar voren voor het vmbo. Alle vmbo-locaties voldoen volgens de Onderwijsinspectie aan de basiskwaliteit. Wat betreft mbo-opleidingen ligt het jaarresultaat en diplomaresultaat van beide instellingen op instellingsniveau boven de landelijke norm en het gemiddelde van alle aoc's. Ook op het terugdringen van vsv scores beide instellingen bovengemiddeld goed. Het rapportcijfer dat zijn mbo-studenten aan Groene Welle geven is 6,7, voor AOC Oost is dit 6,4. Het gemiddelde cijfer voor aoc's is 6,6. Dit algemene beeld neemt niet weg dat de Inspectie van het onderwijs de kwaliteitsborging van enkele mbo-opleidingen van AOC Oost en Groene Welle als onvoldoende heeft beoordeeld. Inmiddels is dit deels hersteld¹². Voor de nieuwe organisatie wordt momenteel een gezamenlijk kwaliteitszorgsysteem uitgewerkt.

Uit oogpunt van kwaliteit en responsiviteit tonen de betrokken instellingen meer ambitie dan enkel het in stand houden van het huidige niveau. AOC Oost en Groene Welle geven aan dat de kern van hun samenwerking ligt in de wens het mbo kwalitatief te versterken. Men heeft de ambitie om het groene beroepsonderwijs in Oost-Nederland een nieuwe kwaliteitsimpuls te geven: vooruitstrevend beroepsonderwijs dat beter aansluit bij de beroepspraktijk. Met meer betrokkenheid van bedrijfsleven,

¹¹ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlagen 20 t/m 24

¹² Wat betreft Kwaliteitsborging geldt dat de Inspectie bij Groene Welle na de herbeoordeling in juni 2017 heeft aangegeven dat de instelling aan de normen voldoet. Bij AOC Oost heeft deze herbeoordeling nog niet plaatsgevonden (verwachting voorjaar-zomer 2018). De kern van het inspectieoordeel bij AOC Oost is dat de sturing op kwaliteitsborging te impliciet gebeurt, waardoor er onvoldoende systematisch aan de pdca-cyclus wordt gewerkt. Ondertussen heeft AOC Oost op dit punt enkele verbeteracties doorgevoerd (A3-systematiek, reflectiegesprekken), waarover AOC Oost nog in 2017 een tussentijds gesprek met de Inspectie heeft.

leerzamer voor studenten en met een interessanter perspectief voor medewerkers. Samenwerking biedt betere kansen in te spelen op o.a. demografische ontwikkelingen en de snelle opeenvolging van innovaties in branches. Dit vereist voldoende 'massa' in studentenaantallen en docententeams.

Opvallend, in positieve zin, is dat AOC Oost en Groene Welle niet eerst gaan fuseren om een start te maken met de realisatie van bovenstaande doelstellingen, maar hier vanaf 2014 via samenwerking al mee gestart zijn. De fusie is daarmee eerder een formeel moment om de reeds gemaakte vorderingen in, met name onderwijskundige, samenwerking te verankeren en een noodzakelijke basis te leggen voor verdere, met name bestuurlijke en organisatorische, integratie. Zo werken sinds 2015 docenten van AOC Oost en Groene Welle nauw samen bij de invoering van de herziene kwalificatiestructuur, waardoor een gemeenschappelijke visie op het onderwijs gevormd is en gezamenlijk vorm wordt gegeven aan curricula en examinering¹³. De samenwerking wordt dus 'bottom up' vorm gegeven in plaats van 'top down'.

De opbrengsten van de huidige samenwerking en de komende fusie voorzien daarmee in één van de doelstellingen uit de 'Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016 – 2025'¹⁴, namelijk 'het voortdurend en sneller laten aansluiten van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt'. Om dit te bereiken wordt gestreefd naar het vergroten van de macrodoelmatigheid van groen beroepsonderwijs door de vorming van vijf clusters (regio's) waarbinnen instellingen nauw samenwerken.

De CMMBO constateert op basis van het voorgaande het volgende:

- De huidige onderwijskwaliteit van beide instellingen voorafgaand aan de fusie is overwegend voldoende, met enkele tekortkomingen voor het mbo. Deze zijn inmiddels deels hersteld. Voor de nieuwe organisatie wordt momenteel een gezamenlijk kwaliteitszorgsysteem uitgewerkt.
- De doelmatigheidswinst die met de fusie bereikt kan worden, moet ten goede komen aan de kwaliteit en responsiviteit (het vermogen opleidingen voortdurend en sneller aan te laten sluiten op ontwikkelingen in o.a. arbeidsmarkt). Instellingen hebben hier individueel minder mogelijkheden toe.
- De voorgenomen fusie past binnen het beleid zoals geformuleerd in de Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016-2025 (zie ook paragraaf 3.7).

3.5 Menselijke maat

Beide instellingen scoren in de laatste JOB-enquête (studenttevredenheid) gemiddeld tot bovengemiddeld op de aspecten veiligheid, organisatie (o.a. informatievoorziening en klachtenbehandeling), werkplek en studiefaciliteiten. Wat betreft medewerkerstevredenheid¹⁵ zijn er over Groene Welle geen gegevens beschikbaar, AOC Oost scoort op 8 van de 9 elementen gemiddeld tot bovengemiddeld. Aandachtspunt volgens medewerkers is de organisatie van de instelling. Samengevat wordt in tevredenheidsonderzoeken de huidige situatie door studenten en medewerkers als overwegend positief beoordeeld.

Wat betreft de beoogde organisatie na de fusie zijn uit oogpunt van studenten en medewerkers de volgende uitgangspunten van belang¹⁶:

¹³ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlagen 8 en 9

¹⁴ De 'Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016-2025' is een gezamenlijke beleidsnota van het ministerie van EZ, groene kennisinstellingen en groen bedrijfsleven voor een duurzaam en toekomstbestendig groen onderwijs- en kennissysteem.

¹⁵ Tevredenheidsonderzoek 2014-2015, MBO Benchmark, MBO Raad

¹⁶ Aanvraag fusietoets AOC Oost en Groene Welle, bijlage 12

- Voor vmbo-studenten verandert er niets. De huidige zes locaties blijven gehandhaafd en kennen een grote mate van zelfstandigheid. De huidige organisatiestructuur blijft zoveel mogelijk gehandhaafd.
- Het beoogde model voor de organisatie van het mbo-onderwijs gaat uit van een 'thuisbasis' in de nabijheid van de woonplaats van de student (zie paragraaf 3.2.1.). Deze vormt gedurende de studieloopbaan van de student een vaste en herkenbare plek.
- Voor de organisatie van mbo-docenten in onderwijsteams is de vakinhoud leidend (en niet de onderwijslocatie). Naar verwachting worden er 10 verschillende werkvelden en bijbehorende docententeams ingericht. Ieder team kent een teamleider en maximaal 18 fte aan medewerkers en ongeveer 300 (gewogen) studenten. De teamleiders staan onder een eenhoofdige leiding van het mbo.

Op basis van voorgaande uitgangspunten willen AOC Oost en Groene Welle na de fusie een organisatie behouden die zich wat betreft cultuur kenmerkt door kleinschaligheid, toegankelijkheid op alle organisatieniveaus en een hoge betrokkenheid van medewerkers met elkaar en bij de leerling/student.

De Commissie stelt op basis van voorgaande vast dat de uitgangspunten voor de inrichting van de nieuwe organisatie, zoals vastgelegd in het fusievoornemen, in voldoende mate rekening houden met het aspect van de menselijke maat. Zo behouden o.a. (v)mbo-leerlingen en medewerkers een eigen thuisbasis en kent de onderwijsorganisatie een indeling in eenheden met een overzichtelijke omvang.

3.6 Draagvlak

3.6.1 Intern

Het fusievoornemen is door de CvB's van Groene Welle en AOC Oost voorgelegd aan de Raden van Toezicht, ouderraden, ondernemingsraden en studentenraden van beide instellingen. Alle genoemde organen ondersteunen de voorgenomen fusie en onderhavige aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen bestuurlijke- en instellingsfusie, zoals blijkt uit schriftelijke verklaringen die bij de aanvraag gevoegd zijn. De medezeggenschapsorganen spreken de wens uit ook in de nabij toekomst bij de verdere uitwerking van de fusie op eenzelfde wijze nauw betrokken te blijven.

De Commissie constateert daarom dat er intern draagvlak is voor de voorgenomen fusie. Deze ondersteuning verrast niet, gelet op het proces dat de afgelopen jaren reeds doorlopen is en de betrokkenheid van genoemde organen daarbij.

3.6.2 Extern

In paragraaf 3.3.2. is reeds aangegeven dat de voorgenomen fusie en het plan van spreiding en situering van opleidingen met vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven is besproken is en dat het regionale bedrijfsleven hiermee heeft ingestemd.

De fusieplannen zijn voorts gedeeld met vo-instellingen binnen de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs, met roc's in het verzorgingsgebied (Deltion, Landstede, ROC Twente en Graafschap College) en het hbo (Aeres en Van Hall Larenstein).

De afgelopen jaren is door AOC Oost en Groene Welle met gemeenten regelmatig gesproken over de noodzaak van bundeling van het mbo op regionaal niveau. Met name vanuit de invalshoek van arbeidsmarkt en werkgelegenheid is door gemeenten hierop positief gereageerd. Aoc's, andere kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheden participeren in regionale, economische ontwikkelingsprojecten zoals de kenniswerkplaatsen Twente en Achterhoek.

De CMMBO stelt daarom vast dat bij externe partijen er in overwegende mate draagvlak is voor de voorgenomen fusie.

3.7 Overige aandachtspunten

Zoals in paragraaf 3.4 aangegeven heeft de Commissie kennis genomen van de doelstelling uit de Ontwikkelagenda groen onderwijs om het groene beroepsonderwijs voortdurend en sneller te laten aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt. Hiervoor is het volgende actiepunt geformuleerd: “Verbeteren van de kritische massa, de externe profilering en de uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid¹⁷ van het stelsel van aoc’s door het creëren van een vijftal clusters van instellingen en het samenvoegen van instellingen”. De Commissie constateert dat, kort samengevat, gekozen is voor kwaliteitsverbetering door middel van schaalvergroting en specialisatie in het groen beroepsonderwijs en bijvoorbeeld niet voor integratie met andere regionale instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs, ondanks dat vernieuwing vaak plaatsvindt op grensvlakken.

Daarnaast constateert de Commissie dat het concept van de vijf clusters niet nader is uitgewerkt (het voortouw ligt bij aoc’s zelf), terwijl een enigszins nadere uitwerking meer richting zou kunnen bieden aan de Commissie om fusies in het groene beroepsonderwijs op hun bijdrage aan de beoogde beleidsdoelstelling en het algemeen maatschappelijk nut te kunnen beoordelen. Bij het uitblijven van een nadere uitwerking heeft de Commissie in het kader van de beoordeling van onderhavige subsidieaanvraag de volgende aannames gedaan:

- De Commissie stelt zich voor dat clusters, uit oogpunt van met name uitvoerings- en organisatiedoelmatigheid, de vorm hebben van een *aaneengesloten* regio. Voor samenwerking uit oogpunt van ontwikkeldoelmatigheid is een aangesloten regio minder tot niet noodzakelijk;
- Zonder exacte geografische grenzen te benoemen stelt de Commissie zich een beeld voor van vijf regio’s gelegen in het Noorden, Oosten, Zuiden, Zuidwesten en Noordwesten¹⁸ van het land. De omvang van de regio’s is onderling redelijk in balans. Dit wederom vooral uit oogpunt van het realiseren van de beoogde uitvoerings- en organisatiedoelmatigheid.
- Samenwerking in een cluster kan op bestuurs- en instellingsniveau op meerdere manieren vorm gegeven worden dan enkel via een bestuurlijke of instellingsfusie. Ofwel: de clustervorming is niet op voorhand een argument voor fusie, de waarde van de fusie zal iedere keer op zijn merites voor het versterken van de ‘uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid’ voor de betreffende regio opnieuw bezien moeten worden.

Bovenstaande aannames hebben voor de Commissie bijgedragen aan de oordeelsvorming over het fusievoornemen van AOC Oost en Groene Welle. Dit voornemen voorziet namelijk in een aanwijsbare versterking van de uitvoerings-, ontwikkel- en organisatiedoelmatigheid van groen beroepsonderwijs voor een aaneengesloten werkgebied, gelegen in de regio Oost (indicatief: Overijssel en Gelderland) en omvat zo’n 12% van het landelijk aantal aoc-leerlingen (naast leerlingen van andere aoc’s in deze regio). Hiermee draagt de fusie, op basis van gedane aannames, bij aan de beoogde clustervorming en doorkruist deze in ieder geval niet. De Commissie hecht er aan de gedane aannames uit oogpunt van transparantie hier te vermelden.

¹⁷ *Ontwikkeloelmatigheid*: de inhoudelijke en methodische vernieuwing van het opleidingsaanbod en het investeren in (nieuwe) opleidingen. *Uitvoeringsdoelmatigheid*: het opleidingsportfolio in de regio, vanuit de samenwerkingen en vanuit het instellingsperspectief. *Organisatiedoelmatigheid*: het kunnen aanbieden van de opleidingen binnen de instellingen. Het zo organiseren van de opleidingen, dat deze vanuit de interne bedrijfsvoering levensvatbaar zijn.

¹⁸ Een richtinggevende hoofdindeling die het voormalig ministerie van LNV vaker hanteerde.