



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de besturen van ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam
T.a.v. de heer G. Vreugdenhil
Fraijlemaborg 141
1102 CV Amsterdam

**Middelbaar Beroeps
Onderwijs**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

[Faded contact information]

Onze referentie

26459873

Bijlagen

Advies CMMBO

*Als u belang hebt bij dit besluit,
dan kunt u hiertegen binnen 6
weken, gerekend vanaf de
verzenddatum, bezwaar maken.
Stuur uw bezwaarschrift naar
DUO, Postbus 30205, 2500 GE
Den Haag. U kunt uw bezwaar
ook digitaal indienen op
www.bezwaarschriftenocw.nl.*

Datum

Betreft Besluit op uw aanvraag voorgenomen fusie ROC van Flevoland en ROC
van Amsterdam

Geachte heer Vreugdenhil,

Op 30 september 2020 heb ik uw aanvraag voor goedkeuring van de bestuurlijke
fusie per 1 januari 2021 tussen ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam in
goede orde ontvangen.

Op 1 oktober 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011, 95) in
werking getreden waarmee onder andere de Wet educatie en beroepsonderwijs is
gewijzigd. Op 1 augustus 2017 is de Regeling en beleidsregels fusietoets in het
onderwijs 2017 in werking getreden, welke met ingang van 1 augustus 2018 is
gewijzigd (Stcrt. 2018, 40728). In dit besluit wordt uw aanvraag getoetst aan de
voorwaarden van deze wet en regeling.

De Commissie Macrodoelmatigheid MBO (hierna: de adviescommissie) heeft 19
november jongstleden advies aan mij uitgebracht over uw aanvraag. Het integrale
advies is bijgevoegd bij dit besluit. De adviescommissie adviseert, alles
overwegende, de fusie goed te keuren. Dit advies neem ik over.

Afweging van de onder artikel 5 van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het
onderwijs 2017 genoemde criteria leidt tot de conclusie, dat er in het geval van
deze voorgenomen fusie geen sprake is van een significante belemmering van 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, bedoeld in artikel 2.1.11,
eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

De fusie zal de reeds jarenlange en succesvolle samenwerking bestendigen. Een
samenwerking die aantoonbaar heeft bijgedragen aan het in stand houden van
een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere en Lelystad. Het lokale
beoordelingsproces van afstemming rond de voorgenomen fusie heeft geleid tot
draagvlak onder de direct betrokkenen, als ook onder andere stakeholders zoals
het bedrijfsleven. De overige criteria leveren geen belangrijke argumenten op
tegen de voorgenomen fusie.

BESLUIT

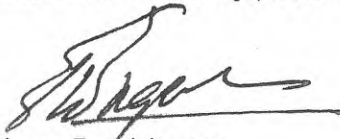
Gelet op de artikelen 2.1.3 en 2.1.8 tot en met 2.1.12 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, het bepaalde in de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017, het bovenbedoeld advies, en daarbij alle feiten en omstandigheden in aanmerking nemende, verleen ik goedkeuring aan ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam voor een bestuurlijke fusie per 1 januari 2021.

Bij dit besluit wil ik u oproepen om te doen wat nodig is om de menselijke maat stevig te verankeren in de nieuwe organisatie. Een cruciale randvoorwaarde voor goed beroepsonderwijs is onderwijs dat kleinschalig is georganiseerd, zodat leerlingen en studenten zich thuis voelen op een school en deel uitmaken van een kleine groep. In de afgelopen jaren is het 'klein binnen groot' organiseren een belangrijke prioriteit geweest binnen uw instellingen. Dat geeft mij vertrouwen dat u ook in de nieuwe fusie-organisatie hierin zult slagen.

Ik wens u daarbij veel succes!

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Ingrid van Engelshoven

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

bezoekadres
Parkstraat 83
2514 JG Den Haag

postadres
Postbus 85498
2508 CD Den Haag

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

plaats Den Haag
datum 19 november 2020
kenmerk 2020156
betreft Advies toets bestuurlijke fusie ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

De bevoegde gezagen van ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam hebben op 30 september 2020 gezamenlijk een aanvraag bij u ingediend voor goedkeuring van een bestuurlijk fusie per 1 januari 2021. Dit op basis van artikel 2.1.10 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De Commissie macrodoelmatigheid mbo heeft de taak u te adviseren over de voorgenomen fusie. Hierbij biedt de CMMBO u haar advies aan (zie bijlage).

Op basis van de uitgevoerde analyse adviseert de CMMBO u goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen bestuurlijke fusie van ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam. De voordelen van de voorgenomen fusie wegen ruimschoots op tegen de nadelen. De fusie moet vooral gezien worden als het bestendigen van een reeds jarenlange en succesvolle samenwerking.

Hoogachtend,

De Commissie macrodoelmatigheid mbo



Prof. dr. F. Leijnse
Voorzitter



ir. C.J. van Overveld
Secretaris

Bijlage:

- Advies en analyse bestuurlijke fusie ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam

Onderwerp: Advies over voornemen bestuurlijke fusie ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam

Datum: 17 november 2020

Aanleiding

Het bevoegd gezag van de instelling ROC van Flevoland en van de instelling ROC van Amsterdam hebben op 30 september 2020 een aanvraag ingediend bij de minister van OCW voor goedkeuring van een bestuurlijke fusie per 1 januari 2021. De bestuurlijke fusie betreft de overdracht door de Stichting ROC van Flevoland (nr. bevoegd gezag 40805) van de instandhouding van de instelling ROC van Flevoland aan de Stichting ROC van Amsterdam (nr. bevoegd gezag 80833).

De Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) heeft de taak de minister van OCW te adviseren over de voorgenomen fusie. Hierbij brengt de CMMBO haar advies uit.

Overwegingen

De analyse van de voorgenomen fusie is uitgevoerd op basis van 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:

Algemeen:


De huidige bestuurlijke fusie tussen ROCvF en ROCvA moet in het licht gezien worden van de intensieve samenwerking tussen beide besturen sinds 2008. Op dat moment was de positie van het ROCvF kwetsbaar. Het ROCvF is daarom de samenwerking aangegaan met het ROCvA om gezamenlijk een doelmatig aanbod van opleidingen van goede kwaliteit in Flevoland in stand te kunnen houden.

De bestuurlijke fusie beoogt deze samenwerking te bestendigen in overeenstemming met de bedoeling van de Wet educatie en beroepsonderwijs. De besturing van de samenwerking is namelijk uit juridisch oogpunt onderwerp geweest van toezicht door de Inspectie van het onderwijs. Deze heeft in 2012 geconstateerd dat de samenwerkingsconstructie juridisch gezien rechtmatig is, maar niet aansluit bij de bedoeling van de wetgever. In 2015 heeft de minister van OCW aangegeven de juridische vormgeving van de samenwerking te gedogen, in afwachting van aangekondigde wetgeving. Dit najaar is wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs bij de Tweede Kamer ingediend, dat voorziet in de mogelijkheid dat één bevoegd gezag meer dan één mbo-instelling in stand kan houden. Met het oog hierop hebben ROCvA en ROCvF besloten nu een aanvraag voor een toets voor een bestuurlijke fusie in te dienen.

Regionale context:

De forse krimp van het aantal studenten van ROCvF in het afgelopen decennium, toekomstige onzekerheden over de mate van herstel van het aantal studenten en de overlap van verzorgingsgebieden, dragen op basis van de Beleidsregel bij aan een rechtvaardiging van de nauwe samenwerking die ROCvF met ROCvA is aangegaan en nu bestendig wordt d.m.v. een bestuurlijke fusie.

Het aantal studenten van ROCvF is sinds 2010 eerst met bijna een kwart gedaald en is pas vanaf het schooljaar 2019-2020 weer enigszins gestegen. Op basis van enkel demografische ontwikkelingen is de verwachting dat het huidige aantal studenten zich in de toekomst stabiliseert. De groei die ROCvF zelf ambieert, is met onzekerheden omgeven vanwege m.n. de uitgaande pendel van Flevolandse mbo-studenten naar steden die om Flevoland heen liggen, waaronder



Amsterdam en Hilversum. Het aantal mbo-studenten van het ROCvA is sinds 2015 met bijna 14% toegenomen, waaronder een toenemend aantal mbo-studenten uit Flevoland.

De verzorgingsgebieden van ROCvF en ROCvA, hoofdzakelijk gelegen in de Metropoolregio Amsterdam, overlappen volledig. Ook het profiel van beide instellingen t.a.v. niveau, leerweg en kenmerken van studenten komt overeen. Zo'n 90% van de mbo-studenten van ROCvF woont in de gemeenten Almere en Lelystad. Mbo-studenten van ROCvA komen m.n. uit de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, waarbij het zwaartepunt wordt gevormd door Amsterdam, Almere en omliggende gemeenten. Beide instellingen kennen relatief veel studenten uit apc-gebieden.

Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod:

De samenwerking tussen ROCvF en ROCvA heeft het afgelopen decennium aantoonbaar bijgedragen aan het in stand houden van een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere en Lelystad. Naar de toekomst toe is de verwachting dat dit gevarieerde aanbod van mbo-opleidingen in beide steden gewaarborgd wordt. Dit draagt op basis van de Beleidsregel positief bij aan de beoordeling van de bestuurlijke fusie.


De bestuurlijke fusie heeft geen gevolgen voor de bereikbaarheid en spreiding van onderwijsvoorzieningen. De bestaande voorzieningen van ROCvF en ROCvA blijven gehandhaafd, waardoor ook het beroepsonderwijs voor jongeren in een kwetsbare positie toegankelijk blijft en versterkt wordt. Het aantal van deze studenten van het ROCvF is de afgelopen jaren toegenomen. De gezamenlijke kwaliteitsagenda van beide instellingen bevat een uitgebreide analyse van deze doelgroep(en) en een concrete agenda voor ondersteuning van kwetsbare jongeren (samen met o.a. de gemeente Amsterdam en ROC TOP) en het versterken van kanselijkheid.

Daarnaast is er sprake van een goede bereikbaarheid van onderwijsvoorzieningen van andere onderwijsinstellingen aan de randen van de provincie Flevoland.

Doelmatigheid:

Uit oogpunt van interne doelmatigheid is de financiële positie van beide instellingen voorafgaand aan de bestuurlijke fusie voldoende. De continuïteit van de instellingen is niet in het geding, mogelijke risico's en bijbehorende beheersmaatregelen zijn in beeld. Efficiencyvoordelen zijn al in de beginfase van de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA behaald, waardoor overhead is afgenomen. De financiële lasten en baten van de huidige bestuurlijke fusie zijn daarom verwaarloosbaar, er is nauwelijks tot geen sprake van frictiekosten.

De doelmatigheid van het opleidingsaanbod van het ROCvF is de afgelopen jaren constant en gemiddeld beduidend lager dan van het ROCvA. Dit hangt samen met de keuze het bestaande gevarieerde aanbod van opleidingen in Almere en Lelystad in stand te houden in relatie tot het relatief beperkte aantal studenten dat de afgelopen jaren hier zijn mbo-opleiding volgt. Naar de toekomst toe verwacht ROCvF meer mbo-studenten aan zich te kunnen binden door o.a. recente nieuwbouw en renovatie en een groeiend aantal vmbo-leerlingen in de regio. Uit oogpunt van organisatie- en onderwijsontwikkeling heeft ROCvF sinds de afgelopen jaren voordeel van de samenwerking met het ROCvA. Door o.a. de domeinstructuur is er een gestructureerde kennisuitwisseling tussen onderwijsteams van verschillende MBO Colleges t.b.v. onderwijsontwikkeling ('ontwikkeloelmatigheid').



Uit oogpunt van een regionaal doelmatig opleidingsaanbod wordt geconstateerd dat de samenwerkende instellingen ROCvA en ROCvF een groot verzorgingsgebied hebben. Bijna alle andere instellingen in dit gebied kennen sinds 2015 tot nu nog een lichte groei, of stabilisatie van het aantal mbo-studenten. Uit oogpunt van enkel demografie wordt komende jaren een stabilisatie tot lichte krimp van het aantal studenten verwacht in (delen van) dit gebied. Dit zet dan de doelmatigheid van het opleidingsaanbod onder druk, zeker indien individuele instellingen nog willen groeien. In Noord-Holland is er tussen mbo-instellingen overleg hierover.

Het arbeidsmarktperspectief van gediplomeerde schoolverlaters van ROCvA en ROCvF ligt structureel onder het landelijk gemiddelde van het mbo. Op basis van hun kwaliteitsagenda hebben de instellingen inmiddels, samen met de gemeente Amsterdam, een monitor ontwikkeld om de situatie eerst diepgaander te kunnen onderzoeken en worden via de domeinstructuur per domein omgevingsanalyses uitgevoerd om beter te anticiperen op (economische) ontwikkelingen in de regio en de aansluiting daarop te versterken.

Kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs:

Op basis van beschikbare inzichten constateert de Commissie dat de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA bijdraagt aan de kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs. Daarbij wordt de samenstelling van de studentenpopulatie in acht genomen. Op instellingsniveau is de kwaliteitszorg en -cultuur nu voldoende.

Het instellingsbeleid is gericht op de professionele ontwikkeling en het versterken van de responsiviteit van onderwijsteams en verhoging van onderwijsopbrengsten.

Menselijke maat:

De Commissie stelt vast dat de voorgenomen bestuurlijke fusie in voldoende mate de (bestaande) menselijke maat respecteert en waarborgt.

ROCvA en ROCvF hebben sinds 2012 hun organisaties ingericht volgens het principe van 'klein binnen groot'. Het mbo-onderwijs wordt verzorgd door 12 aparte MBO Colleges, met meerdere locaties, waarvan zelfstandige onderwijsteams de basis vormen. Ieder onderwijsteam heeft een eigen omgeving waarbinnen studenten hun opleiding volgen. De teams zijn ook het eerste aanspreekpunt voor bedrijven.

Studenten kunnen met een klacht eerst terecht bij hun docent, loopbaanbegeleider of coach. Daarna is een stap naar de opleidingsmanager mogelijk. Wanneer dit geen oplossing biedt, kan men zich met een klacht richten tot de ombudsman van de instelling. Wanneer er sprake is van ongewenst gedrag, kan de student terecht bij een vertrouwenspersoon. Ieder college kent één of meer vertrouwenspersonen.

Voor medewerkers geldt dat het onderwijsteam de thuisbasis is van waaruit wordt gewerkt. Voor personele zaken zijn opleidingsmanagers in eerste instantie het aanspreekpunt. Voor meer gespecialiseerde vragen bieden stafdiensten ondersteuning, die deels op locaties aanwezig zijn.

De formele medezeggenschap van studenten en medewerkers is getrappt georganiseerd: van teamniveau, naar het niveau van MBO College, tot aan centraal niveau.

Bovenstaande structuur heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een toenemende tevredenheid van studenten en medewerkers.

Intern en extern draagvlak:

De Commissie concludeert dat er intern en extern voldoende steun is voor de bestuurlijke fusie van ROCvF en ROCvA.

Dit komt o.a. tot uiting in de adviezen van zowel de OR als de Centrale Studentenraad. Beide organen wijzen op de inmiddels jarenlange succesvolle samenwerking van de organisaties en adviseren zonder voorbehoud positief t.a.v. de voorgenomen bestuurlijke fusie. Voor hen is de huidige bestuurlijke fusie vooral een formele afhechting van een proces dat al geruime tijd loopt.

De Commissie constateert daarnaast dat er in voldoende mate draagvlak is onder externe stakeholders (een ruime selectie van bedrijven, overheden en andere kennisinstellingen) voor de voorgenomen bestuurlijke fusie. Mede omdat deze aan de huidige samenwerking weinig tot niets verandert, enkel bestendigt.

Conclusie:

Op basis van artikel 2.1.11 van de WEB kan de minister van OCW 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 de voordelen van de bestuurlijke fusie ruimschoots opwegen tegen de nadelen. Daarom is er geen sprake is van een significante belemmering van de variatie van het onderwijsaanbod als gevolg van deze voorgenomen bestuurlijke fusie.

Advies

De Commissie macrodoelmatigheid mbo adviseert de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen bestuurlijke fusie tussen de Stichting ROC van Flevoland en de Stichting ROC van Amsterdam.

Hoogachtend,

De Commissie macrodoelmatigheid mbo



Prof. dr. F. Leijnse
Voorzitter



ir. C.J. van Overveld
Secretaris

Bijlage 1: Analyse voornemen bestuurlijke fusie ROCvA en ROCvF

1. Fusiepartners

Gegevens fusiepartners
<p>De fusiepartners zijn:</p> <p><i>De Stichting Regionaal Opleidingscentrum van Flevoland:</i> De Stichting Regionaal Opleidingscentrum van Flevoland (hierna: ROCvF, nr. bevoegd gezag 40805, vestigingsplaats Almere) is de rechtspersoon die de instelling ROC van Flevoland (brinnr. 25LR) in stand houdt. Het ROC van Flevoland is een regionaal opleidingscentrum dat een breed aanbod van middelbaar beroepsonderwijs verzorgt in Midden- en Zuid-Flevoland.</p> <p>De Stichting ROCvF is enig aandeelhouder van de ROC Flevoland Holding B.V.¹. In 2018 en 2019 heeft de holding geen activiteiten uitgevoerd. Contractonderwijs wordt in beperkte mate uitgevoerd onder de Stichting ROCvF².</p> <p><i>De Stichting Regionaal Opleidingscentrum van Amsterdam:</i> De Stichting Regionaal Opleidingscentrum van Amsterdam (hierna: ROCvA, nr. bevoegd gezag 40833, vestigingsplaats Amsterdam) is de rechtspersoon die de instelling ROC van Amsterdam (brinnr. 25PZ) in stand houdt. ROC van Amsterdam is een regionaal opleidingscentrum dat middelbaar beroepsonderwijs, vavo en educatie verzorgt in de grootstedelijke regio Amsterdam.</p> <p>De Stichting ROCvA is verder de statutair bestuurder van de Stichting Voortgezet Onderwijs van Amsterdam (nr. bevoegd gezag 41854, brinnr. 00EF) die praktijkonderwijs-, vmbo-, havo- en vwo-onderwijs verzorgt in Amsterdam.</p> <p>Tot slot is de Stichting ROCvA enig aandeelhouder van ROCA contractonderwijs holding BV³. In recente jaren heeft de holding geen activiteiten uitgevoerd. Contractonderwijs wordt in beperkte mate uitgevoerd onder de Stichting ROCvA⁴.</p>

¹ Het eigen vermogen van de Holding bedraagt per 31 december 2019 € 0,3 mln negatief. Het bedrag is verwaarloosbaar t.o.v. het vermogen van de geconsolideerde balans. Bron: Jaarverslag 2019, ROCvA-ROCvF.

² De omzet bedraagt in 2019 incidenteel 2,5% van de baten van ROCvF, in 2018 was de omzet verwaarloosbaar t.o.v. het totaal aan baten.

³ Het eigen vermogen van de holding eind 2019 is € 5,6 mln. De waarde van de deelneming van ROCvA is € 5 mln. Bron: Jaarverslag 2019, ROCvA-ROCvF

⁴ De omzet bedraagt ca. 0,5 % van de baten van de Stichting ROCvA (geconsolideerde jaarrekening 2019)

2. Aard van de fusie

Aard van de fusie

Het gaat hier om een aanvraag voor een bestuurlijke fusie per 1-1-2021. De bestuurlijke fusie betreft de overdracht door de Stichting ROCvF van de instandhouding van de instelling ROC van Flevoland (brinnr. 25PZ) aan de Stichting ROCvA.

Er is geen sprake van een institutionele fusie.

3. Beoordeling voornemen bestuurlijke fusie

De ‘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 (m.n. ontwikkeling aantal studenten)

De huidige bestuurlijke fusie tussen ROCvF en ROCvA moet in het licht gezien worden van de intensieve samenwerking tussen beide besturen sinds 2008. Op dat moment was de positie van het ROCvF kwetsbaar. Eén van de redenen hiervoor was dat de eerder verwachte sterke groei van het aantal studenten van ROCvF zich niet had voorgedaan en zich op afzienbare tijd ook niet meer zou gaan voordoen. Dit o.a. vanwege het uitblijven van de beoogde sterke groei van het aantal inwoners van Almere (de ‘Schaalsprong’), door een structureel hoge uitgaande pendel van (mbo-)studenten naar o.a. vestigingen van het ROCvA in Amsterdam en Hilversum en andere instellingen op het ‘oude land’, en door de vestiging van concurrerend aanbod van mbo-opleidingen in o.a. Almere⁵ en Lelystad door andere mbo-instellingen.

Mede vanwege de studentstromen en de sterke economische verbondenheid van met name Almere en Lelystad met Amsterdam binnen de Metropoolregio Amsterdam, is het ROCvF daarom de samenwerking aangegaan met het ROCvA om een doelmatig aanbod van opleidingen van goede kwaliteit in deze regio te verzorgen⁶.

Voor een analyse van de ontwikkeling van het aantal studenten wordt voor met name het ROCvF wat verder teruggeblikt om rekening te houden met bovenstaande context van de huidige bestuurlijke fusie.

⁵ De CMMBO heeft in 2016 voor adviezen over doelmatigheid van het opleidingsaanbod in Almere uitgebreide analyses gemaakt waaruit dit naar voren gekomen is. Zie <https://www.cmmbo.nl/publications/advies-aanbod-opleidingen-almere/>

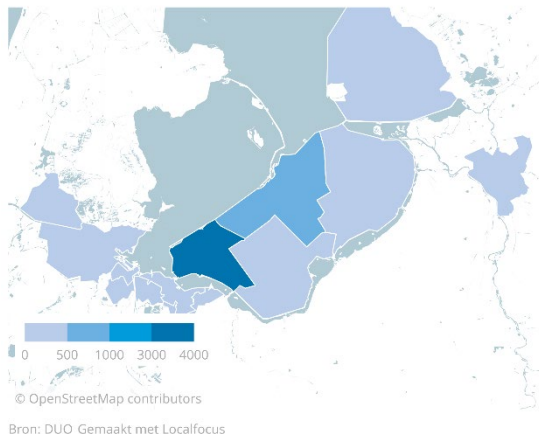
⁶ Bijlage 4, Aanvraag fusietoets ROCvA-ROCvF, 2020

ROC van Flevoland:

Figuur 1: herkomst mbo-studenten ROCvF

mbo-studenten ROC van Flevoland, 2019

Aantal studenten naar woongemeente (>10)



Het ROCvF biedt op dit moment in de provincie Flevoland op drie locaties mbo-opleidingen aan, waarvan twee locaties in Almere (MBO College Almere en MBO College Poort) en één locatie in Lelystad (MBO College Lelystad). Figuur 1 hiernaast geeft een beeld van het geografisch verzorgingsgebied van het ROCvF. Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de studenten in de gemeente Almere woont (ruim 70%), gevolgd door de gemeente Lelystad (bijna 20%) en omliggende gemeenten (ca. 10%).

Tabel 2 geeft een beeld van de (verwachte) ontwikkeling van het aantal studenten van het ROCvF. Uit de tabel blijkt allereerst dat het totaal aantal studenten in de periode 2010-2015 met 19% is gedaald van bijna 6.300 tot bijna 5.100. Dit komt overeen met een gemiddelde jaarlijkse daling van bijna 4%. Vanaf 2015 is het aantal studenten eerst licht verder gedaald, om zich vanaf 2019 weer te herstellen tot 5.000. Waarschijnlijk dat o.a. de opening van MBO College Poort (in plaats van locatie Almere Stad) en het beëindigen door ROC TOP van zijn aanbod in Almere in de recente stijging een rol hebben gespeeld.

Op basis van de leerlingenprognoses van DUO wordt in de toekomst een stabilisatie van het aantal studenten verwacht⁷. Het ROCvF is optimistischer over de toekomst en verwacht in 2025 een groei tot bijna 6.400 studenten (een gemiddelde jaarlijkse groei van zo'n 4,5%)⁸, waarmee het aantal van 2010 weer gehaald zou worden. Deze verwachting is, specifiek voor Almere, gebaseerd op m.n. een huidige toename van het aantal vmbo-leerlingen.

Tabel 2: (Verwachte) ontwikkeling aantal mbo-studenten ROCvF

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030
ROCvF	6.290	5.092	5.013	4.912	4.786	5.005	5.008	4.917

Bron: DUO

⁷ Prognoses van DUO zijn gebaseerd op demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied van de instelling een verder 'beleidsarm'.

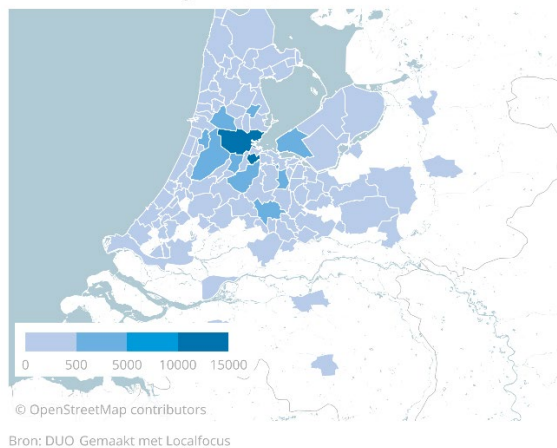
⁸ Jaarverslag 2019 ROCvA-ROCvF, pag. 87. Er is in deze raming geen rekening gehouden met effecten a.g.v. de corona epidemie

ROC van Amsterdam:

Figuur 3: herkomst mbo-studenten ROCvA

mbo-studenten ROC van Amsterdam, 2019

Aantal studenten naar woongemeente (>10)



Het ROCvA biedt op dit moment in de metropoolregio Amsterdam op negen MBO Colleges mbo-opleidingen aan⁹. Figuur 3 geeft een beeld van het geografisch verzorgingsgebied van het ROCvA voor het mbo (dus exclusief vavo en educatie). Hieruit blijkt dat het ROCvA een bovenregionale functie heeft. Studenten zijn voornamelijk afkomstig uit de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Het zwaartepunt ligt bij studenten uit de gemeente Amsterdam (37%), gevolgd door Almere (8%). De overige 55% van de mbo-studenten van het ROCvA is in 255 andere gemeenten woonachtig, waarvan het belangrijkste deel in de genoemde 3 provincies.

Tabel 4 geeft een beeld van de (verwachte) ontwikkeling van het aantal studenten van het ROCvA. Uit de tabel blijkt allereerst dat het totaal aantal studenten in de periode 2015-2019 met bijna 14% is gegroeid tot bijna 31.000. Dit komt overeen met een gemiddelde jaarlijkse groei van ruim 3%.

De meest recente leerlingenprognose van DUO gaat uit van een stabilisatie van het verwachte aantal studenten op langere termijn¹⁰. Het ROCvA verwacht zelf een groei van het aantal mbo-studenten naar zo'n 34.400 in 2025¹¹ (wat overeenkomt met een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 2%). Dit o.a. door meer instroom op en doorstroom naar een hoger niveau (langere opleidingsduur), meer bbl-trajecten in kader van Leven Lang Ontwikkelen, meer belangstelling voor technische opleidingen en het vergroten van het marktaandeel in het verzorgingsgebied.

Tabel 4: (Verwachte) ontwikkeling aantal mbo-studenten ROCvA

	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030
ROCvA	27.227	27.509	27.727	29.924	30.946	28.675	28.276

Bron: DUO

⁹ In de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Diemen, Hilversum en Hoofddorp

¹⁰ De DUO-prognose voor 2019 was 29.850 mbo-studenten. De realisatie is 30.946 studenten. Dit ligt zo'n 1.100 studenten hoger.

¹¹ Jaarverslag 2019 ROCvA-ROCvF. Er is in deze raming geen rekening gehouden met effecten a.g.v. de corona epidemie

Totaal ROCvF en ROCvA:

De volgende tabel 5 is een samenvoeging van tabellen 2 en 4 en geeft de (verwachte) ontwikkeling aan van het totaal aantal studenten van ROCvF en ROCvA. Het totaal aantal mbo-studenten is in de periode 2010 t/m 2017 stabiel gebleven (de daling bij ROCvF werd gecompenseerd door de groei bij ROCvA). In 2018 en 2019 neemt het totaal aantal studenten toe, vooral door een groei bij het ROCvA. Naar de toekomst toe zou als gevolg van demografische ontwikkelingen een stabilisatie tot lichte daling van het totaal aantal studenten, volgens de DUO-prognose, in de rede liggen. ROCvA en ROCvF verwachten, om de eerder aangegeven redenen, gezamenlijk echter een verdere groei tot en stabilisatie op ruim 40.000 studenten (een raming voorafgaand aan de corona epidemie).

Tabel 5: (Verwachte) ontwikkeling aantal mbo-studenten ROCvF en ROCvA

	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2025	2030
ROCvF	6.290	5.092	5.013	4.912	4.786	5.005	5.008	4.917
ROCvA	26.161	27.227	27.509	27.727	29.924	30.946	28.675	28.276
Totaal	32.451	32.319	32.522	32.639	34.710	35.951	33.683	33.192

Bron: DUO en Jaarverslagen

Uit de eerder vermelde figuren 1 en 3 blijkt dat het verzorgingsgebied van het ROCvF geheel binnen het bestaande verzorgingsgebied van het ROCvA valt. De gemeente Almere vormt het zwaartepunt binnen deze overlap. Van alle mbo-studenten die in deze gemeente wonen, volgt minder dan de helft (46%) zijn opleiding bij een vestiging van het ROCvF en bijna een derde (31%) zijn opleiding bij een vestiging van het ROCvA. Deze uitgaande pendel is de laatste jaren enkele procentpunten toegenomen¹². Het illustreert de nauwe verbondenheid van verzorgingsgebieden.

In onderstaande tabel 6 zijn enkele gegevens opgenomen over leerweg en niveau van mbo-studenten van beide instellingen om op hoofdlijnen een indruk te verkrijgen van het profiel van de instellingen. Hieruit blijkt dat ca. 25% van de studenten van beide instellingen een opleiding volgt op de niveaus 1 (entree) en 2, terwijl dit landelijk bijna 20% is. Een reden hiervoor is dat beide instellingen relatief veel instroom van jongeren uit APC-gebieden kennen. Daarnaast volgen de studenten van beide instellingen relatief vaker een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (BOL). Het profiel van beide instellingen komt op hoofdlijnen dus overeen, en verschilt van het landelijk gemiddelde.

Tabel 6: Studenten naar leerweg en niveau, 2019

	mbo					
	Leerweg		Niveau			
	BOL	BBL	Entree	2	3	4
ROC van Flevoland	81%	19%	4%	22%	21%	52%
ROC van Amsterdam	80%	20%	4%	20%	19%	57%
Landelijk	74%	26%	3%	16%	24%	57%

Bron: DUO

¹² Zie ook Advies aanbod opleidingen Almere, CMMBO, 2016. Hierin is een meerjarige analyse gemaakt van de uitgaande pendel van mbo-studenten uit Almere. Anno 2015 volgde nog ca. 50% van de Almeerse mbo-studenten zijn opleiding bij het ROCvF en 25% bij het ROCvA.

De economische structuur van de Metropoolregio Amsterdam, waaronder de deelregio's Almere-Lelystad, Amsterdam, Gooi- en Vechtstreek en Amstelland-Meerlanden, is uitgebreid gedocumenteerd¹³. Voor de economische ontwikkelingsrichting is een gemeenschappelijke agenda opgesteld¹⁴, waarvan de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt een onderdeel vormt. Samengevat heeft de regio zich in het afgelopen decennium in (inter)nationaal opzicht economisch voorspoedig ontwikkeld. Aandachtspunten zijn een stagnerende arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie en tekorten aan vakbekwame arbeid in een aantal sectoren. Door o.a. technologische ontwikkeling is er sprake van een relatief sterke polarisatie op de regionale arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 3.3.2.). Voorgaande analyses zijn uitgevoerd voorafgaand aan de corona epidemie. Op dit moment kan geconstateerd worden dat deze epidemie de eerstkomende jaren voor bepaalde sectoren in dit gebied (o.a. de luchtvaart en gerelateerde dienstverlening, horeca en toerisme), economische gevolgen zal hebben, hetgeen naar verwachting ook (tijdelijk) zal doorwerken in de ontwikkeling van het beroepsonderwijs.

Op basis van voorgaande analyse constateert de CMMBO het volgende:

- Het aantal studenten van ROCvF is het afgelopen decennium sterk gedaald en heeft zich pas recent weer enigszins hersteld. Op basis van enkel demografische ontwikkelingen is de verwachting dat het aantal studenten zich in de toekomst stabiliseert. De groei die ROCvF zelf ambiert om over enkele jaren weer hetzelfde aantal studenten te hebben als in 2010, is met onzekerheden omgeven vanwege m.n. de uitgaande pendel van studenten naar steden die om Flevoland heen liggen, waaronder Amsterdam en Hilversum. Hierdoor is het marktaandeel van ROCvF in Almere en Lelystad tot nu toe gedaald.
- Het aantal studenten van ROCvA is de afgelopen jaren toegenomen. Op basis van demografische ontwikkelingen wordt in de nabije toekomst een stabilisatie verwacht. Vanwege andere redenen, waaronder een toename van het marktaandeel en van bbl-opleidingen in het kader van Leven Lang Ontwikkelen, verwacht ROCvA zelf een groei.
- De verzorgingsgebieden van ROCvF en ROCvA, hoofzakelijk gelegen in de Metropoolregio Amsterdam, overlappen volledig. Ook het profiel van beide instellingen t.a.v. niveau, leerweg en kenmerken van studenten komt overeen.
- De forse krimp van het aantal studenten van ROCvF die zich heeft voorgedaan, toekomstige onzekerheden over het herstel van het aantal studenten tot het niveau van 2010, en de overlap in verzorgingsgebieden, dragen volgens de Beleidsregel bij aan een rechtvaardiging van de nauwe samenwerking die ROCvF met ROCvA is aangegaan en nu bestendig wordt d.m.v. een bestuurlijke fusie.

3.2 Toegankelijkheid van een divers onderwijsaanbod

3.2.1 Keuzevrijheid en variatie van het onderwijsaanbod

Een doel van het ROCvF om de samenwerking aan te gaan met het ROCvA was het in stand kunnen houden van een gevarieerd aanbod aan opleidingen in Almere en Lelystad van goede kwaliteit¹⁵, gegeven de toen ervaren 'kwetsbaarheid en instabiliteit van de regio Flevoland'. Het in stand kunnen houden van een gevarieerd aanbod was ook een reden voor het ROCvF om in 2016 een doelmatigheidskwestie in Almere aan de orde te stellen.

¹³ Zie m.n. jaarlijkse Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam (EVMR).

¹⁴ Metropoolregio Amsterdam Internationale Topregio met hoge leefkwaliteit, Agenda voor een toekomstbestendige en evenwichtige metropool 2020-2024

¹⁵ Aanvraag fusietoets, pagina 12

Gelet op voorgaande is het relevant om te bezien of de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA inderdaad geleid heeft tot het in stand kunnen houden van een gevarieerd aanbod van opleidingen door ROCvF in de afgelopen jaren in Almere en Lelystad en hoe zich dit naar verwachting de komende jaren zal ontwikkelen. In de bijlage van deze analyse is het opleidingsportfolio van het ROCvF aangegeven. Het geeft een overzicht van de opleidingen die in Almere en Lelystad in 2015 en 2019 zijn aangeboden.

In 2015 werden in Almere door het ROCvF in 11 domeinen in totaal 41 beroepsopleidingen aangeboden met bijna 100 kwalificaties. Dit voor bijna 3.800 studenten. In 2019 werden in dezelfde 11 domeinen 40 beroepsopleidingen aangeboden met bijna 100 kwalificaties voor bijna 4.000 studenten. Binnen het aanbod hebben zich in deze periode in beperkte mate wijzigingen voorgedaan. Het aantal studenten in de entreeopleiding is toegenomen, op niveau 2 redelijk constant gebleven, op niveau 3 gedaald en op niveau 4 het sterkst gestegen. Er is geïnvesteerd in een nieuwe locatie, Almere Poort, ter vervanging van de locatie Almere Stad. Samengevat kan geconstateerd worden dat het ROCvF, door de samenwerking met het ROCvA, in Almere zijn gevarieerde aanbod in stand heeft gehouden en in absolute zin iets meer studenten weet te binden.

In Lelystad verzorgde ROCvF in 2015 in 12 domeinen 29 beroepsopleidingen met 48 kwalificaties voor ruim 1.300 studenten. In 2019 verzorgde ROCvF hier in 9 domeinen 19 beroepsopleidingen met 46 kwalificaties voor minder dan 1.100 studenten. Met name enkele, kleinere technische opleidingen zijn afgebouwd, en de opleidingen gericht op luchtvaart en toerisme zijn overgeheveld naar het ROCvA die deze (nog steeds) in Lelystad verzorgd. Desondanks is het aantal studenten van ROCvF en ROCvA gezamenlijk in Lelystad licht gedaald. Deze daling doet zich met name voor op de niveaus 2 en 3. Het aantal studenten in de entreeopleiding is toegenomen. Het totaal aantal mbo-studenten dat in Lelystad woont is in dezelfde periode toegenomen. Het marktaandeel van ROCvF/ROCvA in deze gemeente is dus afgenomen in deze periode (van 44% naar 38%). Vooral het marktaandeel van Deltion (Zwolle) is toegenomen (tot 24%), dat van Landstede (o.a. Lelystad, Harderwijk, Zwolle) is gelijk gebleven (22%). Samengevat kan geconstateerd worden dat het aanbod van ROCvF (samen met ROCvA) in Lelystad in de aangegeven periode verder onder druk is komen te staan. De continuïteit van het MBO College Lelystad vormt voor het bestuur een belangrijk thema in 2020¹⁶. Inmiddels is duidelijk dat het MBO College Lelystad in stand gehouden en versterkt wordt¹⁷.

De bestuurlijke fusie heeft geen gevolgen voor het opleidingsaanbod van het ROCvA. Dit wordt verzorgd door 9 MBO Colleges verspreid over Amsterdam, Gooi- en Vechtstreek en Amstelland-Meerlanden. Het omvat in totaal ruim 140 beroepsopleidingen met zo'n 300 kwalificaties (2019) in 16 domeinen voor ca. 31.000 studenten.

In het fusiedocument staat aangegeven dat de bestuurlijke fusie bij beide instellingen de keuzevrijheid en de variatie van het onderwijs ongewijzigd in stand zal houden en verankeren.

¹⁶ Jaarverslag 2019, ROCvA-ROCvF, pagina 14

¹⁷ Samen met de gemeente Lelystad, bedrijven en Deltion en Landstede zijn afspraken gemaakt over het aanbod van mbo-opleidingen in Lelystad. Voor ROCvA/ROCvF wordt circulaire economie een belangrijk nieuw thema voor de verdere ontwikkeling van MBO College Lelystad.

De commissie constateert, samengevat, het volgende:

- De samenwerking tussen ROCvF en ROCvA heeft het afgelopen decennium aantoonbaar bijgedragen aan het in stand houden van een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere en Lelystad.
- Naar de toekomst toe is de verwachting dat een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere gewaarborgd wordt. Het gevarieerde aanbod van opleidingen door ROCvA/ROCvF in Lelystad staat onder druk, m.n. vanwege de keuze van studenten voor het aanbod van andere instellingen, maar blijft gehandhaafd.
- De bestuurlijke fusie is niet van invloed op het aanbod van opleidingen van het ROCvA.
- Het behoud van keuzevrijheid van opleidingen in Flevoland door het ROCvA-ROCvF draagt op basis van de Beleidsregel positief bij aan de beoordeling van de bestuurlijke fusie.

3.2.2 Bereikbaarheid en spreiding van onderwijsvoorzieningen

De bestuurlijke fusie van ROCvF met ROCvA leidt niet tot een afname van onderwijsvoorzieningen. Ook de bestaande onderwijsvoorzieningen van het ROCvF (de MBO Colleges Almere Poort, Almere Buiten en Lelystad) blijven voorlopig onder de instellingsnaam ROC van Flevoland verder gaan. Daarnaast is er voor mbo-studenten die in de provincie Flevoland wonen goed openbaar vervoer naar instellingen buiten de provincie (o.a. Amsterdam, Zwolle, Utrecht, etc.), waardoor iets meer dan de helft van alle mbo-studenten die in Flevoland wonen buiten de provincie hun mbo-opleiding volgen bij tientallen mbo-instellingen, waarvan ROCvA, Deltion, Landstede en Friese Poort (incl. vestiging Emmeloord) de belangrijkste zijn.

Uit oogpunt van jongeren in een kwetsbare positie blijkt uit de gegevens dat het aantal studenten van de entreeopleiding van ROCvF in de afgelopen jaren licht is toegenomen. De entreeopleiding wordt verzorgd op de MBO Colleges Almere Poort en Lelystad. Daarnaast blijkt uit tabel 6 dat ROCvF en ROCvA beiden relatief meer studenten in de entreeopleiding en niveau 2 kennen. Een oorzaak hiervan ligt in het relatief grote aandeel studenten uit APC-gebieden¹⁸. In beleid en uitvoering besteden ROCvA en ROCvF veel aandacht aan jongeren in een kwetsbare positie¹⁹.

De Commissie concludeert dat:

- De bestuurlijke fusie geen gevolgen heeft voor de bereikbaarheid en spreiding van onderwijsvoorzieningen. Het bestaande aanbod van ROCvA-ROCvF in Flevoland blijft gehandhaafd en daarnaast is er sprake van een goede bereikbaarheid van onderwijsvoorzieningen van andere onderwijsinstellingen.
- ROCvA en ROCvF dragen zorg voor beroepsonderwijs aan jongeren in een kwetsbare positie. In Flevoland (Almere en Lelystad) is het aanbod in stand gehouden en het betreffende aantal studenten toegenomen.

3.3 Doelmatigheid

3.3.1 Interne doelmatigheid

Vanaf 2009 werken ROCvA en ROCvF al nauw samen. Vanaf 2012 zijn ondersteunende diensten geïntegreerd en gecentraliseerd in Amsterdam, kosten daarvan worden toegerekend aan de twee instellingen. Tevens is het gehele mbo-onderwijs van beide instellingen georganiseerd in MBO Colleges op basis van het principe van integraal management. In een tussentijdse evaluatie in

¹⁸ Bij ROCvA komt 44% uit een APC-gebied, bij ROCvA 52% (Bron: Jaarverslag 2019 ROCvA-ROCvF).

¹⁹ Jaarverslag 2019 ROCvA-ROCvF, pagina 34 e.v., Kwaliteitsagenda 2019-2020 ROCvA-ROCvF

opdracht van de Raad van Toezicht (december 2012)²⁰ kwam naar voren dat de samenwerking sinds 2009 positieve resultaten liet zien t.a.v. onderwijsopbrengsten en efficiency en van substantiële waarde was voor de toekomstbestendigheid van het ROCvF.

De financiële positie van ROCvF en ROCvA is voldoende. Dat wordt geïllustreerd aan de hand van de gegevens uit de volgende tabel 7. De belangrijkste indicatoren voldoen aan de standaarden, gelijktijdig blijkt uit onderliggende jaarverslagen dat er sprake is van een ambitieuze investeringsagenda in mensen en middelen waardoor en ‘geen geld op de plank blijft liggen’.

Tabel 7: financiële kengetallen ROCvF en ROCvA

	ROCvF	ROCvA*	Standaard
Rentabiliteit			0
2016	7,5	3,9	
2017	4,1	1,8	
2018	2,2	-0,1	
2019	0,4	-0,1	
Liquiditeit			> 0,5
2016	2,2	1	
2017	1,2	1	
2018	0,9	1,1	
2019	0,9	0,9	
Solvabiliteit			0,3 - 0,6
2016	0,5	0,4	
2017	0,4	0,4	
2018	0,4	0,4	
2019	0,4	0,4	

Bron: DUO en jaarverslagen ROCvA-ROCvF

* = geconsolideerd (dus incl. VOvA)

Uit openbare benchmarkgegevens²¹ blijkt dat uit oogpunt van bedrijfsvoering de combinatie ROCvA-ROCvF doorgaans rond het sectorgemiddelde scoort en geen bijzonderheden laat zien.

Naar de toekomst toe verwacht ROCvA/ROCvF door te groeien naar zo'n 40.000 mbo-studenten. Hetgeen een positieve inschatting is, zie ook paragraaf 3.1. Deze groei zou zich met name in 2020 moeten manifesteren. Actuele omstandigheden, m.n. COVID, brengen risico's met zich mee. De meerjarenbegroting bevat een uitgebreide analyse van risico's waarvoor beheersmaatregelen zijn geformuleerd²². Wanneer de beoogde groei niet (geheel) wordt gerealiseerd hoeft dit daarom geen risico's op te leveren voor de continuïteit. ROCvA – ROCvF verkeert tenslotte in de enigszins bijzondere omstandigheid dat men (op basis van ramingen van DUO) de eerst komende jaren in ieder geval nog geen krimp hoeft te verwachten als gevolg van demografische ontwikkelingen.

²⁰ Evaluatie opbrengsten krachtenbundeling ROCvA – ROCvF, BMC, 2012

²¹ Financiële positie MBO-scholen: sector financieel gezond en verschillen per school nemen af. Inzichten uit de financiële benchmark MBO, Sectorresultaten verslagjaar 2018, 2019

²² Jaarverslag 2019 ROCvA – ROCvF, Hoofdstuk 9 en Bijlage 6

Uit de eerder genoemde interne evaluatie van de samenwerking komt naar voren dat deze tot efficiencyvoordelen heeft geleid t.a.v. bestuur, toezicht en ondersteunende diensten. Wat ten goede gekomen is aan het onderwijs. Omdat de voorgenenomen bestuurlijke fusie de bestaande samenwerking enkel bestendig, zijn de financiële baten en lasten van de bestuurlijke fusie nu verwaarloosbaar²³. De bestuurlijk-juridische structuur wordt vereenvoudigd (zie ook paragraaf 3.7), er is nauwelijks tot geen sprake van frictiekosten.

Op grond van het voorgaande constateert de Commissie het volgende:

- De potentiële efficiencywinst van een fusie is door ROCvF-ROCvA reeds verzilverd in de eerste jaren van hun nauwe samenwerking. De huidige bestuurlijke fusie heeft enkel het bestendigen van deze samenwerking tot doel. Opbrengsten en (frictie)kosten van de bestuurlijke fusie zijn verwaarloosbaar.
- De huidige financiële positie van ROCvF en ROCvA is voldoende.
- De ontwikkeling van het aantal studenten wordt positiever ingeschat (gemiddeld jaarlijks 2% groei komende vijf jaar) dan enkel op grond van demografische ontwikkelingen (stabilisatie aantal mbo-studenten volgens DUO). Ten aanzien van de verwachte groei doen zich enkele onzekerheden voor, die geen bedreiging vormen voor de continuïteit, mede ook omdat de instellingen deze goed monitoren.

3.3.2 Externe (macro)doelmatigheid

De macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in de regio kent twee aspecten, namelijk de spreiding van het opleidingsaanbod als geheel (doelmatigheid) en de afstemming van het aanbod op de regionale arbeidsmarkt (arbeidsmarktperspectief). Deze aspecten worden hieronder beknopt geanalyseerd.

Doelmatigheid van het opleidingsaanbod in de regio:

Het doel van de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA was om een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere en Lelystad in stand te houden van voldoende kwaliteit. Zoals in paragraaf 3.2.1. aangegeven is dit, zeker voor Almere, gelukt. Er is dus, als hoofdlijn, bewust niet gekozen om bijvoorbeeld dezelfde opleidingen van ROCvF en ROCvA samen te voegen op één of enkele locaties in Amsterdam, hetgeen enkel uit oogpunt van beperkte reistijd op voorhand niet uitgesloten hoefde te worden.

Het gemiddeld aantal studenten per kwalificatie in Almere is in 2019 t.o.v. 2015 beperkt toegenomen van 38 tot 40. Dit o.a. door het beëindigen van concurrerend aanbod door ROC TOP in Almere²⁴ en investering in een nieuwe locatie. Het gemiddeld aantal studenten per kwalificatie van het ROCvF in Lelystad is in dezelfde periode ongeveer gelijk gebleven: 27 (incl. luchtvaartdienstverlening en toerisme). Ter vergelijking: het gemiddeld aantal studenten per kwalificatie van het ROCvA is ca. 100.

De doelmatigheidswinst van de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA wordt dan ook deels bereikt door verbetering van de 'ontwikkeldoelmatigheid': de instellingen kennen een gezamenlijke 'domeinstructuur' waarbinnen clusters van dezelfde opleidingen van alle MBO Colleges kennis en ervaringen delen om hun opleidingen te ontwikkelen en actueel te houden.

²³ Aanvraag fusietoets, pag. 25

²⁴ Waarvoor ROC TOP gecompenseerd wordt in Amsterdam door het ROC van Amsterdam.

Het voert hier, tenslotte, te ver om een nauwkeurige analyse uit te voeren van de doelmatigheid van het gehele aanbod van het ROCvA, omdat de onderhavige bestuurlijke fusie hierop weinig tot niet van invloed is.

Zoals in paragraaf 3.1. aangegeven, kent het ROCvA(-ROCVF) een bovenregionaal verzorgingsgebied waarvan de kern gevormd wordt door de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Om een indruk te krijgen van de complexiteit hierbij enkele kerncijfers: in deze drie provincies wonen bijna 120.000 mbo-studenten die bij (alle) 60 mbo-instellingen honderden opleidingen volgen (vaak overlappend in verzorgingsgebied). Het marktaandeel onder mbo-studenten van de belangrijkste instellingen staat vermeld in de volgende tabel 8.

Tabel 8: % marktaandeel in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht naar instelling, 2019

Instelling	% marktaandeel
ROC van Amsterdam	24
ROC Midden Nederland	12
ROC Horizon College	10
ROC Nova College	8
MBO Amersfoort	5
Regio College	5
ROC van Flevoland	4
MBO Utrecht	3
ROC TOP	3
ROC Kop v Noord-Holland	3
Overige	12

Bron: DUO (2019)

Met uitzondering van ROC TOP²⁵ kennen alle instellingen uit bovenstaande tabel in de periode 2015-2019 een stabilisatie of lichte groei van het aantal mbo-studenten. Voor de komende vijf jaar zal volgens DUO-raming het aantal studenten in de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam het aantal mbo-studenten redelijk constant blijven; in Gooi- en Vechtstreek, Midden Utrecht, Zuid-Kennemerland en Flevoland wordt een stabilisatie tot lichte daling verwacht en een Noord-Holland Noord en Zaanstreek Waterland een daling. In tegenstelling tot de afgelopen jaren (waarbij het totaal aantal studenten is gestegen), zal de komende jaren (bij een gelijkblijvend dan wel licht dalend aantal studenten) de groei van een instelling dus kunnen leiden tot een (versterkte) daling elders en de doelmatigheid van het aanbod in (delen van) het gebied onder druk zetten²⁶. Ondanks dit waarschijnlijke scenario stuit de voorgenomen bestuurlijke fusie niet op weerstand van betrokken instellingen (zie paragraaf 3.6.2.).

De vier mbo-instellingen in Amsterdam kennen een periodiek overleg over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in Amsterdam. Een dergelijk overleg bestaat ook voor alle mbo-instellingen in Noord-Holland. Specifiek t.a.v. Lelystad zijn doelmatigheidsafspraken gemaakt met Deltion, Landstede en Friese Poort.

²⁵ Het aantal studenten is gedaald van ruim 4.200 in 2015 naar ruim 3.800 in 2019.

²⁶ Tenzij bijvoorbeeld inspanningen op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen leiden tot een substantiële instroom van andere doelgroepen dan nu het hoofdzakelijk initieel beroepsonderwijs.

Arbeidsmarktperspectief:

De onderstaande tabel 9 geeft een overzicht van het aandeel gediplomeerden dat uitstroomt naar de arbeidsmarkt en na ruim een jaar werk heeft van meer dan 12 uur per week²⁷. Het valt op dat over de gehele periode dit aandeel voor zowel het ROCvF als het ROCvA lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt niet alleen voor het totaal aantal gediplomeerde schoolverlaters, maar ook per niveau. Uit onderliggende cijfers over 2018 blijkt dat men name het domein Economie en administratie voor beide instellingen het gemiddelde naar beneden haalt, naast enkele specifieke opleidingen per instelling.

Tabel 9: % gediplomeerde schoolverlaters met werk (>12 uur/week)

Instelling	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
							totaal	niv 2	niv 3	niv 4
ROCvF	76%	70%	76%	81%	84%	78%	84%	76%	87%	87%
ROCvA	76%	73%	71%	77%	81%	82%	84%	82%	87%	85%
Landelijk mbo	83%	81%	81%	84%	86%	86%	89%	84%	92%	90%

Bron: CBS

De samenwerking tussen ROCvF en ROCvA heeft tot recent blijkbaar nog geen invloed gehad op het arbeidsmarktperspectief van hun opleidingenportfolio. In hun gezamenlijke kwaliteitsagenda²⁸ hebben beide instellingen een eerste analyse hiervan gemaakt en wordt o.a. gewezen op de (als gevolg van technologische ontwikkeling) relatief sterk gepolariseerde arbeidsmarkt in de regio, in relatie tot het opleidingsniveau van de heterogene samenstelling van de bevolking. Als oplossingsrichtingen noemen de instellingen het stimuleren van hybride leeromgevingen en het actueel houden van opleidingen d.m.v. van nauw contact met het werkveld. Voor een meer diepgaande analyse is een monitor op college- en teamniveau aangekondigd om het aandeel gediplomeerden dat direct werk vindt en het aandeel studenten in opleidingen die aansluiten op de groeisectoren in kaart te brengen. Inmiddels hebben de instellingen, samen met de gemeente Amsterdam, een monitor ontwikkeld om de situatie diepgaander te kunnen onderzoeken en worden via de domeinstructuur per domein omgevingsanalyses uitgevoerd om beter te anticiperen op (economische) ontwikkelingen in de regio en de aansluiting daarop te versterken.

Voorgaande vindt ook plaats binnen de context van de (economische) ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam. Zoals in paragraaf 3.1 beschreven vormt de Metropoolregio een (bestuurlijk) samenwerkingsverband waarin ook het mbo een positie heeft. Van o.a. het mbo wordt een bijdrage verwacht aan het benutten, behouden en aantrekken van talent, waaronder voldoende talent voor tekort- c.q. groeisectoren²⁹.

Op basis van het voorgaande stelt de Commissie het volgende vast:

- Het gemiddeld aantal mbo-studenten per opleiding van ROCvF ligt beduidend lager dan dat van ROCvA en is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven. Mede dankzij de samenwerking met het ROCvA heeft ROCvF toch een gevarieerd en toegankelijk opleidingsaanbod in stand

²⁷ De meest recente, volledige gegevens hebben betrekking op de arbeidsmarktpositie per oktober 2018 van gediplomeerde uitstromers van het schooljaar 2016-2017. Conjuncturele effecten a.g.v. COVID zijn hierin nog niet verwerkt.

²⁸ Kwaliteitsagenda 2019-2022, 'Samen werken aan wendbaar vakmanschap', ROC van Amsterdam en ROC van Flevoland, oktober 2018, hoofdstuk 9

²⁹ Al kan het actuele beeld over bepaalde groeisectoren in de regio als gevolg van COVID, in ieder geval tijdelijk, wijzigen.

kunnen houden in Zuid- en Midden-Flevoland. De doelmatigheid is daarvoor versterkt door verbetering van de 'ontwikkeloelmatigheid' (domeinstructuur waarbinnen onderwijsontwikkeling door MBO Colleges gezamenlijk wordt opgepakt) en (nog) niet door meer studenten per opleiding³⁰.

- De samenwerking ROCvA-ROCvF heeft een groot verzorgingsgebied. Bijna alle andere instellingen in dit gebied kennen sinds 2015 tot nu nog een lichte groei, of stabilisatie van het aantal mbo-studenten. Uit oogpunt van enkel demografie wordt komende jaren een stabilisatie tot lichte krimp van het aantal studenten verwacht in (delen van) dit gebied. Dit zet dan de doelmatigheid van het opleidingsaanbod onder druk, zeker indien individuele instellingen nog willen groeien.
- Het arbeidsmarktperspectief van gediplomeerde schoolverlaters van ROCvA en ROCvF ligt structureel onder het landelijk gemiddelde van het mbo. Op basis van hun kwaliteitsagenda hebben de instellingen eerste stappen gezet in de nadere verkenning van deze situatie met als doel een meer toegesneden aanpak te ontwikkelen.

3.4 Kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs

Uit recente onderzoeken van de Inspectie van het onderwijs³¹ komt naar voren dat op (bestuurlijk) instellingsniveau de kwaliteitszorg en -cultuur voldoende zijn voor beide instellingen. Individuele, onderzochte opleidingen voldoen niet alle aan alle kwaliteitsstandaarden (waarna herstelonderzoek volgt).

Uit een reeks van rapportages van de Inspectie over de jaren heen kan afgeleid worden dat de kwaliteit van het onderwijs van het ROCvF een stijgende lijn vertoont. Volgens de aanvraag fusietoets heeft de samenwerking tussen ROCvF en ROCvA hieraan bijgedragen³². Dit wordt ondersteund met cijfers over o.a. onderwijsopbrengsten. Gelet op de samenstelling van de studentenpopulatie van beide instellingen³³ zijn deze opbrengsten voldoende tot goed³⁴.

Voor de komende jaren vindt de onderwijsontwikkeling plaats langs de gezamenlijke Kwaliteitsagenda 2019-2022 'Samen werken aan wendbaar vakmanschap', die is vastgesteld door OCW. De belangrijkste thema's zijn: elk team een superschool, jongeren in kwetsbare positie, gelijke kansen, aansluiting op arbeidsmarkt van de toekomst en Leven lang ontwikkelen.

Het eerste thema is ontleend aan de eigen meerjarenstrategie en richt zich op de professionele ontwikkeling van de onderwijsteams. Dat moet ook bijdragen aan de kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs: het vermogen van teams hun onderwijs continu aan te passen aan de ontwikkelingen in het werkveld (zie ook paragraaf 3.5).

³⁰ En andere efficiencymaatregelen t.a.v. ondersteuning en huisvesting en investeringen in huisvesting.

³¹ Stichting ROC van Amsterdam, vierjaarlijks onderzoek bestuur en opleidingen, Inspectie van het onderwijs, mei 2019; en Stichting ROC van Flevoland, vierjaarlijks onderzoek bestuur en opleidingen, Inspectie van het onderwijs, mei 2019. Een eerdere rapporten over de Staat van de instelling van beide instellingen (2013, 2015 en 2016).

³² Aanvraag fusietoets, pag. 14 t/m 16.

³³ Percentages voor aandeel studenten met een niet westerse achtergrond en voor woonachtig in een APC-gebied liggen voor beide instellingen bijna tweemaal zo hoog als het landelijk gemiddelde.

³⁴ Zie o.a. MBO Transparant en Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2018, Bouwsteen studiesucces

Samengevat stelt de Commissie vast dat:

- Op instellingsniveau de kwaliteitszorg en -cultuur voldoende zijn.
- De samenwerking tussen ROCvF en ROCvA heeft bijgedragen aan de kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs van ROCvF.
- De samenstelling van de studentenpopulatie van beide instellingen overeenkomt, deze sterk afwijkt van het landelijk gemiddelde en deze, in absolute zin, van invloed is op diverse kwaliteitsindicatoren.
- Het instellingsbeleid is gericht op de professionele ontwikkeling en responsiviteit van onderwijsteams en verhoging van onderwijsopbrengsten.

3.5 Menselijke maat

Het ROCvA-ROCvF hanteert uit oogpunt van menselijke maat het principe van 'klein binnen groot'. Samengevat: vanaf 2012 is de uitvoering van het onderwijs ingericht in 12 MBO Colleges (soms met meerdere locaties³⁵). Binnen ieder college verzorgen resultaatverantwoordelijke onderwijsteams het onderwijs. Ieder onderwijsteam heeft binnen een college een eigen omgeving³⁶. De teams hanteren een eigen onderwijsconcept, afhankelijk van de opleidingen en doelgroepen die ze bedienen. Ze zijn het aanspreekpunt voor studenten en bedrijven. Eén van de thema's binnen het onderwijsbeleid is 'Elk team een superschool', gericht op flexibilisering van het onderwijs (in samenhang met professionalisering van medewerkers) en verhoging van onderwijsopbrengsten.

Studenten kunnen met een klacht eerst terecht bij hun docent, loopbaanbegeleider of coach. Daarna is een stap naar de opleidingsmanager mogelijk. Wanneer dit geen oplossing biedt, kan men zich met een klacht richten tot de ombudsman. Wanneer er sprake is van ongewenst gedrag, kan de student terecht bij een vertrouwenspersoon. Ieder college kent één of meer vertrouwenspersonen.

De ondersteunende diensten zijn gecentraliseerd in Amsterdam. Van een aantal ondersteunende diensten zijn uitvoerende functies bij de MBO Colleges gepositioneerd. Waaronder: studentenadministratie, HR, communicatie en facilitair³⁷.

De medezeggenschap functioneert sinds 2017 alsof ROCvA en ROCvF al één organisatie zijn. Voor medewerkers is er op centraal niveau één OR, en op niveau van mbo-college een onderdeelcommissie. Voor medezeggenschap door studenten is er op het niveau van onderwijsteam een Klassenvertegenwoordigersoverleg, op het niveau van mbo-college een Studentenraad en op centraal niveau één Centrale Studentenraad.

Bovenstaande structuur heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een toenemende tevredenheid van studenten en medewerkers. De studenttevredenheid is voor het ROCvA gestegen van een 6,4 in 2015 naar een 6,7 in 2020³⁸. Die voor het ROCvF is in dezelfde periode gestegen van 6,0 tot 6,8. Het cijfer

³⁵ MBO College Hilversum heeft het grootste aantal studenten (ruim 6.000), verdeeld over 8 locaties. Enkele colleges hebben ruim 3.000 studenten (soms over meerdere locaties verdeeld) en enkele tussen de 1.500 en 2.000 studenten.

³⁶ Zie voor uitgebreide beschrijvingen o.a. de aanvraag fusietoets, Jaarverslag 2019 ROCvA-ROCvF en Kwaliteitsagenda 2019-2022.

³⁷ Aanvraag fusietoets, 2020, pag. 6

³⁸ ROCvA-ROCvF kennen een eigen meting van studenttevredenheid en dien niet mee aan de JOB-enquête.

voor de tevredenheid van medewerkers van het ROCvA-ROCVF is gestegen van een 6,4 in 2013 tot een 7,0 in 2020³⁹.

De Commissie constateert het volgende:

- ROCvA en ROCvF hebben sinds 2012 hun organisaties ingericht volgens het principe van 'klein binnen groot'. De kleinste eenheid hierbinnen is het onderwijsteam.
- Studenten en medewerkers zijn nu in voldoende mate tevreden.
- Studenten kunnen met vragen en klachten terecht bij hun eigen locatie. Wanneer deze niet op locatieniveau opgelost kunnen worden, is er voorzien in een bovenschoolse procedures.
- Voor medewerkers geldt dat een locatie hun thuisbasis is van waaruit in teams wordt gewerkt. Deze zijn, binnen kaders, zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk. Voor personele zaken zijn opleidingsmanagers in eerste instantie het aanspreekpunt. Voor meer gespecialiseerde vragen bieden stafdiensten ondersteuning, die deels op locaties aanwezig zijn.
- De beoogde fusie respecteert en waarborgt daarom in voldoende mate de bestaande menselijke maat.

3.6 Draagvlak

3.6.1 Intern

Al in 2007 wordt er tussen ROCvF en ROCvA besloten tot een krachtenbundeling. 'Voor ROC Flevoland waren de kwetsbaarheid en instabiliteit van de regio Flevoland, de bovenregionale arbeidsmarkt waarvoor wordt opgeleid en de fluctuerende omvang van het ROC belangrijke redenen de krachtenbundeling aan te gaan'⁴⁰. De krachtenbundeling krijgt vanaf 2009 concreet gestalte en vanaf dat moment wordt er vanuit beide instellingen gewerkt aan een proces van verdere integratie van onderwijs en bedrijfsvoering. Na 13 jaar is de huidige bestuurlijke fusie dan ook vooral een formele afhechting van een proces dat al geruime tijd loopt.

Dit komt ook tot uiting in de adviezen van zowel de OR als de Centrale Studentenraad. Beide organen wijzen op de inmiddels jarenlange succesvolle samenwerking van de organisaties en adviseren zonder voorbehoud positief t.a.v. de voorgenomen bestuurlijke fusie⁴¹.

De Commissie concludeert dat er intern voldoende draagvlak is voor de bestuurlijke fusie.

3.6.2 Extern

De voorgenomen fusie is afgestemd met een groot aantal externe stakeholders uit overheid (provincie, kerngemeenten in het verzorgingsgebied), een selectie van bedrijven en andere (toeleverende en afnemende) onderwijsinstellingen. In de aanvraag fusietoets is over de uitkomsten gerapporteerd. Samengevat staan de stakeholders positief danwel neutraal t.o.v. van de aangekondigde bestuurlijke fusie, mede omdat deze aan de huidige feitelijke samenwerking weinig tot niets verandert, enkel bestendig. Er zijn geen expliciete bezwaren van stakeholders naar voren gekomen.

De Commissie concludeert op basis van voorgaande dat er in voldoende mate draagvlak is onder externe stakeholders voor de voorgenomen bestuurlijke fusie.

³⁹ Aanvraag fusietoets, 2020, pag. 17

⁴⁰ Aanvraag fusietoets, 2020, bijlage 4

⁴¹ Aanvraag fusietoets, 2020, bijlage 3

3.7 Overige aandachtspunten

De bestuurlijke samenwerking tussen ROCvF en ROCvA door middel van een koepelstichting is uit juridisch oogpunt onderwerp geweest van toezicht door de Inspectie van het onderwijs. In het onderzoeksrapport van 7 augustus 2012 wordt gesteld dat de samenwerkingsconstructie juridisch gezien rechtmatig is. Echter in haar nadere beschouwing van 26 oktober 2012 tekent de Inspectie aan dat de constructie zoals die in de praktijk is vormgegeven, niet aansluit bij de bedoeling van de wetgever. Er mag volgens de WEB namelijk geen personele unie bestaan tussen de CvB's van twee instellingen, en het was niet vast te stellen of hiervan bij deze juridische vormgeving nu feitelijk sprake was. In 2015 heeft de minister van OCW aangegeven de juridische vormgeving van de samenwerking te gedogen, in afwachting van aangekondigde wetgeving⁴². Deze wetgeving heeft langer op zich laten wachten, maar dit najaar is deze aan de Tweede Kamer gestuurd. Hiermee wordt het mogelijk dat één bevoegd gezag per 1-1-2022 meer dan één mbo-instelling in stand kan houden⁴³. Met het oog hierop hebben ROCvA en ROCvF besloten nu een aanvraag voor een toets voor een bestuurlijke fusie in te dienen. Dit met als doel dat de huidige Stichting ROC van Amsterdam ook het bevoegd gezag wordt van de instelling ROC van Flevoland en de koepelstichting en de Stichting ROC van Flevoland komen te vervallen. Het levert bestuurlijk-juridisch een flinke vereenvoudiging op.

De CMMBO heeft van bovenstaande context kennis genomen.

⁴² Tweede Kamer, 2014-2015, Kamervragen, 1265

⁴³ <https://www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkeharmonisatieberoepsonderwijs/berichten>

Bijlage: aantal mbo-studenten ROCvF naar domein en beroepsopleiding in 2015 en 2019

Domein/beroepsopleiding	2015		2019	
	ALMERE	LELYSTAD	ALMERE	LELYSTAD
<i>Afbouw, hout en onderhoud</i>				
Industriële lakverwerking		1		
Onderhoud- en verbouwbedrijf		5		
Schilderen		8		
<i>Bouw en infra</i>				
Middenkader bouw en infra		62		60
Timmeren		22		30
<i>Economie en administratie</i>				
Commercie	142		132	
Financieel administratieve beroepen	152	71	115	59
Juridisch-administratieve beroepen	141	51	177	75
Management retail	42	55	118	31
Marketing, communicatie en evenementen	101		125	
Office- en managementsupport	64		26	
Ondersteunende administratieve beroepen	114	52	77	
<i>Handel en ondernemerschap</i>				
Advies en leiding in de verkoop	79	40	49	21
Financiële dienstverlening	5			
Ondernemerschap retail	39			
Verkoop	93	65	56	58
<i>Horeca en bakkerij</i>				
Bediening	49		44	
Keuken	72		105	
Ondernemer horeca/bakkerij	48		35	
<i>Informatie en communicatietechnologie</i>				
ICT support	67	41	89	31
IT systems and devices	192	67	174	34
Software development	81		182	
<i>Media en vormgeving</i>				
Mediamaken	36		15	
Mediavormgeving	138		77	
<i>Mobiliteit en voertuigen</i>				
Fietstechniek		8		
Gemotoriseerde tweewielers		11		
Voertuigen en mobiele werktuigen		102		108

<i>Techniek en procesindustrie</i>				
Elektrotechnische installaties	84		150	
Human technology			2	
Industriële processen	18			
Metaalbewerken	7	2	12	
Middenkader engineering	141	19	95	12
Precisietechniek	2		5	
Service- en onderhoudstechniek	103		32	
Werktuigkundige installaties (montage)	19		49	
<i>Crossover</i>				
Middenkaderfunctionaris smart industry			17	
<i>Toerisme en recreatie</i>				
Travel, leisure & hospitality	44	25	136	
<i>Transport, scheepvaart en logistiek</i>				
Dienstverlening in de luchtvaart		105		1
Goederenvervoer	18		11	
Logistiek	34		47	
<i>Uiterlijke verzorging</i>				
Haarverzorging		55		46
Schoonheidsverzorging		56		62
<i>Veiligheid en sport</i>				
Particuliere beveiliging	64		114	
Publieke veiligheid	55		36	
Sport en bewegen	197		193	
Veiligheid en vakmanschap	81		74	
<i>Zorg en welzijn</i>				
Apothekersassistent		53		55
Artiesten	36		10	
Dienstverlening	216	45	284	100
Doktersassistent		56		67
Maatschappelijke Zorg	135	74	175	62
Mbo-Verpleegkundige	222		256	
Pedagogisch werk	286	81	283	57
Sociaal werk	56	9	99	
Verzorgende IG	175		161	
<i>Entree</i>	79	62	111	88
Totaal	3727	1303	3948	1057

Bron: DUO