

Vergaderjaar 2020–2021

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 485

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de toestemming die ik heb gegeven voor twee fusies in het mbo. Het betreft een bestuurlijke fusie van ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam per 1 januari 2021 en een bestuurlijke fusie per 1 januari 2021 en een institutionele fusie per 1 augustus 2021 van de agrarische opleidingscentra (aoc's) Citaverde College, Helicon Opleidingen en Wellantcollege. De Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) heeft op grond van artikel 2.1.10 van de Wet educatie en beroepsonderwijs de fusie-aanvragen beoordeeld en heeft mij geadviseerd aan beide aanvragen goedkeuring te verlenen. Ik zal u de achtergrond van de fusies schetsen en de beide positieve besluiten toelichten.

Dalende studentenaantallen vragen om krachtenbundeling

Door demografische ontwikkelingen en wijzigend keuzegedrag van studenten zal het aantal mbo-studenten in de komende 15 jaar naar verwachting met ruim 50.000 dalen. Landelijk is dit een afname van circa 10 procent, maar er zijn grote verschillen tussen niveaus, leerwegen en sectoren. Ook zijn er grote regionale verschillen. In de Randstad groeien de studentenaantallen van sommige roc's licht, terwijl in andere regio's de daling van de studentenaantallen kan oplopen tot ruim 30 procent.

In het bestuursakkoord Trots, Vertrouwen en Lef dat het Kabinet in 2018 met de mbo-sector heeft gesloten, wordt gewaarschuwd voor de grote impact die de dalende studentenaantallen zullen hebben op de mbo-sector. Risico is dat in sommige regio's geen toegankelijk, doelmatig en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. De mbo-scholen worden opgeroepen waar nodig nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan om er voor te zorgen dat in alle regio's een goed en doelmatig mbo-aanbod in stand blijft.

Samenwerkingscolleges en fusies in het mbo

De mbo-scholen hebben deze handschoen opgepakt. In meerdere regio's verkennen mbo-scholen bijvoorbeeld de mogelijkheid om samenwerkingscolleges te vormen. Zo hebben Scalda en ROC Da Vinci de krachten gebundeld en bieden nu gezamenlijk de opleiding Sport en bewegen aan. Ik verwacht dat de komende jaren ook andere samenwerkingscolleges van start zullen gaan.

Ook hebben er twee fusies plaatsgevonden. In Limburg zijn ROC Leeuwenborg en ROC Arcus in 2019 samengegaan in het nieuwe Vista College. In het noorden van het land zijn AOC Aeres en AOC Nordwin in 2020 gefuseerd. Recent zijn daar de fusie-aanvragen van ROC van Amsterdam en ROC van Flevoland en van Citaverde College, Helicon Opleidingen en van Wellantcollege bij gekomen.

Fusie-aanvraag ROC van Amsterdam en ROC van Flevoland

De al bestaande samenwerking tussen ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam is belangrijk geweest voor het in stand houden van een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Flevoland. Ook hebben de mbo-scholen in de afgelopen jaren aangetoond het onderwijs kleinschalig en met oog voor menselijke maat te kunnen organiseren. Daarom heb ik besloten het advies van de CMMBO over te nemen en de fusie-aanvraag goed te keuren. Een verdere toelichting vindt u in bijlage 1.

Fusie-aanvraag Citaverde, Helicon van Wellant

Deze aoc's hebben ook samenwerking met roc's in hun werkgebieden verkend. Ze hebben echter geconcludeerd dat krachtenbundeling binnen de groene sector de beste optie is om de kwaliteit van het groen onderwijs te versterken en om gespecialiseerde arbeidsmarktrelevante (kleinschalige) opleidingen in stand te houden. Die conclusie wordt door de CMMBO gedeeld. Daarom heb ik besloten het advies van de CMMBO over te nemen en de fusie-aanvraag goed te keuren. Daarbij heb ik de aoc's opgeroepen om waar mogelijk de samenwerking te zoeken met de roc's in hun werkgebied, zodat ook crossovers tot stand komen tussen het groen mbo en het roc-aanbod. Een verdere toelichting vindt u in bijlage 2.

Meer mogelijkheden tot bestuurlijke samenwerking

Ik vind het positief om te zien dat de mbo-besturen de noodzaak tot samenwerking duidelijk voor ogen hebben en maatregelen nemen om te zorgen dat in alle regio's een toegankelijk, divers en hoogwaardig onderwijsaanbod blijft bestaan dat aansluit op de regionale arbeidsmarkt. Die samenwerking betreft niet alleen de mbo-scholen onderling, maar gaat ook over samenwerking tussen mbo-scholen en scholen voor voortgezet onderwijs.

Dit najaar heb ik het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs bij uw Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel geeft vo- en mbo-scholen meer mogelijkheden tot bestuurlijke samenwerking. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om nieuwe verticale scholengemeenschappen te vormen, bestaande uit een mbo-school en een school voor pro, vbo en/of mavo. Een verticale scholengemeenschap maakt van de mbo-school en de vo-scholen een organisatorische eenheid en geeft het bestuur meer handvatten om de organisatie van het beroepsonderwijs in een regio in samenhang te bezien.

Een ander belangrijk doel van het wetsvoorstel is om de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) aantrekkelijker te maken door besturen meer mogelijkheden te geven om kosten en infrastructuur te delen. Dat is nu alleen mogelijk via een institutionele fusie. Met het wetsvoorstel wordt de lat om te kunnen fuseren niet verlaagd. Voor een fusie van besturen en/of mbo-scholen in het middelbaar beroepsonderwijs is en blijft in alle gevallen een fusietoets en toestemming van de Minister nodig.

Vooruitblik

De komende jaren volgt naar verwachting nog een aantal fusie-aanvragen vanuit de mbo-sector. Bij de beoordeling van deze fusie-aanvragen is de menselijke maat voor mij een cruciaal element. De verantwoordelijke besturen mogen er geen twijfel over laten bestaan dat de menselijke maat stevig is verankerd in de nieuwe organisatie. Het draait daarbij om de vraag of de mbo-school er in slaagt om het onderwijs kleinschalig te organiseren zodat een student zich thuis voelt op een school en deel uitmaakt van een kleine groep. Dat thuis voelen, waarvoor contacten met medestudenten en docenten uiteraard belangrijk zijn, is ook een goede bescherming tegen voortijdig schoolverlaten en studievertraging.

In aanvulling daarop is het voor mij een belangrijk uitgangspunt dat de optelsom van de individuele fusies leidt tot een logische en evenwichtige spreiding van het totale mbo-aanbod over de arbeidsmarktregio's. Deze goede spreiding van het totale mbo-aanbod zie ik als noodzakelijke voorwaarde voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de regio's en maakt het eenvoudiger voor mbo-scholen om in hechte allianties met regionale partners te werken aan sterk beroepsonderwijs. Omdat iedere fusie separaat wordt beoordeeld door de CMMBO, ontstaat er niet automatisch een goede landelijke spreiding. Daarom ben ik voornemens om begin 2021 met de CMMBO en met de mbo-sector in gesprek te gaan over dit onderwerp. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

Kwetsbare positie ROC van Flevoland

De bestuurlijke fusie tussen ROC van Amsterdam en ROC van Flevoland zie ik in het licht van de intensieve samenwerking tussen beide besturen in de afgelopen jaren. De positie van het ROC van Flevoland is kwetsbaar. Het aantal studenten van ROC van Flevoland is sinds 2010 met bijna een kwart gedaald. Belangrijke oorzaak van deze grote daling is de uitgaande pendel van Flevolandse mbo-studenten naar steden die om Flevoland heen liggen, zoals Amsterdam en Hilversum. Het ROC van Flevoland is daarom in 2008 een samenwerking aangegaan met het ROC van Amsterdam.

Behoud van een toegankelijkheid en divers onderwijsaanbod in Flevoland

De samenwerking tussen ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam heeft volgens de CMMBO het afgelopen decennium aantoonbaar bijgedragen aan het in stand houden van een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Almere en Lelystad. Verwachting is dat met deze fusie het gevarieerde aanbod van mbo-opleidingen in beide steden gewaarborgd kan worden. De bestuurlijke fusie heeft niet of nauwelijks gevolgen voor studenten en personeel en het onderwijsaanbod blijft ongewijzigd. Afwijzen van de fusie brengt volgens de Inspectie van het Onderwijs en de CMMBO het risico met zich mee ROC van Flevoland weer in de problemen komt.

Waarborgen van de menselijke maat

Met de fusie wordt het bestuur van fusie-organisatie verantwoordelijk voor ca. 36.000 mbo-studenten. Aandacht voor de menselijke maat is daarom cruciaal. ROC van Amsterdam en ROC van Flevoland 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. Deze structuur heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een toenemende tevredenheid van studenten en medewerkers. Ook is er intern en extern voldoende steun voor de bestuurlijke fusie. De CMMBO stelt daarom vast dat de voorgenomen bestuurlijke fusie in voldoende mate de menselijke maat respecteert en waarborgt.

Bestuurlijke vormgeving van de huidige samenwerking

De bestuurlijke vormgeving van de huidige samenwerking is 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 Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Dit najaar heb ik het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs bij uw Kamer ingediend. Het wetsvoorstel voorziet onder meer in de mogelijkheid dat één bevoegd gezag (rechtspersoon) meer dan één mbo instelling in stand kan houden. Met het oog hierop hebben ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam besloten nu een aanvraag voor een bestuurlijke fusie in te dienen.

Goedkeuring van de fusie-aanvraag

De samenwerking tussen ROC van Flevoland en ROC van Amsterdam is belangrijk geweest voor het in stand houden van een gevarieerd aanbod van mbo-opleidingen in Flevoland. Ook hebben de mbo-scholen in de afgelopen jaren aangetoond het onderwijs kleinschalig met oog voor menselijke maat te kunnen organiseren. Daarom heb ik besloten het advies van de CMMBO over te nemen en de fusie-aanvraag goed te keuren.

Daling studentenaantallen is risico voor financiële continuïteit groen onderwijs

De belangrijkste aanleiding voor de fusieaanvraag zijn de dalende studentenaantallen waar de drie betrokken aoc's sinds 2015 mee te maken hebben. De daling ligt tussen de 5 en 12 procent. Op basis van de DUO-ramingen is de verwachting dat het aantal studenten van de drie instellingen de komende jaren blijft dalen. Het gaat om een daling van 1 tot 2 procent per jaar tot 2030.

De CMMBO concludeert dat de financiële continuïteit van de afzonderlijke aoc's op middellange termijn hierdoor ongewis is. De fusie draagt bij aan de financiële continuïteit van het onderwijs. De nieuwe fusie-organisatie telt ca. 9.000 mbo-studenten en 12.000 vmbo-studenten. Dit biedt een goede basis voor het in stand houden en verder ontwikkelen van het groen opleidingsaanbod.

Behoud van groene opleidingen en bestaande opleidingslocaties

Het doel van de fusie is het in stand houden van de bestaande variatie aan groene (kleinschalige) beroepsopleidingen en van de bestaande onderwijslocaties. De aoc's zijn van mening dat krachtenbundeling binnen de groene sector hiervoor de beste garantie biedt. De fusie geeft mogelijkheden om de bedrijfsvoering efficiënter in te richten en daaruit vrijkomende middelen te investeren in behoud en vernieuwing van het onderwijs. Door behoud van de bestaande onderwijslocaties wordt de toegankelijkheid gewaarborgd, ook voor jongeren in een meer kwetsbare positie.

De nieuwe fusieorganisatie heeft straks ongeveer een derde van alle groene vmbo-leerlingen en mbo-studenten van Nederland en het verzorgingsgebied bestrijkt ook ongeveer een derde van het land. De fusieorganisatie kan uitgroeien tot een bovenregionaal kenniscentrum, en tot een «systemschool» met een dragende functie voor het brede groen onderwijs. Dit sluit aan op de afspraken tussen bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen in de «Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016–2025» (Groenpact). Ook blijkt uit de fusietoets dat er intern en extern voldoende draagvlak is voor de bestuurlijke en institutionele fusie.

Goedkeuring van de fusie-aanvraag

Door de aoc's is ook samenwerking met roc's in de regio verkend. Conclusie van de aoc's is echter dat krachtenbundeling binnen de groene sector de beste optie is om de kwaliteit van het groen onderwijs te versterken en om gespecialiseerde arbeidsmarktrelevante (kleinschalige) opleidingen in stand te houden. Die conclusie wordt door de CMMBO gedeeld. Daarom heb ik besloten het advies van de CMMBO over te nemen en de fusie-aanvraag goed te keuren. Daarbij heb ik de aoc's opgeroepen om waar mogelijk de samenwerking te zoeken met de roc's in hun werkgebied, zodat ook crossovers tot stand komen tussen het groen mbo en het roc-aanbod.