

BEOORDELING AANVRAAG BESTUURLIJKE EN INSTITUTIONELE FUSIE
ROC ID COLLEGE EN ROC LEIDEN

AFO 204

1. Inleiding

Nadat in 2014 bekend wordt dat het ROC Leiden in financiële problemen verkeert ten gevolge van een nieuwbouwproject, meldt de minister van OCW begin 2015 aan de Tweede Kamer dat de instelling niet in staat is het onderwijs op peil te brengen en te houden.¹ De continuïteit van de instelling is in het geding. Tegen die achtergrond dient het bevoegd gezag van de instelling tezamen met dat van het ID College op 1 april 2015 een aanvraag in tot fusie per 1 mei 2015. De CFTO wordt advies gevraagd, dat op 21 april 2015 wordt uitgebracht.² De CFTO adviseert de minister de goedkeuring voor de fusie niet te onthouden, aangezien er aannemelijke en urgente rechtvaardigingsgronden zijn die de fusie nodig maken. De CFTO wijst daarbij op het belang van een zevental randvoorwaarden, waaronder het voorzien in een – financieel en procesmatig – onbelaste overdracht, in een helder tijdpad van besluitvorming en in een duidelijk bestuursmodel voor de voorgestane mbo-colleges.

Tot realisatie van de fusie komt het overigens in die periode niet. De aanvraag tot fusie wordt ingetrokken. In de Tweede Kamer vindt overleg plaats over de verstrekking van financiële steun; een meerderheid is daar in juni 2015 vóór, waarmee een faillissement van ROC Leiden wordt afgewend.³ Tevens neemt de Kamer een motie aan waarmee de regering wordt verzocht – hoewel een gecontroleerd faillissement de voorkeur zou hebben gehad – voor 2018 het opleidingsaanbod en daarmee de omvang van ROC Leiden gecontroleerd te reduceren, zodanig dat een kleine instelling resteert waarmee de pluriformiteit van het aanbod in de regio wordt gewaarborgd en de samenwerking wordt gestimuleerd (motie Van Meenen).⁴

Mede in het licht van het Kamerdebat vindt in de zomer van 2015 intensief contact tussen OCW en beide instellingen plaats. Gesproken wordt over de lijn waarlangs aan de inhoud van de motie Van Meenen tegemoet kan worden gekomen. Bij het overleg worden op initiatief van de heer H. Kamps, hiertoe door de minister als gezant aangewezen, ook de collega-instellingen ROC Mondriaan en het Nova College betrokken. De heer Kamps rapporteert in september 2015 aan de minister.⁵

In de rapportage wordt gesteld dat er een toekomst voor ROC Leiden mogelijk is, indien het opleidingsaanbod wordt gesaneerd en de omringende instellingen een helpende hand bieden. Van belang daarbij is onder meer dat deze instellingen bereid zijn boventallige werknemers van ROC Leiden in dienst te nemen. Verder dienen er afspraken te worden gemaakt over het opleidingsaanbod tussen ROC Leiden, het ID College en ROC Mondriaan, met name over de zorgopleidingen in Leiden en Voorburg / Leidschendam. Het ID College is bereid de samenwerking te intensiveren, maar stelt dit wel afhankelijk van de te bereiken eindsituatie, te weten het samengaan van beide organisaties onder regie van ID College waarbij het ROC Leiden wordt ingevoegd in de bestaande onderwijsstructuur van die organisatie.

¹ *Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 62.*

² CFTO, Zaaknummer AFO 150.

³ *Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 79.*

⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 71.*

⁵ *Kamerstukken II 2015/16, 33 495, nr. 81.*

Vervolgens komen de partijen – ROC Leiden, ID College en ROC Mondriaan – in november 2015 tot een gezamenlijke *Transitieverklaring*, die wordt mede-ondertekend door de voorzitter van de MBO Raad. De portee van de verklaring is dat ROC Leiden en ID College de samenwerking gaan intensiveren door het oprichten van een transitiestichting, van waaruit langs organische weg wordt toegewerkt naar één governance-structuur per 1 augustus 2018. De transitiestichting dient als middel om de kwaliteit van het onderwijs bij ROC Leiden te verbeteren.

Deze inzet op kwaliteitsverhoging wordt voorts nader onderstreept in het document *Samen versnellen* dat ROC Leiden en het ID College in december 2015 overeen komen. De transitiestichting beoogt de kwaliteit van het aanbod versneld te verhogen op basis van de uitgangspunten die in het document worden genoemd, waaronder het streven naar standaardisatie van de onderwijsprocessen en het versterken van de kwaliteitszorgsystemen.

Overigens besluit de minister van OCW in de zomer van 2016 om de eerder toegezegde financiële steun aan ROC Leiden te verstrekken. Dit gebeurt op basis van een tweetal beschikkingen. De eerste betreft een subsidie van € 32 miljoen, en is gerelateerd aan de omstandigheid dat ROC Leiden zonder deze steun niet aan de financiële verplichtingen kan voldoen en geen middelen heeft om onderwijs aan te kunnen bieden.⁶ De tweede omvat een subsidie van € 8 miljoen en wordt verleend op grond van de overweging dat het ROC daarmee een impuls kan geven aan de kwaliteit van het onderwijs.⁷

In beide beschikkingen wordt ROC Leiden gevraagd periodiek tussenrapportages op te leveren, waarin expliciet wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt in de *Transitieverklaring* en in het document *Samen versnellen*. De subsidie wordt daarmee voorwaardelijk gesteld aan onder meer het realiseren van samenwerking en één governance-structuur per 1 augustus 2018.

De eerste tussenrapportage wordt in het najaar van 2016 opgeleverd; de minister rapporteert mede op basis daarvan in november 2016 aan de Kamer.⁸ De minister meldt daarin onder meer dat de instellingen intensief samenwerken om de kwaliteit van het onderwijs versneld te verhogen en dat zij toewerken naar één governance-structuur.

Eind 2016 constateren de bestuurders dat een bestuurlijke en institutionele fusie de samenwerking kan bestendigen en noodzakelijk is voor behoud en uitbouw van de bereikte kwaliteitsverbetering. Zij dienen op 29 maart 2017 een aanvraag tot het uitbrengen van een fusietoets in bij de CFTO.⁹

Vooruitlopend op haar advies wil de CFTO op deze plaats alvast markeren dat de huidige situatie en omstandigheden van het fusievoornemen sterk verschillen van die in 2015. Toen was sprake van een fusieaanvraag onder enorme tijdsdruk, tegen de achtergrond van een financiële crisis. Het vertrekpunt is nu een geheel andere, namelijk de wil van beide instellingen om een stap verder te zetten en daarmee de samenwerking om te zetten in een integratie. De CFTO heeft in lijn daarmee met name gemerkt dat de betrokkenheid van studenten, personeel en bestuurders nu vele malen groter, én positiever gekleurd is dan die in 2015 nog het geval kon zijn. De wens om samen te bouwen aan goed onderwijs staat bij betrokkenen nu op de voorgrond. De CFTO beschouwt dat als een positieve en belangrijke voorwaarde.

Leeswijzer

In deze rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende elementen:

- Beknopte beschrijving van de aanvragers
- De volledigheid van de aanvraag en de medezeggenschap
- Het doel en de motivatie van de fusie; tijdsbestek
- Uitkomsten van de hoorzitting die de CFTO heeft gehouden
- Zienswijze van stakeholders in de regio
- Het beoordelingskader van de CFTO
- Het draagvlak voor de fusie
- Gevolgen voor keuzevrijheid en variatie in het aanbod

⁶ Beschikking d.d. 18 augustus 2016; Verlening subsidie 'Basis op orde ROC Leiden Huisvestingskosten', MBO/560012809.

⁷ Beschikking d.d. 18 augustus 2016; Verlening subsidie 'Basis op orde'; MBO/560021811.

⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 33 495, nr. 102.

⁹ Aanvraag fusietoets ROC Leiden / ROC ID College, 29 maart 2017, PUCvB17/0083.

- Rechtvaardigingsgronden voor de fusie
- Aandachtspunten bij deze fusie
- Het advies van de CFTO.

2. Beschrijving van de aanvragers

De aanvragers vragen goedkeuring aan de minister van OCW voor een bestuurlijke en institutionele fusie van ROC Leiden en het ID College. De bestuurlijke fusie is voorzien per 1 september 2017; de institutionele fusie zal plaatsvinden uiterlijk per 1 augustus 2018.

De **Stichting ROC Leiden, Centrum voor Educatie en Beroepsonderwijs in de regio Leiden en Duin- en Bollenstreek**¹⁰, is statutair gevestigd te Leiden. De stichting is verantwoordelijk voor de instandhouding van het Regionaal Opleidingen Centrum Leiden met twee kernlocaties, gelegen bij het centraal station van Leiden en bij het station Lammenschans.

Volgens DUO-gegevens telt de instelling op 1 oktober 2016 6086 mbo-studenten. De instelling biedt verder voortgezet algemeen volwassenenonderwijs aan (vavo). Op 1 oktober 2016 zijn er circa 500 vavo-deelnemers.

De **Stichting Regionaal Opleidingen Centrum ID College**¹¹, statutair gevestigd te Gouda, is verantwoordelijk voor het roc ID College met dertien locaties in Alphen aan den Rijn, Gouda, Katwijk, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Schoonhoven, Woerden en Zoetermeer. De instelling telt op 1 oktober 2016 11.158 mbo-studenten. Daarnaast telt de instelling ongeveer 750 vavo-deelnemers.

Door de bestuurlijke en institutionele fusie ontstaat in 2017-2018 een regionaal opleidingscentrum met naar verwachting 17.200 mbo-studenten en 1.250 vavo-studenten.¹²

3. De aanvraag: volledigheid en medezeggenschap

De fusieaanvraag is op 31 maart 2017 ontvangen en geregistreerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Bij de aanvraag zijn als bijlagen gevoegd:

- fusie-effectrapportage van 28 maart 2017;
- Rapport van de gezant van OCW van 30 september 2015;
- rapport Deloitte inzake financiële onderbouwing van 30 september 2015;
- jaarstukken 2015 ID College;
- jaarstukken 2015 ROC Leiden;
- transitieverklaring, november 2015;
- notitie Samen Versnellen, december 2015;
- afschrift akte oprichting Transitiestichting ID College – ROC Leiden, december 2015;
- contourennota, 1 november 2015;
- samenwerkingsovereenkomst Stichting ROC Leiden, Stichting ROC ID College en Transitiestichting, 15 november 2016;
- brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 25 november 2016;
- adviesaanvraag tot het voorbereiden en aangaan van de juridische fusie ID College, 7 december 2016;
- adviesaanvraag tot het voorbereiden en aangaan van de juridische fusie ROC Leiden, 6 december 2016;
- advies OR ID College op voorbereiden en aangaan fusie, 16 februari 2017;
- advies OR ROC Leiden op voorbereiden en aangaan fusie, 13 februari 2017;

¹⁰ Werkgeversnummer 40855 met BRIN-nummers 25MA (ROC Leiden) en 30NK (Boerhaave College).

¹¹ Werkgeversnummer 40800 met BRIN-nummer 25LN (ROC ID College).

¹² Verderop in deze rapportage wordt nog aangestipt dat de CFTO geen heldere, eensluidende indicatie heeft verkregen over de te verwachten studentenaantallen per 1 oktober 2017.

- verklaring van overeenstemming Ondernemingsraad ID College, 23 maart 2017;
- verklaring van overeenstemming Ondernemingsraad ROC Leiden, 24 maart 2017;
- verklaring van overeenstemming Studentenraad ID College, 22 maart 2017;
- verklaring van overeenstemming Studentenraad ROC Leiden, 21 maart 2017;
- akte van statutenwijziging (tussenmodel, concept), 28 maart 2017;
- akte van statutenwijziging (eindmodel, concept), 28 maart 2017;
- portfolio van de door ID College en ROC Leiden aangeboden opleidingen, 8 maart 2017.

Na binnenkomst is de volledigheid van de aanvraag nagegaan. Op basis van artikel 2.1.10 eerste lid van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) wordt deze als volledig wordt beschouwd indien de aanvraag vergezeld gaat van de fusie-effectrapportage én de schriftelijke instemming met de fusie door de betrokken medezeggenschapsraden.

In dit verband is de vraag gerezen of de verklaring van overeenstemming van de Ondernemingsraad (OR) van het ID College van 23 maart 2017 gelezen kan worden als 'het verlenen van instemming'. Dit aangezien daarin wordt gesteld dat in de fusie-effectrapportage incorrect wordt vermeld dat deze OR positief staat ten opzichte van de fusie, waarbij tevens wordt aangegeven dat de OR op basis van de Wet op de ondernemingsraden positief advies uitbrengt **mits** aan een aantal in het advies vermelde voorwaarden is voldaan.

Verderop in dit advies zal de CFTO nog nader ingaan op het verloop van het medezeggenschaps-traject en de inhoud van de verklaringen en adviezen van de medezeggenschapsorganen. Op deze plaats volstaat het aan te geven dat, gelet op de inhoud van de verklaring van de OR van het ID College, door het ministerie van OCW via het betreffende bevoegd gezag aan de OR de vraag is gesteld of de verklaring van 23 maart 2017 gezien moet worden als instemming. De OR heeft dit vervolgens bevestigd.¹³ Daarmee is de aanvraag als zijnde volledig beschouwd.

Per brief van 19 mei 2017 (kenmerk BNB/2017/10785 M) zijn aanvragers op de hoogte gesteld dat de aanvraag in behandeling is genomen.

4. Doel en motivatie fusie

In de Fusie-effectrapportage (FER) verwoorden de instellingen het doel en de motivatie van de fusie als volgt.

Doel

ROC Leiden en het ID College beogen te komen tot één instelling voor kwalitatief hoogwaardig middelbaar beroepsonderwijs in de Rijn- en Gouwestreek, de Vlietstreek en het Groene Hart. De beoogde fusie staat in het teken van de borging van de (financiële en kwalitatieve) continuïteit van het onderwijs.

In kwantitatieve termen is de doelstelling het realiseren van een positieve exploitatie en kwaliteitsverbetering, alsook het positioneren van kleinschalig opgezette mbo-colleges in meerdere middelgrote steden waarmee aan circa 18.000 studenten onderwijs wordt gegeven.

Motieven

Aan de fusie ligt de geïntensiveerde samenwerking tussen beide instellingen ten grondslag. De minister heeft de instellingen gevraagd om met inachtneming van een transitieperiode alsnog toe te werken naar één governance-structuur van de onderwijsinstellingen, om ook op de lange termijn kwalitatief hoogstaand beroepsonderwijs in de regio Leiden mogelijk te maken. Aangegeven wordt dat een bestuurlijke en institutionele fusie de samenwerking bestendigt en noodzakelijk is voor kwaliteitsverbetering. Fusie stelt de twee organisaties in staat om daadwerkelijk te integreren, kleinschalig onderwijs langdurig mogelijk te maken, in passende gebouwen, met een goede sfeer binnen de opleidingsteams en de juiste (schaal van) ondersteuning.

¹³ E-mail van de secretaris en voorzitter van de OR aan het College van Bestuur d.d. 11 mei 2017.

Zonder fusie zou de samenwerking blijvend plaatsvinden vanuit twee rechtspersonen, aan welke vorm van samenwerking volgens de aanvragers door de Wet educatie en beroepsonderwijs beperkingen worden gesteld. ROC Leiden en ID College wensen onder een nieuwe naam als één instelling verder te werken aan kwalitatief hoogwaardig onderwijs in hun regio. Onder een nieuwe naam – inmiddels is deze naam bekend gemaakt, namelijk MBO Rijnland - verwachten de organisaties een aantrekkelijker aanbod aan studenten te kunnen bieden. Meerdere varianten en alternatieven zijn overwogen en onderzocht. Uiteindelijk is gekozen voor een fusie van ROC Leiden en het ID College, aldus de aanvragers.

Tijdsbestek

In de aanvraag fusietoets wordt gesproken over een bestuurlijke en een institutionele fusie. Aangaande de bestuurlijke fusie melden de aanvragers dat de daarvoor beoogde datum is gelegen op 1 september 2017. Met betrekking tot de definitieve datum van de institutionele fusie is de aanvraag en de Fusie-effectrapportage echter minder expliciet, behoudens dat wordt gesteld dat deze zal plaatsvinden zo snel mogelijk na de bestuurlijke fusie en dat deze “wordt afgestemd op het optimale moment, gelet op een ordentelijke wijze van bekostiging en het inschrijven van nieuwe studenten op de bestaande BRIN-nummers.”

Tijdens de hoorzitting is de Colleges van Bestuur gevraagd naar de voor de institutionele fusie beoogde datum. Daarop is door beide colleges aangegeven dat de institutionele fusie wordt beoogd vóór uiterlijk 1 augustus 2018. De CFTO beschouwt de aanvraag derhalve als een aanvraag voor een bestuurlijke fusie per 1 september 2017 en een institutionele fusie per uiterlijk 1 augustus 2018.

5. Uitkomsten hoorzitting

De CFTO heeft op 13 april 2017 een hoorzitting gehouden. Daarbij is gesproken met beide Colleges van Bestuur, met vertegenwoordigers van de Studentenraden en van de Ondernemingsraden. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die voor correctie op feitelijke onjuistheden zijn voorgelegd aan de gesprekspartners. Op basis van de ontvangen reacties zijn waar nodig wijzigingen aangebracht in de verslagen. De CFTO beschrijft hierna op basis van de verslagen de hoofdlijnen van gevoerde gesprekken.

Colleges van Bestuur

In het gesprek met beide Colleges van Bestuur is het de CFTO gebleken dat zij zeer gemotiveerd zijn om te komen tot één roc, tot één herkenbare partner in de regio. De fusie kan volgens de Colleges de onderlinge concurrentie teniet doen, die in het (recente) verleden niet altijd even effectief was, én kan bovendien de onderwijskwaliteit van het mbo in de regio waarborgen.

De CFTO heeft de Colleges gevraagd of er alternatieven voor de fusie zijn overwogen, bijvoorbeeld het doorzetten van de huidige samenwerking dan wel het benutten van de mogelijkheden die naar verwachting binnenkort gaan ontstaan met de komst van de figuur van het ‘samenwerkingscollege’ in het mbo.¹⁴ De Colleges hebben daarop met kracht aangegeven dat het continueren van de huidige vorm van samenwerking, dan wel andere vormen, wat hen betreft geen optie is. Zij staan voor een gezamenlijke visie op onderwijs, die alleen te realiseren valt door het vormen van één entiteit.

Voorts is aangegeven dat het ROC Leiden – met de teruglopende studentenaantallen – inmiddels te klein is om zelfstandig door te kunnen gaan. Bovendien heeft het ID College meer schaalgrootte nodig om een goed portfolio te kunnen blijven aanbieden.

Desgevraagd door de CFTO zijn de Colleges vervolgens ingegaan op de huidige stand van zaken in de samenwerking. Die gaat nu al zo ver dat er twee gezamenlijke MBO Colleges operationeel zijn; deze lijn wordt de komende tijd doorgetrokken. De samenwerking is nu al zo ver gerealiseerd en dermate intensief van aard dat ontvlechting nauwelijks meer mogelijk is. Er is ook een nieuwe naam gelanceerd: MBO Rijnland, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat sprake is van één instelling. De bestuurszetel zal te Leiden worden gehuisvest.

Binnen de instelling, op de locaties, zal de menselijke maat worden geborgd. Er zal sprake zijn van thuishavens en teams rond circa 500 studenten. De groepen zullen niet groter worden dan 25 à 30 studenten; bij de entreeopleidingen ligt dat aantal lager.

¹⁴ Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 691, nrs. 1-3.

De CFTO heeft in het gesprek overigens vragen gesteld over de financiële stand van zaken, met name over de financiële problematiek bij ROC Leiden. Is deze nu afdoende verholpen? Zijn er nog zaken in het huisvestingsdossier die nog niet zijn afgewikkeld? De Colleges hebben daarbij aangegeven dat er inderdaad nog enkele punten liggen, maar die zijn bekend, ook bij de Inspectie en bij het ministerie van OCW. Het betreft daarbij onder meer het huurcontract voor het pand bij station Lammenschans, waarover opnieuw wordt onderhandeld met vastgoedonderneming Green Real Estate. De Colleges hebben er vertrouwen in dat deze zaken in orde worden gebracht, ruim vóór de datum van de bestuurlijke fusie. Er is volgens hen geen reden te veronderstellen dat er na de fusiedatum extra financiële steun noodzakelijk is voor MBO Rijnland.

De Colleges wijzen de CFTO er ten slotte op dat de financiële problematiek van ROC Leiden is verholpen met behulp van financiële steun van OCW, waarbij het intensiveren van de samenwerking met het ID College in de richting van één governance-structuur nadrukkelijk als subsidievoorwaarde is gesteld.

Ondernemingsraden

In het gesprek van de CFTO met de Ondernemingsraad (OR) van het ID College heeft deze OR aangegeven dat er sprake is van vertrouwen in het bestuur. De fusie met ROC Leiden is volgens de OR onvermijdelijk. Overigens geeft de raad aan dat hij voorwaarden stelt aan het verlenen van instemming met de fusie. Zo moet er meer inzicht komen in de actuele financiële situatie van ROC Leiden, waaronder de afwikkeling van contracten met Green Real Estate. De raad wijst er verder op dat de subsidie die OCW aan ROC Leiden heeft verstrekt, voorwaardelijk is en pas na verslaglegging definitief zal worden vastgesteld.

De OR wijst er verder op dat er nog onduidelijkheden leven. Zoals de verdere ontwikkeling van het studentenaantal en de vormgeving van de MBO Colleges en het daadwerkelijk realiseren van de menselijke maat. De meerwaarde van de fusie is voor het personeel nog niet altijd even duidelijk, aldus de OR.

De OR van ROC Leiden benadrukt in het gesprek met de CFTO dat het roc niet zelfstandig verder kan. De financiële problematiek is zo omvangrijk geweest dat de fusie nu onvermijdelijk is. De organisaties zijn verder al bezig met het integratieproces. De OR geeft aan dat er veel draagvlak is voor de fusie.

Wel benadrukt de OR dat het van belang is dat – ook nu – zorgvuldigheid vóór snelheid moet blijven gaan. Zeker doordat het personeel van ROC Leiden steeds in de minderheid is, kan bij te hoge snelheid bij betrokkenen het gevoel postvatten dat ‘alles moet volgens het model van het ID College’. Dat draagt niet altijd bij aan het samen willen bouwen aan het nieuwe onderwijs; die wil is er bij veel mensen zeker.

De OR van ROC Leiden geeft verder aan dat nog een overzicht wordt gemist van hoe de nieuwe organisatie er uit komt te zien, welke opleidingen waar terecht gaan komen en hoe de interne structuur van bevoegdheden wordt geregeld. Er is bijvoorbeeld nog geen zicht op een nieuw directiestatuut, laat staan op de inrichting van een nieuw medezeggenschapsstatuut (‘medezeggenschap volgt de zeggenschap’). Voor het personeel is dat wel van belang omdat zij moeten weten welke bevoegdheden hun teamleiders en directieleden hebben, en hoe zij inspraak hebben bij bepaalde beslissingen. Overigens vertrouwt de OR er op dat ook dit wel goed komt, zeker als de huidige toegankelijkheid van het College van Bestuur bij MBO Rijnland blijft bestaan. De OR zou het betreuren als de verhouding met het College na de fusie formeler van aard wordt.

Studentenraden

De Studentenraden van beide roc's hebben in hun gesprekken met de CFTO aangegeven het volste vertrouwen te hebben in het bestuur. Vooral de benaderbaarheid van beide Colleges voor studenten wordt zeer gewaardeerd. De Studentenraden ervaren dat hun inbreng serieus wordt genomen.

De Studentenraad van ROC Leiden heeft onder meer uiteen gezet dan nu al uitvoering wordt gegeven aan het principe van de menselijke maat. Zij hebben er dan ook alle vertrouwen in dat dit na de fusie zo blijft. De samenwerking in de MBO Colleges verloopt in hun ogen zonder problemen.

De Studentenraad van het ID College heeft naar voren gebracht dat de onderwijskwaliteit door de fusie niet mag verminderen. De omvang van de klassen mag niet verder toenemen; nu al zijn er groepen van 28 studenten, dat vindt de raad te groot. Verder is het van belang dat de studenten in hun opleiding niet steeds met andere docenten te maken krijgen, en dat er geen lessen in de avonden gehouden gaan worden. Dat brengt studenten die 's avonds werken namelijk in de problemen. Deze

raad merkt ten slotte nog op dat studenten de opleiding die zij zijn begonnen, zonder extra studiebelasting of studieduur moeten kunnen afmaken, ook als bepaalde opleidingen door de fusie moeten worden samengevoegd.

Raden van toezicht

De CFTO heeft voorts op 2 mei 2017 een gesprek gevoerd met de voorzitters van de Raden van Toezicht. In het gesprek zijn op hoofdlijnen dezelfde punten aan de orde geweest als in het gesprek met beide Colleges van Bestuur.

6. Zienswijze stakeholders in de regio

De CFTO heeft relevante stakeholders in de regio gevraagd om hun zienswijze op het fusievoornemen van beide roc's.

Het College van Bestuur van *ROC Mondriaan* heeft de CFTO laten weten geen nieuwe zienswijze in te brengen. In 2015 heeft het al steun betuigd aan de fusie. Overigens zijn gesprekken gevoerd over een mogelijke herschikking van opleidingen tussen het ID College en het ROC Leiden enerzijds en ROC Mondriaan anderzijds. De gesprekken hebben geleid tot afspraken over onder meer maximale studentenaantallen van ROC Mondriaan in Leiden en van ID College/ROC Leiden in Leidschendam / Voorburg.¹⁵ Met deze afspraken wordt onnodige concurrentie tegengegaan. Overigens heeft de Commissie Macrodoelmatigheid Mbo aangegeven dat het opleidingsaanbod te Zoetermeer niet strijdig is met zorgplichten van de betreffende instellingen.¹⁶ De eerder gewenste herschikking van het aanbod is tegen deze achtergrond nu niet meer opportuun, aldus het College van Bestuur van ROC Mondriaan.

Het College van Bestuur van het *Nova College* heeft bij de CFTO aangegeven het ingezette traject om tot fusie te komen te ondersteunen. Het effectueren van de fusie is naar de mening van dit college de enige juiste beweging om het verleden van ROC Leiden te parkeren en met nieuw elan naar de toekomst te kijken. De fusie is daarom goed voor de studenten, de regio en de personeelsleden, aldus dit College van Bestuur.

Het College van Bestuur van *ROC Midden Nederland* heeft de CFTO laten weten de aanstaande fusie als politieke keuze te begrijpen. Het wijst er op dat met de fusie één instelling ontstaat die een groot gebied namelijk het hele Groene Hart en de Bollenstreek afdekt; daarbij rijst volgens het College de vraag of deze schaalvergroting nu beleid is van de minister van OCW of dat deze fusie een gelegenheidsoplossing is.

Gemeente Leiden heeft laten weten dat de zienswijze niet is gewijzigd ten opzichte van twee jaar geleden. In haar reactie geeft de gemeente aan dat zij ook nu vertrouwen heeft in de fusie. Zij hecht er waarde aan dat daarbij de afspraken tussen de gemeente en ROC Leiden in stand blijven, met name bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten.

Hogeschool Leiden geeft aan dat het van groot belang is dat in de stad en regio Leiden een goed en breed mbo-aanbod voorhanden is. De fusie is hiervoor in de optiek van de hogeschool de beste garantie. Hogeschool Leiden ziet het als een risico als de fusie geen doorgang zou vinden. Het voorstel tot fuseren van ROC Leiden en het ID College heeft dan ook de steun van de hogeschool.

Het secretariaat van de CFTO heeft een gesprek gevoerd met de voorzitter van het departement Leiden van de *Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel*. Daarin is onder meer aangegeven dat de ondernemers in Leiden geen bezwaar hebben tegen de fusie; lopende afspraken over bijvoorbeeld stages tussen het bedrijfsleven en ROC Leiden respectievelijk het ID College zullen overgaan naar MBO Rijnland en zullen worden gerespecteerd.

¹⁵ Betreft overeenkomst d.d. 13 maart 2017.

¹⁶ Commissie Macrodoelmatigheid Mbo, *Advies casus Aanbod mbo-opleidingen Zoetermeer*, 10 december 2015.

7. Beoordelingskader van de CFTO

Bij het opstellen van dit advies hanteert de CFTO drie kaders: a) het toetsingskader zoals dat voortvloeit uit de wet- en regelgeving, b) de subsidiebeschikkingen die in augustus 2016 zijn opgesteld en c) het advies van de CFTO dat zij in april 2015 heeft uitgebracht. Hierna worden deze elementen toegelicht. Aan het einde van deze paragraaf geeft de CFTO aan hoe zij haar advies heeft opgebouwd.

Ad a) Toetsingskader volgens de wet- en regelgeving

Met de Wet Fusietoets zijn in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de relevante bepalingen rond goedkeuring van fusieaanvragen opgenomen. Artikel 2.1.11 WEB bepaalt dat de minister de goedkeuring kan onthouden indien door de fusie de variatie van het onderwijsaanbod op significante wijze wordt belemmerd. De minister laat zich ten aanzien van de goedkeuring adviseren door een onafhankelijke adviescommissie.

Besturenfusie

Voorts wordt in artikel 16 van de Regeling en beleidsregels fusietoets (hierna: de Regeling) omschreven in welke situaties sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod bij een bestuurlijke fusie in de mbo-sector. Uit dit artikel blijkt dat elke besturenfusie een voor de wet significante belemmering van de keuzevrijheid oplevert tenzij er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

Uit de toelichting bij de Regeling blijkt dat:

“Bij een bestuurlijke fusie kan er sprake zijn van een machtsconcentratie op het niveau van de rechtspersonen die een onderwijsinstelling in stand houden. Een dergelijke fusie kan zich voordoen tussen rechtspersonen die in geheel verschillende delen van Nederland onderwijsinstellingen in stand houden. [...] Een bestuurlijke fusie lijkt veelal personeel van de onderwijsinstelling en/of deelnemers en hun ouders niet direct te raken, maar kan niettemin invloed hebben op de keuzevrijheid. Wanneer een instelling onder een andere rechtspersoon komt te vallen, kan dit immers invloed hebben op zaken als identiteit van de instelling. Schaalvergroting op bestuurlijk niveau kan er in de praktijk toe leiden dat in (een deel van) Nederland alleen maar instellingen met een bepaalde identiteit in stand gehouden worden. De keuze voor deelnemers en hun ouders uit onderwijsaanbieders zou bij een te beperkt aantal rechtspersonen in Nederland dat onderwijsinstellingen in stand houdt, verschromen. Daarnaast kan een bestuurlijke fusie mogelijk leiden tot belangenverstremming, omdat één rechtspersoon na de bestuurlijke fusie de voorheen onder meerdere rechtspersonen ressorterende instellingen in stand houdt. Om bovengenoemde reden wordt elke bestuurlijke fusie waarbij twee of meer instellingen zijn betrokken als een significante belemmering aangemerkt.”

Institutionele fusie

In artikel 17 van de Regeling wordt omschreven dat in ieder geval sprake is van een significante belemmering bij het samenvoegen van twee mbo-instellingen indien er als gevolg hiervan een afname in variatie van het onderwijsaanbod of onderwijsaanbieders is in het gebied dat gezien de omgeving en onderwijssoort op een maatschappelijk aanvaardbare afstand voor de deelnemers is gelegen.

Uit de toelichting bij het artikel blijkt:

“Het ligt daarbij wel in de rede dat maatschappelijk aanvaardbare afstand op het platteland anders is dan die in de Randstad. De maatschappelijk aanvaardbare afstand zal groter worden, naarmate het betreffende onderwijsaanbod specifiek en unieker is. Wanneer als gevolg van de voorgenomen fusie er een drastische teruggang is van het aantal opleidingen dan wel een concentratie op één of enkele locaties waardoor de maatschappelijk aanvaardbare afstand onder druk komt, kan worden geoordeeld dat er sprake is van een significante belemmering.”

Rechtvaardigingsgronden

In artikel 19 van de Regeling is bepaald dat de significante belemmering van de keuzevrijheid die ontstaat door een bestuurlijke of institutionele fusie, gerechtvaardigd kan zijn als er sprake is van

rechtvaardigingsgronden. Deze zijn volgens het artikel *in ieder geval* aanwezig bij de omstandigheid dat

- bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt, hetgeen onder meer kan blijken uit een daling of binnen vijf jaar te verwachten daling van het aantal leerlingen, deelnemers of studenten;
- bij het achterwege blijven van de fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden; en
- dat er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan fusie te vinden zijn.

Ad b) Subsidiebeschikkingen zomer 2016

Voor de CFTO is voorts, ten tweede, relevant dat het ROC Leiden in de zomer van 2016 een tweetal subsidiebeschikkingen heeft ontvangen. Daarmee wordt door de minister aan OCW de toegezegde financiële steun verstrekt, die het roc in staat stelt om de continuïteit te borgen en onderwijs te kunnen blijven aanbieden, alsook een impuls te kunnen geven aan de kwaliteit van het onderwijs.

Relevant voor de toetsing van de aanvraag door de CFTO is dat de minister de maximaal te verstrekken subsidie in de beschikking voorwaardelijk maakt aan het nakomen van de afspraken uit de *Transitieverklaring* en uit *Samen versnellen*. Dit betekent dat ROC Leiden dient samen te werken met het ID College in de gerealiseerde transitiestichting en dat in gezamenlijkheid één governance-structuur dient te ontstaan per uiterlijk 1 augustus 2018.

Ad c) Advies van de CFTO uit april 2015

In de derde plaats betreft de CFTO bij de beoordeling van de aanvraag haar advies dat in april 2015 is uitgebracht. Dit advies is destijds uitgebracht tegen de achtergrond van een andere constellatie als de onderhavige.

Destijds was sprake van een spoedaanvraag, ingegeven door de omstandigheid dat een acuut faillissement dreigde voor ROC Leiden. De CFTO constateerde dan ook dat ondanks dat de fusie een significante belemmering voor de keuzevrijheid van studenten opleverde, de fusie op dat moment onvermijdelijk leek en er aannemelijke en urgente rechtvaardigingsgronden voor aanwezig waren. De CFTO noemde het een 'uiterst geval'. Aan procesvoorwaarden, met name draagvlak, was mede door het hoge tempo waarmee de fusie moest worden gerealiseerd, onvoldoende voldaan. Het was bovendien onduidelijk in welke gebouwen het onderwijs verzorgd zou gaan worden, welke omvang deze locaties zouden gaan krijgen en welke veranderingen respectievelijk verbetering de invoering van het onderwijsmodel van het ID College bij ROC Leiden met zich zou brengen. De CFTO wees er in het advies van april 2015 tevens op dat de bestuurlijke verhoudingen in de regio aanmerkelijk minder evenwichtig zouden worden.

De CFTO adviseerde al met al dan ook om zeven voorwaarden aan de goedkeuring van de fusie te verbinden:

1. De fusie moet zo veel als mogelijk is 'onbelast' plaatsvinden, zowel in financieel opzicht als procesmatig.
2. Er moet meer tijd worden genomen voor de interne besluitvorming en het overleg met de medezeggenschapsorganen, mede aan de hand van een kenbaar fusie/reorganisatieplan.
3. Het CvB dient te worden uitgebreid met een derde lid; overwogen kan worden de instelling te huisvesten in Leiden.
4. Er dient een duidelijk bestuursmodel te komen dat als basis dient voor de te vormen gemeenschap van mbo-colleges en het daaraan verbonden geheel aan locaties.
5. De menselijke maat dient te worden geborgd in mbo-colleges die bij voorkeur niet groter zijn dan 1.000 à 1.500 studenten.
6. Studenten mogen intern niet belemmerd worden in hun keuzevrijheid; doelmatigheid en efficiency mag niet te veel ten koste gaan van bereikbaarheid.
7. Er dienen evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio te ontstaan, door het maken van afspraken over het aanbod met de omringende instellingen; de CFTO beveelt aan te komen tot een regionaal herschikkingsplan met onder meer het ROC Mondriaan en het NOVA College.

Verderop in dit advies zal de CFTO wederom ingaan op deze voorwaarden, met name de vraag of zij in het licht van onderhavige adviesaanvraag anno 2017 nog relevant zijn.

Zoals aangestipt in de inleiding is de fusieaanvraag uit april 2015 in datzelfde voorjaar ingetrokken. De CFTO beschouwt de aanvraag die is ontvangen op 29 maart 2017 dan ook als een nieuwe aanvraag, die opnieuw dient te worden getoetst op grond van het kader uit de wet- en regelgeving. Bij die toetsing betreft zij tevens de omstandigheid dat de minister met de verstrekte subsidiebeschikkingen bepaalde voorwaarden heeft opgelegd aan ROC Leiden. Voorts zal de CFTO bij haar toetsing de zeven hiervoor genoemde punten uit haar advies van 2015 betrekken en nagaan of deze voorwaarden anno 2017 nog relevant zijn.

Opbouw van het advies

Met de hierna volgende paragrafen schetst de CFTO de basis voor haar uiteindelijke advies.

Die basis bestaat in de eerste plaats uit de constatering van de CFTO rondom het draagvlak voor deze fusie (paragraaf 8). Aansluitend staat de CFTO stil bij de gevolgen van de fusie voor de keuzevrijheid van studenten en de variëteit van het mbo-aanbod in de regio (paragraaf 9). De eventuele rechtvaardigingsgronden voor de fusie worden in paragraaf 10 behandeld.

De CFTO hecht er aan in paragraaf 11 enkele aandachtspunten rond de fusie te vermelden. Deze worden mede gerelateerd aan de voorwaarden die zij in 2015 heeft opgesteld bij de toenmalige fusieaanvraag en die ook nu nog actueel lijken te zijn.

In paragraaf 12 formuleert de CFTO haar eindadvies.

De CFTO baseert haar advies in hoofdzaak op de documenten die door beide aanvragers zijn ingediend en desgevraagd aanvullend zijn aangeleverd, op de vastgestelde verslagen van de hoorzitting op 13 april 2017 en op reacties die zijn ontvangen van relevante stakeholders. Bij het vaststellen van het advies op 9 juni 2017 is de CFTO uitgegaan van de feiten en omstandigheden zoals blijkend uit deze bronnen.

8. Draagvlak

Toetskader

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de fusietoets en de fusie-effectrapportage bedoeld zijn als middelen om na te gaan of bevoegde gezagsorganen die willen fuseren, een zorgvuldig besluitvormingsproces hebben doorlopen, waarbij uiteenlopende belangen zijn afgewogen en belanghebbenden een stem hebben gehad. Belanghebbenden dienen door middel van zo'n zorgvuldig proces inzicht te krijgen in de motieven, doelen en effecten van de fusie, zodanig dat zij daarop ook invloed kunnen uitoefenen. Een zorgvuldig proces stimuleert en borgt het draagvlak voor een fusie.

Bevindingen van de CFTO

Op basis van de stukken en hetgeen onder meer tijdens de hoorzittingen is ingebracht, constateert de CFTO dat het fusievoornemen op dit moment kan bogen op voldoende draagvlak.

Relevante stakeholders in de regio, waaronder ROC Mondriaan en de Gemeente Leiden, ondersteunen de fusie.

Intern is er bij beide roc's ook sprake van vertrouwen in het bestuur en draagvlak voor de fusie. De CFTO heeft waargenomen dat er anno 2017 rondom het fusievoornemen intern sprake is van meer rust, betrokkenheid en draagvlak dan in 2015 het geval was. Echter, de CFTO ziet op dit vlak zeker nog de noodzaak van verbetering, hetgeen wordt ingegeven door de volgende signalen die zij niet onvermeld wil laten.

Ten eerste is de CFTO van mening dat het proces dat heeft geleid tot het opstellen van de *verklaringen van overeenstemming* door de medezeggenschapsorganen niet in alle opzichten goed is verlopen.

Artikel 8a.1.5 lid 3 tot en met 5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs bepaalt namelijk dat in geval van fusie, voor elke fusiepartner afzonderlijk, aan de studentenraad en ondernemingsraad *in gezamenlijkheid* wordt gevraagd instemming te verlenen aan de fusie. Pas als deze instemming niet in gezamenlijkheid kan worden gegeven, dan kan elke geleding terugvallen op het eigen adviesrecht.

De CFTO maakt uit de stukken op dat in het onderhavige geval de omgekeerde weg is bewandeld: eerst is eind 2016 aan geledingen om advies gevraagd en vervolgens is, in het voorjaar van 2017, om een – voor elke geleding afzonderlijke – verklaring van overeenstemming gevraagd uit hoofde van

artikel 8a.1.5 WEB. Daarmee zijn de geledingen niet direct op het spoor gezet van een gezamenlijkheid uit te oefenen instemmingsrecht maar is aan hen afzonderlijk in eerste aanleg het verzoek voorgelegd advies uit te brengen. De CFTO acht deze gang van zaken niet in lijn met de letter van de wet, noch met de bedoeling van de wetgever.

In het proces is voorts de nodige onduidelijkheid ontstaan, aangezien de OR van het ID College aan het op basis van zijn bevoegdheid op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) initieel verleende advies enkele 'ontbindende voorwaarden' heeft gesteld, die de facto zijn herhaald in de verstrekte verklaring van overeenstemming. De CFTO merkt hier voor de volledigheid op dat deze ontbindende voorwaarden zijn:

- de raamovereenkomst tussen ROC Leiden en Green Real Estate moet definitief getekend zijn met finale kwijting ten opzichte van ROC Leiden en eventuele direct betrokken derden;
- de jaarrekeningen 2016 geven geen nieuwe ontwikkelingen weer die de solvabiliteit van de nieuwe organisatie verder kunnen verslechteren.

Navraag bij de OR heeft uitgewezen dat het bevoegd gezag op deze voorwaarden in april 2017 schriftelijk heeft gereageerd, dat er gesprekken over gaande zijn, en dat de OR daarom voldoende vertrouwen heeft dat aan deze voorwaarden – waaraan de OR vooralsnog onverkort vasthoudt – wordt voldaan. De OR geeft aan dat dit tijdens de overlegvergadering van 15 juni 2017 formeel zal worden vastgesteld. Bij het vaststellen van dit advies d.d. 9 juni 2017 is de uitkomst van deze vergadering bij de CFTO nog niet bekend.

Op grond van het gesprek met de OR van het ID College acht de CFTO het aannemelijk dat de raad geen formele belemmeringen voor het fusieproces wenst op te werpen en mede om die reden geen instemming onthoudt en/of negatief zal adviseren. Het in die zin bestaan van afdoende draagvlak voor de fusie betekent echter volgens de CFTO nog niet dat er bij deze raad geen zorgen zijn, integendeel. Deze zorgen heeft deze OR wel degelijk, met name als het gaat om de financiële positie van MBO Rijnland.

Ten tweede hebben de medezeggenschapsorganen tijdens de hoorzittingen bij de CFTO op zeer gepaste, maar desondanks duidelijke wijze hun *zorgen met betrekking tot de effecten van het fusievoornemen op onderwijs en werkgelegenheid* naar voren gebracht. Veel is voor de studenten en het personeel nog niet voldoende duidelijk, zoals het punt wáár precies welke opleidingen in welke MBO Colleges gaan samenkomen. Er mist zicht op de interne bevoegdheden- en medezeggenschapsstructuur van MBO Rijnland. Omdat dergelijke bakens nog ontbreken, kan al snel bij sommigen het gevoel ontstaan dat snelheid van het proces vóór zorgvuldigheid gaat. Temeer daar bij de CFTO ook wordt aangegeven dat de Colleges de uiteindelijke meerwaarde van de fusie voor het personeel nog niet in alle opzichten duidelijk hebben gemaakt.

Het is de CFTO op basis van de documenten en gevoerde gesprekken niet gebleken dat aan deze zorgen binnen afzienbare termijn voldoende tegemoet gekomen wordt. Bijvoorbeeld door nog voor de zomervakantie bekend te maken wat de beoogde kernlocaties voor de MBO Colleges worden en een concept-directiestatuut ter bespreking voor te leggen aan de medezeggenschapsorganen.

Conclusie met betrekking tot draagvlak

De CFTO concludeert dat formeel gezien sprake is van afdoende draagvlak voor het fusievoornemen als zodanig. Op de schouders van het bevoegd gezag van MBO Rijnland rust de komende tijd echter wel de verplichting om dat draagvlak – dat in bepaalde opzichten en met name intern nog broos is - ook blijvend waar te maken.

9. Variatie in het aanbod en keuzevrijheid

Toetskader

In artikel 16 van de Regeling en beleidsregels fusietoets (hierna: de Regeling) wordt omschreven in welke situaties sprake is van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod bij een bestuurlijke fusie in de mbo-sector. Uit dit artikel blijkt dat elke besturenfusie een voor de wet significante belemmering van de keuzevrijheid oplevert. De toelichting stelt dat bij een bestuurlijke fusie sprake kan zijn van een machtsconcentratie op het niveau van de rechtspersonen. Wanneer een instelling onder een andere rechtspersoon komt te vallen, kan dit invloed hebben op zaken als

identiteit van de instelling. De keuze voor deelnemers en hun ouders uit onderwijsaanbieders zou bij een te beperkt aantal rechtspersonen verschromelen.

In artikel 17 van de Regeling wordt verder omschreven dat in ieder geval sprake is van een significante belemmering door het samenvoegen van mbo-instellingen indien er als gevolg hiervan een afname in variatie van het onderwijsaanbod of onderwijsaanbieders is in het gebied dat gezien de omgeving en onderwijssoort op een maatschappelijk aanvaarde afstand voor de deelnemers is gelegen. De maatschappelijk aanvaarde afstand zal groter worden, naarmate het betreffende onderwijsaanbod specifiek en unieker is. Wanneer als gevolg van de voorgenomen fusie er een drastische teruggang is van het aantal opleidingen dan wel een concentratie op één of enkele locaties waardoor de maatschappelijk aanvaarde afstand onder druk komt te staan, kan worden geoordeeld dat er sprake is van een significante belemmering.

Sinds 2015 zijn enkele beleidsbrieven verschenen van de minister van OCW, waarin richtinggevend uitspraken zijn gedaan over het belang van de menselijke maat en de rol van de fusietoets.¹⁷ Het beleidsmatige uitgangspunt dat voor mbo-fusies een nadere inhoudelijke toets gewenst is, is daarbij echter niet gewijzigd. Ook de beleidsregels zijn niet veranderd. De CFTO hanteert bij onderhavige aanvraag derhalve de genoemde punten uit de Regeling als toets.

Bevindingen van de CFTO

Bestuurlijke fusie

Aangezien sprake is van een bestuurlijke fusie tussen het ROC Leiden en het ID College, is conform de Regeling sprake van een significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod.

De CFTO merkt hierbij op dat de aanvragers geen feiten of argumenten hebben aangedragen, waarmee is onderbouwd dat dit niet het geval zou zijn. Integendeel, eerder hebben zij onderstreept dat beperking van de variatie – namelijk het komen tot één herkenbare aanbieder, krachtenbundeling en daardoor borging van kwaliteit – juist het doel is van de voorgenomen bestuurlijke fusie.

De conclusie van de CFTO is dan ook dat de bestuurlijke fusie de variatie in het aanbod in de betreffende regio significant beperkt.

In het advies uit 2015 heeft de CFTO aangegeven dat het van belang is dat met de bestuurlijke fusie, evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio ontstaan. In dat verband heeft zij aangedrongen op een herschikkingsplan, in gezamenlijkheid gedragen door de aanbieders in de regio. Hiertoe zijn op initiatief van de gezant van de minister, de heer H. Kamps, ook de nodige gesprekken gevoerd, hetgeen is uitgemond in de hiervoor reeds vermelde rapportage.¹⁸ Sinds 2015 zijn tevens met ROC Mondriaan afspraken gemaakt over het tegengaan van onnodige concurrentie tussen opleidingen in Leidschendam/Voorburg en Leiden. Bij die afspraken is het echter tot op heden gebleven.

De CFTO signaleert dat de bestuurlijke verhoudingen in de regio op dit moment in rustiger vaarwater zijn terechtgekomen. Dat is echter geen garantie dat dat zo blijft, mede gelet op het feit dat met MBO Rijnland een grote mbo-instelling ontstaat die opereert in een omvangrijk gebied, lopende van de Bollenstreek tot aan Utrecht. De CFTO bepleit dan ook in lijn met haar eerdere advies dat periodiek overleg plaatsvindt tussen in ieder geval MBO Rijnland, ROC Mondriaan, NOVA College en ROC Midden Nederland over de ordening van het mbo-aanbod in deze regio.

Institutionele fusie

Het toetskader geeft aan dat sprake is van een significante belemmering van de keuzevrijheid voor studenten indien de fusie leidt tot een drastische teruggang van het aantal opleidingen dan wel een concentratie op één of enkele locaties waardoor de maatschappelijk aanvaarde afstand onder druk komt te staan.

In de fusie-effectrapportage geven de aanvragers aan voornemens te zijn het opleidingsaanbod na de fusie te verzorgen vanuit meerdere uitvoeringslocaties, te weten: Leiden (3), Alphen aan den Rijn (1), Zoetermeer (1), Leidschendam/Voorburg (1), Gouda (1) en Woerden (1). Onder meer het gebouw bij

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 32 040, nr. 23; Kamerstukken II 2016/17, 32 040, nr. 26.

¹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 495, nr. 81; bijlage.

het Centraal Station te Leiden wordt per 1 augustus 2018 afgestoten. Een aantal locaties wordt aangepast teneinde het kleinschalig onderwijsmodel te faciliteren. De locaties blijven even bereikbaar als voorheen.

De opleidingen zullen worden aangeboden langs de lijn van zelfstandige, domeingeoriënteerde MBO Colleges. Er zal sprake zijn van 7 MBO Colleges, die onderwijsactiviteiten uitvoeren in verschillende vestigingsplaatsen. Binnen de locaties zijn de MBO Colleges zichtbaar en herkenbaar. De huidige studenten zullen hun onderwijs met dezelfde docenten vervolgen; aankomende studenten worden opgenomen in kleine, herkenbare groepen en ontvangen onderwijs van vaste teams.

Het is de CFTO tijdens de hoorzitting gebleken dat de Colleges van Bestuur vasthouden en uitvoering geven aan deze beleidslijn. In de gesprekken met de studentenraden is daarvoor ook de nodige steun uitgesproken, én is aangegeven dat in ieder geval als het om de locaties te Leiden gaat, deze koers wordt herkend.

Tegelijkertijd merkt de CFTO op dat door de fusie een vrij omvangrijk roc ontstaat met – naar verwachting - zo'n 18.000 mbo- en vavo-studenten. Verdeeld over de voorgenomen 8 locaties betekent dat een gemiddelde van 2.250 studenten per locatie. In haar eerdere advies heeft de CFTO aangegeven dat het verstandig zou zijn te streven naar een aanmerkelijk lager gemiddelde, namelijk tussen de 1.000 en 1.500 studenten per locatie. Voorts heeft de CFTO van de studenten begrepen dat zij zich zorgen maken over onder meer de omvang van de klassen; deze zou gaan toenemen door het samenvoegen van overeenkomstige opleidingen.

Tijdens de hoorzittingen is het de CFTO tevens gebleken dat er nog geen (definitief) overzicht is van hoe het opleidingsaanbod in MBO Colleges over de beoogde locaties wordt verdeeld.

Deze punten maken het voor de CFTO niet mogelijk uit te spreken dat ten gevolge van de institutionele fusie geen sprake zal zijn van een significante belemmering van de keuzevrijheid voor studenten.

Conclusie met betrekking tot variatie in het aanbod en keuzevrijheid

De CFTO concludeert dat ten gevolge van de bestuurlijke fusie sprake zal zijn van een teruggang in de variatie van het mbo-aanbod in de regio en dat de institutionele fusie mogelijkwijs gepaard gaat met een vermindering van de keuzevrijheid voor studenten.

10. Rechtvaardigingsgronden

Toetskader

Fusies die de variatie beperken en een significante belemmering van de keuzevrijheid veroorzaken, kunnen desondanks worden goedgekeurd als de aanvrager of aanvragers bij de onafhankelijke commissie aannemelijk kunnen maken dat er rechtvaardigingsgronden zijn. Dergelijke gronden zijn volgens de Regeling in ieder geval gelegen in de omstandigheid dat (a) sprake is van een continuïteitsdreiging voor de instelling of het onderwijsaanbod, (b) indien zonder de fusie de kwaliteit van onderwijs niet geborgd kan worden of (c) er binnen de financiële mogelijkheden geen alternatieven resteren dan fusie.

In het onderstaande gaat de CFTO na of en zo ja welke rechtvaardigingsgronden voor onderhavige aanvraag relevant kunnen zijn.

Bevindingen van de CFTO

Continuïteit

In de inleiding is aangegeven dat de aanzet tot de onderhavige fusie-aanvraag is gelegen in de financiële problematiek bij ROC Leiden. Voor het verhelpen van deze problematiek is door de minister van OCW de nodige financiële steun beschikbaar gesteld; de Tweede Kamer heeft met de motie Van Meenen aangegeven dat deze middelen worden verstrekt op voorwaarde dat sprake is van een gecontroleerde reductie van het opleidingsaanbod bij ROC Leiden. In lijn met de wens van de wetgever is voorts de Transitieverklaring tussen beide stichtingen opgesteld, hetgeen inhoudt dat wordt toegewerkt naar één governance-structuur per – uiterlijk – 1 augustus 2018.

Op basis van de beschikbare stukken en hetgeen is gewisseld in de gevoerde gesprekken constateert de CFTO dat ROC Leiden anno 2017 niet zelfstandig verder kan. Mede door de – deels onverwachte – terugloop van het aantal studenten bij ROC Leiden en de exploitatietekorten die daarmee op

middellange termijn onvermijdelijk gepaard gaan, is er in de ogen van de CFTO onvoldoende financiële basis om de continuïteit van het aanbod van ROC Leiden te kunnen verzekeren. Voorts is aan de financiële steun van OCW de uitdrukkelijke voorwaarde verbonden dat wordt toegewerkt naar één governance-structuur. Niet fuseren zou inhouden dat die - aan de verstrekte financiële steun verbonden - voorwaarde niet wordt ingelost, waarmee de financiële continuïteit van ROC Leiden per direct een issue wordt.

Overigens signaleert de CFTO in de afwikkeling van de financiële problematiek van ROC Leiden nog enkele aandachtspunten. Op deze punten komt zij in de volgende paragraaf terug, aangezien deze van belang kunnen zijn voor de rechtsopvolger van ROC Leiden.

Kwaliteit

Als het gaat over de kwaliteit van het onderwijs constateert de CFTO op basis van de meest recente rapportages van de Inspectie van het Onderwijs dat anno 2017 bij beide instellingen geen sprake is van fundamentele risico's.¹⁹ Een zelfstandig voortbestaan van beide instellingen is in dat perspectief dus mogelijk.

Bij het ID College signaleert de Inspectie kwaliteitsrisico's met betrekking tot het onderwijsproces en de examens; de kwaliteitsborging is voorts onvoldoende. De instelling kent 2 zeer zwakke opleidingen en 2 zeer zwakke opleidingen waar tevens sprake is van onvoldoende examenkwaliteit.

Het ROC Leiden kent kwaliteitsrisico's als het gaat om examens, opbrengsten en tevredenheid van studenten en personeel; ook bij deze instelling is de kwaliteitsborging onvoldoende. De instelling kent 1 zeer zwakke opleiding.

Bij beide instellingen zal in de tweede helft van 2017 vervolgonderzoek plaatsvinden.

De CFTO constateert dat er als zodanig geen sprake is van acute bedreiging voor onderwijskwaliteit. Dit omdat mede als gevolg van het intensiever toezicht bij ROC Leiden en de verstrekte steun van het ministerie van OCW, maar ook door intensivering van de samenwerking met het ID College, de onderwijskwaliteit bij ROC Leiden in de afgelopen jaren is verbeterd. Dit kan derhalve geen rechtvaardigingsgrond voor de bestuurlijke en/of fusie zijn.

Op basis van de gevoerde gesprekken heeft de CFTO echter wel het beeld dat mocht de fusie niet doorgaan, het enthousiasme dat bij docenten en leidinggevenden van deze instelling is ontstaan om de onderwijskwaliteit naar de toekomst toe te verbeteren, definitief kan wegebben. Daarmee zou tevens een inspiratiebron voor docenten en leidinggevenden bij het ID College om het inmiddels goede voorbeeld van ROC Leiden te volgen, kunnen wegvallen.

Alternatieven

De CFTO is nagegaan of en in hoeverre alternatieven voor de onderhavige fusie-aanvraag zijn overwogen.

In dat kader vermeldt zij ten eerste dat door de gezant van de minister, de heer H. Kamps, in eerste aanleg is verkend of en zo ja onder welke voorwaarden en omstandigheden ROC Leiden zelfstandig verder kon. De verkenning heeft onder meer uitgewezen dat hiertoe bij ROC Leiden zo'n 7.400 studenten onderwijs zouden moeten volgen. Inmiddels is het studentenaantal al aanzienlijk onder die grens gedaald. Het is de CFTO overigens niet gebleken dat deze terugloop binnen afzienbare termijn stopt. Het alternatief van een zelfstandig voortbestaan is gegeven de nog steeds zwakke financiële basis van dit roc mede om die reden, volgens de CFTO, niet aan de orde.

De aanvragers hebben in de fusie-effectrapportage naast het voorgaande punt niet aangegeven dat nog andere alternatieven zijn overwogen. De CFTO heeft dit punt dan ook – ten tweede – tijdens de hoorzitting aan de orde gesteld. De Colleges van Bestuur hebben daarbij aangegeven dat in hun ogen continuering van de samenwerking in de huidige vorm geen optie is. Dit aangezien de voorgestane onderwijsvisie enkel gerealiseerd kan worden door middel van één punt van aansturing. De mogelijkheden die het recente wetsvoorstel samenwerkingscolleges aan beide bevoegde

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Staat van de Instelling ROC ID College; mei 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016. Inspectie van het Onderwijs, *Staat van de Instelling ROC Leiden; december 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016.

gezagsorganen zou kunnen bieden voor het formeren van de MBO Colleges, zijn in hun ogen dan ook niet voldoende voor het realiseren van het beoogde doel.

De CFTO tekent hierbij aan dat haar niet is gebleken dat andere alternatieven dan het zelfstandig, 'stand alone' voortbestaan van ROC Leiden – zoals bedoeld in de rapportage van de gezant van de minister - actief zijn verkend.

Overige gronden

De CFTO brengt voorts twee overige potentiële rechtvaardigingsgronden onder de aandacht.

Ten eerste: de samenwerking tussen beide instellingen is inmiddels dermate gevorderd, en op onderdelen al zo intensief, dat het niet doorgaan van de fusie de nodige *kosten van ontvlechting* met zich zou brengen. In twee MBO Colleges (entree- en zorgopleidingen) wordt het onderwijs al onder één vlag aangeboden. De verwachting is dat met ingang van het nieuwe schooljaar nog enkele Colleges in gezamenlijkheid van start gaan. Nieuwe aanmeldingen worden deels al ingeschreven op één en hetzelfde BRIN-nummer.

Tijdens de hoorzittingen is door de medezeggenschapsorganen aangegeven, dat mede tegen deze achtergrond, niet fuseren geen optie meer is.

Ten tweede: het ministerie van OCW heeft aan ROC Leiden subsidie verstrekt, onder meer op voorwaarde dat uitvoering wordt gegeven aan de afspraken uit de Transitieverklaring. Mede in lijn daarmee is het College van Bestuur van ROC Leiden de besprekingen over fusie aangegaan met haar collega's van het ID College. Tegen deze achtergrond mogen beide Colleges er volgens de CFTO op bestuursrechtelijke gronden, meer specifiek: op basis van het *vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid*, van uitgaan dat de onderhavige aanvraag voor een bestuurlijke en institutionele fusie in lijn is met waar de minister van OCW voor staat.

Conclusie met betrekking tot de rechtvaardigingsgronden

De CFTO concludeert dat aannemelijke rechtvaardigingsgronden voor de bestuurlijke en institutionele fusie zijn gelegen in de omstandigheid dat

- (1) indien niet wordt gefuseerd, de financiële continuïteit van ROC Leiden in het geding kan zijn;
- (2) de samenwerking inmiddels al dusdanig ver gevorderd is dat ontvlechting niet of nauwelijks meer mogelijk is;
- (3) beide instellingen er op mogen rekenen dat deze fusie in lijn is met het beleid van de minister van OCW.

11. Aandachtspunten

Uit het voorgaande volgt dat met de beoogde bestuurlijke fusie van ROC Leiden en het ID College de variantie van het aanbod in het geding is, en dat de beoogde institutionele fusie mogelijkwerijs leidt tot beperking van de keuzevrijheid voor studenten.

De CFTO acht desondanks afdoende rechtvaardigingsgronden voor de bestuurlijke en institutionele fusie aanwezig. Deze gronden zijn gelegen in de omstandigheid dat indien geen goedkeuring voor de fusie wordt verleend, (1) de financiële continuïteit van ROC Leiden in het geding kan zijn; (2) de samenwerking inmiddels al dusdanig ver gevorderd is dat ontvlechting niet of nauwelijks meer mogelijk is; en (3) spanning ontstaat met het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid omdat beide instellingen er op mogen rekenen dat deze fusie in lijn is met het beleid van de minister van OCW.

Dat gezegd zijnde constateert de CFTO eveneens dat nog niet alle seinen op groen staan. Zij baseert deze constatering dat op haar voorwaarden die zij in april 2015 heeft verwoord:

1. De fusie moet zo veel als mogelijk is 'onbelast' plaatsvinden, zowel in financieel opzicht als procesmatig.
2. Er moet meer tijd worden genomen voor de interne besluitvorming en het overleg met de medezeggenschapsorganen, mede aan de hand van een kenbaar fusie/reorganisatieplan.
3. Het CvB dient te worden uitgebreid met een derde lid; overwogen kan worden de instelling te huisvesten in Leiden.

4. Er dient een duidelijk bestuursmodel te komen dat als basis dient voor de te vormen gemeenschap van mbo-colleges en het daaraan verbonden geheel aan locaties.
5. De menselijke maat dient te worden geborgd in mbo-colleges die bij voorkeur niet groter zijn dan 1.000 à 1.500 studenten.
6. Studenten mogen intern niet belemmerd worden in hun keuzevrijheid; doelmatigheid en efficiency mag niet te veel ten koste gaan van bereikbaarheid.
7. Er dienen evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio te ontstaan, door het maken van afspraken over het aanbod met de omringende instellingen; de CFTO beveelt aan te komen tot een regionaal herschikkingsplan met onder meer het ROC Mondriaan en het NOVA College.

Anno 2017 is volgens de CFTO in hoge mate voldaan aan punt 3. Bij de andere voorwaarden zijn anno 2017 echter nog de nodige kanttekeningen te plaatsen. Hierna licht zij deze nader toe.

a. Onbelaste overdracht

De CFTO heeft in haar advies in 2015 aangegeven dat het van belang is dat de fusie in financieel maar ook in meer procesmatig opzicht zo veel als mogelijk is 'onbelast' plaatsvindt. De nieuwe organisatie moet kans hebben op een goede start. In dat verband heeft de CFTO destijds gewezen op de voordelen van een scenario van faillissement boven dat van fusie. Dat betoog zal de CFTO hier niet herhalen; wel wijst zij er op dat bij een keuze voor het scenario van fusie op alle betrokkenen de verantwoordelijkheid berust voor een zo onbelast mogelijke overdracht. In dat verband noemt zij twee aandachtspunten.

Allereerst merkt de CFTO op dat met het verstrekken van de financiële steun, nog niet in alle opzichten de financiële problematiek bij ROC Leiden ten einde is. Uit de stukken valt op te maken dat rond de nieuwbouw van ROC Leiden nog een aantal zaken afgewikkeld dient te worden, waaronder in ieder geval:

- resterende financiële claims van onder meer de firma Fitland aangaande het pand Level CS bij Centraal Station Leiden en in verband daarmee een risico van nog af te dragen BTW,²⁰
- het vooralsnog ontbreken van finale kwijting van Green Real Estate, welke afgegeven zou kunnen worden bij de nieuw af te sluiten huurovereenkomst voor het pand Lammenschans.²¹

De afwikkeling van de financiële problematiek van ROC Leiden is zoals hiervoor gememoreerd ook een belangrijk aandachtspunt voor de OR van het ID College. Deze raad heeft als 'ontbindende voorwaarde' bij het advies over respectievelijk de verklaring van overeenstemming met het fusievoornemen vermeld dat de raamovereenkomst met Green Real Estate getekend moet zijn met finale kwijting en dat uit de jaarrekeningen 2016 geen nieuwe feiten moeten blijken die de solvabiliteit van de nieuwe organisatie onder druk zetten. Blijkens de OR zal in de vergadering met het College van Bestuur op 15 juni 2017 formeel worden vastgesteld dat aan deze voorwaarden wordt voldaan.

²⁰ Dommerholt Advocaten, *Juridisch due diligence rapport*, d.d. 24 oktober 2016, p. 14: Fitland II BV claimt een vergoeding voor het niet meer (kosteloos) ter beschikking stellen door ROC Leiden van de ruimte in het pand bij Centraal Station vanaf 2018 tot het einde van de oorspronkelijke overeenkomst. Zij berekent haar claim op basis van additionele huurkosten op een totaalbedrag van € 4,8 miljoen voor de resterende looptijd van 15 jaar. Voor dit bedrag is gelet op de onzekerheid over bestaan en omvang van de claim geen voorziening opgenomen in de jaarrekening. Daarnaast speelt volgens Dommerholt nog het risico dat over het ter beschikking stellen van de ruimte aan Fitland tot 1 augustus 2018 nog BTW-afdracht verbonden is; zij schatten het BTW risico als dat zich manifesteert in op een bedrag van ca. € 200.000 tot € 400.000 zonder rekening te houden met eventuele boetes (p. 15). Deloitte, *Deelrapportage ROC Leiden*, d.d. 24 november 2016, p. 2: er ligt een claim groot € 4,8 miljoen van gebruiker van gebouw CS Fitland II BV inzake een contract dat ROC Leiden na 1 augustus 2018 niet meer zal nakomen. ROC Leiden heeft hiervoor reeds een schadevergoeding van € 1,2 miljoen betaald en heeft geen voorziening getroffen voor de (bekende) resterende claim van Fitland.

²¹ Dommerholt Advocaten, *Juridisch due diligence rapport*, d.d. 24 oktober 2016, p. 13: "Met Green is op 24 april 2015 een "Termsheet Raamovereenkomst Vastgoed ROCL" opgemaakt (bijlage 6) waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd voor de te sluiten Raamovereenkomst over de huurovereenkomsten met betrekking tot de locaties CS en Lammenschans. In de Termsheet zijn opschortende voorwaarden opgenomen voor de totstandkoming van de Raamovereenkomst. Op 1 september 2016 was de raamovereenkomst nog niet tot stand gekomen. Onduidelijk is of de opschortende voorwaarden inmiddels zijn vervuld. Met name bestaat die onduidelijkheid ten aanzien van de voorwaarde die door Green is gesteld ten aanzien van het bereiken van overeenstemming met BNG Bank over een Green conveniërende aanpassing van de financieringsovereenkomsten tussen Green en BNG Bank. Ondanks deze onzekerheid is (vooruitlopend op de totstandkoming van de Raamovereenkomst) reeds uitvoering gegeven aan de beoogde inhoud daarvan doordat er op 14 december 2015 een nieuwe huurovereenkomst met betrekking tot locatie LMS tot stand is gekomen (ingegaande 1 augustus 2016) en ROCL gebruik heeft gemaakt van de in de Termsheet voorziene mogelijkheid op de huur van locatie CS Zeezijde op te zeggen per 1 augustus 2018. Voor zover wij hebben begrepen is tegen die opzegging geen bezwaar gemaakt met een beroep op de opschortende voorwaarde. Omdat ook de subsidiëtoekenning door het ministerie van OCW afhankelijk is van de uitvoering van de Termsheet is het zaak dat op zo kort mogelijke termijn de Raamovereenkomst tot stand komt. In juridische zin is er zolang er nog een opschortende voorwaarde kan worden ingeroepen onduidelijkheid over de status van de met Green gemaakte afspraken. Voorshands wordt er door ROCL echter vanuit gegaan dat de Raamovereenkomst op korte termijn alsnog tot stand zal komen. In dat kader kan worden gemeld dat Green begin september 2016 aan ROCL laten weten dat zij met BNG overeenstemming heeft bereikt en dat door de advocaten van Green een concept voor de Raamovereenkomst is toegezegd. Op het moment van het opmaken van dit rapport was er nog geen conceptovereenkomst beschikbaar." Tijdens de hoorzitting hebben beide Colleges van Bestuur aan CFTO laten weten dat de onderhandelingen aangaande de huurovereenkomst Lammenschans nog gaande zijn en naar verwachting binnenkort worden afgerond.

Het baart de CFTO daarnaast zorg dat aan afspraken over het in dienst nemen van boventallige werknemers van ROC Leiden bij de omringende roc's feitelijk vooralsnog geen uitvoering wordt gegeven, terwijl tegelijkertijd voor oplopende wachtgeldkosten geen voorziening in de begroting is opgenomen.²²

Verder signaleert de CFTO dat het studentenaantal bij ROC Leiden sinds 2015 sterker terugloopt dan verwacht.²³ In het licht van deze daling heeft de CFTO nagevraagd bij beide instellingen wat op basis van vooraanmeldingen het te verwachten studentenaantal per 1 oktober 2017 is. Los van reeds beschikbare prognoses waarin deze sterker dan verwachte terugloop nog niet in is verdisconteerd, heeft de CFTO geen inzicht in dat op die datum te verwachten studentenaantal verkregen. Als verklaring van de instellingen is daarbij gewezen op de omstandigheid dat voor een (beperkt) aantal opleidingen de inschrijving van nieuwe studenten reeds op het BRIN-nummer van het ID College plaatsvindt.

Omdat de CFTO geen nader inzicht in dat te verwachten studentenaantal per 1 oktober 2017 heeft verkregen, kan zij niet anders dan uitgaan van de melding in diverse documenten dat het studentenaantal bij ROC Leiden sterker terugloopt dan verwacht. Een dergelijke terugloop is overigens op korte termijn door de financieringssysteem (t-2) niet direct negatief. Echter, indien de organisatie en diens rechtsopvolger uitgaan van een ook in de directe toekomst stabiel studentenaantal, terwijl de realiteit tot op heden anders uitwijst én er geen zicht is op het aantal aanmeldingen voor het nieuwe studiejaar, houdt dat volgens de CFTO ook in dat de voor de toekomstige organisatie opgestelde exploitatiebegrotingen met een onzekerheidsmarge zijn omgeven.

Het is voor de CFTO bij het vaststellen van haar advies op 9 juni 2017 niet mogelijk vast te stellen dat de financiële problematiek bij ROC Leiden, in het bijzonder voor wat betreft de hiervoor vermelde punten, zodanig is afgewikkeld dat sprake is van een in financieel opzicht onbelaste overdracht naar MBO Rijnland.

Datzelfde geldt mutatis mutandis ook voor wat betreft het proces van vormgeving van de MBO Colleges en de invoering van de nieuwe onderwijsvisie. Aangezien personeel en management van het ID College zich in een overtalsituatie bevinden, ligt vrij snel het verwijt op de loer dat 'alles gebeurt zoals het ID College dat wil'. De CFTO roept alle direct betrokkenen op er zorg voor te dragen dat de fusie ook een daadwerkelijke integratie inhoudt, waarbij in het proces zorgvuldigheid de voorrang krijgt boven snelheid en er in lijn daarmee ook daadwerkelijk ruimte is voor personeel en studenten om het gesprek over de nieuwe organisatie en het nieuwe onderwijs met elkaar te voeren.

b. Verbeterde interne besluitvorming over de bestuurlijke en institutionele fusie

Zoals reeds gemeld in de Inleiding op dit advies heeft de CFTO geconstateerd dat de medezeggenschapsorganen anno 2017 aanmerkelijk beter bij het traject zijn betrokken en beter zijn geïnformeerd dan in 2015 het geval was. De CFTO gaat er van uit dat dit de komende tijd zo blijft. Daarbij merkt zij op dat over een aantal vrij substantiële kwesties bij de medezeggenschapsorganen nog de nodige onduidelijkheden leven. Onder punt d hierna komt zij daar op terug.

c. Uitbreiding van het College van Bestuur van het ID College met een derde lid

De Transitieinstelling voorziet in drie bestuursleden. Het voornemen is dat het bestuur van de nieuwe rechtspersoon eveneens uit een drietal zetels zal bestaan. Desgevraagd door de CFTO hebben de Colleges van Bestuur en de voorzitters van de Raden van Toezicht dit in de gesprekken bevestigd. Daarbij is overigens aangegeven dat er bestuurlijk geen garanties kunnen worden gegeven dat het nieuwe bestuur te allen tijde uit drie zetels zal bestaan.

De Raden van Toezicht zullen overigens onder begeleiding van een extern deskundige op passende wijze worden geïntegreerd.

De CFTO heeft bij de gesprekken vernomen dat de bestuurszetel van MBO Rijnland zal worden ondergebracht in Leiden. Dit is in lijn met het eerdere advies van de CFTO.

²² Deloitte, *Deelrapportage ROC Leiden*, d.d. 24 november 2016, p. 23, 27 & 28: van de 127 bij ROC Leiden boventallige medewerkers zijn er nauwelijks medewerkers aangenomen bij de collega-roc's; de kosten die hiermee samengaan bedragen naar verwachting € 3,5 miljoen (€ 1 miljoen voor 2016 en € 2,5 miljoen voor de periode tot 2020), met een negatief effect op de meerjarenraming voor exploitatie en solvabiliteit.

²³ Deloitte, *Deelrapportage ROC Leiden*, d.d. 24 november 2016, p. 11 & 14: de studentenaantallen lijken in 206-2017 te dalen ten opzichte van zowel 2015-2016 als ten opzichte van de in de prognoses gehanteerde aantallen.

d. Uitwerking van het bestuursmodel van mbo-colleges in een plan van aanpak

Het uitgangspunt dat MBO Rijnland gaat bestaan uit MBO Colleges is duidelijk. Hoe dat echter de komende tijd gaat gebeuren, kan volgens de CFTO nog nader worden verduidelijkt. Zo is ook voor de medezeggenschapsorganen niet inzichtelijk welke opleidingen onder welk College komen, en waar deze worden gehuisvest. De CFTO heeft geen tijdspaden aangetroffen met betrekking tot de besluitvorming over de vorming van de Colleges. Ook ontbreekt het zicht op een toekomstig directie- en daaraan gerelateerd medezeggenschapsstatuut. Het is derhalve niet helder hoe de interne governance handen en voeten gaat krijgen.

De CFTO vindt dit een belangrijk aandachtspunt aangezien bestendiging van het draagvlak voor de fusie, in de breedte van de nieuwe organisatie, nodig is. Optimalisering van de informatieverstrekking over het interne bestuursmodel aan de medezeggenschapsorganen, bij voorkeur in een plan van aanpak dat op korte termijn beschikbaar komt, is daarvoor randvoorwaardelijk.

e. Borging van de menselijke maat bij deze colleges via college-directeur en een gebouwelijke respectievelijk een sociaal-educatieve schaalnorm van 1.500 leerlingen/studenten per college

In het voorgaande heeft de CFTO aangegeven dat MBO Rijnland naar verwachting 18.000 studenten zal tellen. Verdeeld over acht locaties komt dat neer op gemiddeld 2.250 studenten. Hoewel de CFTO er begrip voor heeft dat de organisatie te werken heeft vanuit en met bestaande locaties, is dit voor haar wel een punt van zorg. De inzet is dan wel dat de nieuwe organisatie uitgaat van teams en thuishavens van maximaal 500 studenten, binnen de te formeren MBO Colleges, de CFTO ziet dit streven echter nog niet direct geoperationaliseerd. Temeer daar het niet inzichtelijk is waar precies welke opleidingen gesitueerd worden en een daarbij relevant tijdspad vooralsnog ontbreekt (zie ook voorgaand punt). Borging van de menselijke maat is kortom voor de CFTO een belangrijk aandachtspunt bij deze fusie.

f. Behoud van keuzevrijheid en bereikbaarheid voor studenten bij opleidingen binnen het ID College, gelet op de spreiding van locaties over een groot geografisch gebied

In paragraaf 9 heeft de CFTO geconcludeerd dat ten gevolge van de bestuurlijke fusie sprake zal zijn van een teruggang in de variatie van het mbo-aanbod in de regio en dat de institutionele fusie mogelijkerwijs gepaard gaat met een vermindering van de keuzevrijheid voor studenten. De CFTO vindt het belangrijk op deze plaats te onderstrepen dat het na de fusie van belang blijft dat de keuzevrijheid en bereikbaarheid van het onderwijs voor studenten waar mogelijk voorrang krijgt boven het realiseren van efficiëntievoordelen.

g. Ten behoeve van macrodoelmatigheid te komen tot een regionaal herschikkingsplan voor het mbo-onderwijs met actieve betrokkenheid van het ROC Mondriaan, het ROC NOVA college en het ROC Midden-Nederland en andere belanghebbenden.

Ook op dit punt is de CFTO in paragraaf 9 reeds ingegaan. De fusie garandeert niet dat de bestuurlijke verhoudingen in de regio evenwichtig zijn en blijven. De Commissie Macrodoelmatigheid heeft daar in haar advies uit 2015 ook op gewezen. De nieuwe verhoudingen na de fusie vergen volgens de CFTO dat periodiek overleg plaatsvindt tussen in ieder geval MBO Rijnland, ROC Mondriaan, NOVA College en ROC Midden Nederland over de ordening van het mbo-aanbod in de regio.

Conclusie met betrekking tot de aandachtspunten

Terugkijkend op de randvoorwaarden die de CFTO in 2015 heeft verwoord, constateert zij dat in 2017 nog niet aan al deze punten is voldaan. Zij benadrukt dan ook dat de komende jaren ook bij de minister een verantwoordelijkheid berust te bewaken dat sprake is van een zo onbelast mogelijke overdracht, van concretisering van het interne bestuursmodel, van behoud van keuzevrijheid voor studenten en bereikbaarheid van het aanbod en dat periodiek overleg tussen de instellingen gaat plaatsvinden over de ordening van het mbo-aanbod in de regio.

12. Advies

Gelet op de gebleken rechtvaardigingsgronden voor onderhavige bestuurlijke en institutionele fusie, waaronder de met het verstrekken van subsidie aan het ROC Leiden gewekte verwachtingen bij beide partners, adviseert de CFTO de minister goedkeuring aan de bestuurlijke en institutionele fusie tussen de Stichting ROC Leiden, Centrum voor Educatie en Beroepsonderwijs in de regio Leiden en Duin- en Bollenstreek en de Stichting Regionaal Opleidingen Centrum ID College niet te onthouden.

Daarbij adviseert de CFTO de minister actief zorg te dragen voor remediëring van de hiervoor genoemde aandachtspunten, onder meer door middel van:

- het gelijktijdig met het verlenen van de goedkeuring heldere afspraken maken met de aanvragers, om zo zeker te stellen dat de financiële problematiek bij ROC Leiden dermate is afgehecht dat sprake is van een zo onbelast mogelijke overdracht naar de rechtsopvolger;
- het in lijn daarmee vooralsnog continueren van het intensief aanvullend vervolgtoezicht bij de rechtsopvolger van ROC Leiden, met name daar waar het gaat om het monitoren van financiële risico's;
- het op korte termijn door beide Colleges van Bestuur van de huidige fusiepartijen, dan wel het nieuw te vormen College van Bestuur, doen opstellen van (a) een plan van aanpak waaruit voor personeelsleden en medezeggenschapsorganen blijkt hoe en langs welk tijdpad wordt besloten welke opleidingen onder welk MBO College komen en waar deze worden gehuisvest; (b) een concept-directiestatuut en (c) concept-medezeggenschapsstatuut voor de nieuwe organisatie;
- het stimuleren van een periodiek overleg tussen MBO Rijnland, ROC Mondriaan, NOVA College en ROC Midden Nederland over de ordening van het mbo- en vavo-aanbod in de regio.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 9 juni 2017 door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Namens deze,
de voorzitter,



H.M.C. (Lenie) Dwarshuis-van de Beek