

Vergaderjaar 2015–2016

34 284

Groen onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2015

Aan de Tweede Kamer is toegezegd om met Prinsjesdag 2015 een reactie te geven op de motie Van Veldhoven/Lodders. Deze motie verzoekt de regering in kaart te brengen wat de voor- en nadelen zijn van de situatie waarin het groene onderwijs deel uitmaakt van de begroting van Economische Zaken, terwijl de rest van het onderwijs op de OCW-begroting staat, en te onderzoeken op welke wijze het onderwijs in de toekomst het best in de begroting kan worden ondergebracht.¹ Naar aanleiding van deze motie hebben de bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Economische Zaken (EZ) een verkenning laten uitvoeren. Daarnaast heeft de Minister van Financiën als vervolg op een toezegging bij de Algemene Financiële Beschouwingen vorig jaar (Handelingen II 2014/15, nr. 6, items 4 en 9), onderzoek laten doen naar de financiering van het onderwijs vanuit de twee verschillende begrotingen van de ministeries van EZ en van OCW, mede tegen de achtergrond van de groei van het groen onderwijs. Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van OCW, de twee onderzoeksrapporten aan².

In deze brief geven wij de belangrijkste conclusies van de onderzoeken weer. Vervolgens beschrijven wij onze visie op de organisatie en bekostiging van het (sector)onderwijs, en geven wij aan wat de belangrijkste maatregelen zijn die wij naar aanleiding van de conclusies nemen. Doel daarbij is niet alleen een efficiënte organisatie van het onderwijs. Door goede samenwerking en slimme verbindingen tussen groen en overig onderwijs is het ook mogelijk om het onderwijsaanbod voor leerlingen en studenten te verbeteren en hen beter voor te bereiden op de veranderende arbeidsmarkt.

¹ Kamerstuk 34 000 XIII, nr.75. Aangenomen bij de begrotingsbehandeling Economische Zaken op 30 oktober 2014 (Handelingen II 2014/15, nr. 18, item 10) over de begroting 2015.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Sectoronderwijs

De «Verkenning Sectoronderwijs» door ABD Topconsult is gericht op de voor- en nadelen van de huidige toedeling van verantwoordelijkheden aan EZ en OCW. Focus ligt daarbij op de vraag wat de voor- en nadelen zijn van de huidige situatie en of er binnen de huidige situatie verbetermogelijkheden aan te geven zijn. Daarvoor is ook een vergelijking gemaakt met onderwijsmodellen in de maritieme sector en de zorg (universitair medisch centra).³ Deze verschillende onderwijsmodellen kennen ieder een eigen invulling, sturing en sectorspecifieke karakteristieken. De opgedane inzichten kunnen gebruikt worden om van elkaar te leren, bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag hoe onderwijs als beleidsinstrument kan worden ingezet voor vakdepartementale beleidsdoelen. Het rapport biedt waardevolle inzichten om de invulling van de rollen van EZ en OCW te verbeteren. Dit binnen de context van veranderingen in het onderwijsveld zoals technologische ontwikkelingen, demografische krimp, regionalisering en internationalisering.

De verbinding tussen onderwijs en bedrijfsleven wordt steeds belangrijker. Belangrijke conclusie van het rapport is dat stelselverantwoordelijkheid voor een vakdepartement niet per definitie nodig is om deze verbinding tot stand te brengen. Het is de inhoud van het onderwijs waarop verbonden moet worden en het stelsel moet dat faciliteren. Daarvoor is nodig dat het generieke onderwijsstelsel onder de verantwoordelijkheid van OCW voldoende ruimte biedt aan de specifieke kenmerken van (kleine) sectoren. De onderwijsmodellen voor zorg en maritiem laten zien dat het ook zonder stelselverantwoordelijkheid van een vakdepartement mogelijk is om onderwijs te realiseren dat goed aansluit op de vraag. Daar plaatst het rapport wel de kanttekening bij dat sectorspecifiek onderwijs binnen het generieke onderwijsstelsel moeite kan hebben om een karakteristieke «eigen inkleuring» te realiseren. Zo kan de groene stelselverantwoordelijkheid een voordeel zijn bij het levend houden van een herkenbare groene identiteit.

Verder wordt in het rapport geconcludeerd dat:

- de toegevoegde waarde van de stelselverantwoordelijkheid door EZ in de afgelopen decennia onmiskenbaar aanwezig is geweest, maar dat men in het groene domein in de afgelopen jaren ervaart dat EZ tekort schiet. Er is behoefte aan een revitalisatie van de vakinhoudelijke betrokkenheid en sturing;
- de horizontale kracht van OCW door de organisatie naar onderwijsniveau tevens een zwakte is. Keerzijde van de organisatie naar onderwijsniveau is het risico dat de verticale aansluiting binnen de onderwijskolom (vmbo-wo) onvoldoende wordt gefaciliteerd. Daarnaast wordt benadrukt dat het vraagstuk rond macrodoelmatigheid integraal moet worden benaderd, door groen én OCW-gefinancierd onderwijs, vanuit één visie op wat er binnen het stelsel nodig is voor de verschillende (krimp)regio's;
- er in de domeinen zorg en maritiem ruimte ligt voor de vakdepartementen om hun vakinhoudelijke verantwoordelijkheid robuuster vorm te geven.

Het rapport beschrijft in de kern het volgende dilemma: *«EZ heeft volgens velen niet meer de positie om haar groene stelselverantwoordelijkheid met toegevoegde waarde duurzaam in te vullen en tegelijkertijd ontbreekt het OCW aan oriëntatie en kennis om recht te doen aan belangrijke sectorspecifieke behoeftes».*

³ EZ en OCW dragen stelselverantwoordelijkheid. De departementen IenM en VWS dragen geen stelselverantwoordelijkheid, maar sturen wel op de inhoud van het sectoronderwijs.

Het rapport constateert dat de afweging van de voor- en nadelen van huidige toedeling van stelselverantwoordelijkheid geen mathematische oplossing kent. Aanbeveling is daarom om de samenwerking tussen OCW en vakdepartementen te concentreren op de doeltreffendheid van het stelsel. Daarbij moet ruimte worden gegeven aan inhoudelijke inspiratie door het vakdepartement en het benutten van onderwijs als beleidsinstrument. Daarbij heeft OCW uiteraard ook een eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderwijs. Deze constatering vraagt om een herbezinning op de werkwijzen van betrokken departementen.

Vervolgstappen

Het rapport van ABP Topconsult benadrukt de betekenis van het groen onderwijs, maar doet tegelijkertijd aanbevelingen voor verdere versterking. Wij volgen de aanbeveling om de onderlinge samenwerking tussen OCW en EZ te concentreren op de doeltreffendheid van het stelsel, waarbij de onderlinge administratieve lasten worden verminderd en waarbij de werkwijzen van OCW en EZ zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. De huidige formele verantwoordelijkheden tussen de departementen blijven ongewijzigd.

Het groen onderwijs is onderdeel van het groene kennissysteem dat zich uitstrekt van voedselveiligheid en voedselzekerheid tot energie, water, klimaat en ecologie. De kracht van het internationaal bekende groene kennissysteem is de verticale verbondenheid tussen de verschillende onderwijsniveaus (wo, hbo, mbo en praktijkgericht vmbo) en de hechte verbinding met het onderzoek en de bedrijfspraktijk. Er is een groeiende belangstelling van studenten voor het groen onderwijs. EZ zal meer aandacht geven aan de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid voor het groen onderwijs, de departementale beleidsdoelen en de samenwerking binnen de «gouden driehoek» van bedrijfsleven, onderwijs en overheid. Binnen het generieke stelsel is van belang dat er voldoende aandacht is voor de sectorspecifieke kenmerken en voor een goede positie van vakdepartementen, ook voor sectoren als zorg en maritiem. Gezamenlijk willen wij daarom werken aan de volgende zaken:

OCW: stelselbeleid dat aansluit bij sectorale behoeften. OCW zoekt daarbij goede verbinding met andere departementen, zodat de vakinhoud van het onderwijs en aansluiting op arbeidsmarkt verder vorm wordt gegeven. Ook moet de verticale verbinding van de onderwijskolom (vmbo-wo) en de verbinding van onderwijs met onderzoek worden versterkt. Eventuele belemmeringen in wet- en regelgeving binnen het stelsel worden waar mogelijk weggenomen. Van de vakdepartementen vraagt dit een nauwe betrokkenheid vanuit vakinhoudelijke kennis bij het sectorspecifiek onderwijs en een visie op de vraag hoe het onderwijs als beleidsinstrument aan departementale doelen kan bijdragen.

Concreet wordt dit ingevuld door:

- het stimuleren van de verdere ontwikkeling van Centra voor Innovatief Vakmanschap, Centers of Expertise en campusverbindingen. Deze publiek-private samenwerkingsverbanden zien wij als belangrijke instrumenten om samenwerking van onderwijs en bedrijfsleven rond onderwijs en onderzoek vorm te geven;
- het verder uitbouwen en optimaal benutten van het Techniepact en het Zorgpact als platforms voor uitwisseling, samenwerking en gezamenlijke agendavorming tussen werkgevers, onderwijs, beroepsgroepen en overheid (OCW en vakdepartementen). OCW, EZ en VWS werken hierbij intensief samen met onderwijs, (regionale) werkgevers en regionale overheden. Het Techniepact heeft zijn waarde al bewezen als instrument om landelijke beleidsinspanningen af te

- stemmen op de specifieke behoeften van (technische) sectoren. Het Zorgpact dat nu in ontwikkeling is beoogt deels hetzelfde doel;
- de ervaringen uit het groene onderwijsmodel te benutten ter inspiratie en versterking van de verbinding tussen vakinhoudelijk en algemeen onderwijs;
 - meer institutionele en bestuurlijke samenwerking mogelijk maken. Dit kan bijvoorbeeld via mbo-colleges binnen een roc-model om te komen tot herkenbaar sectoraal beroepsonderwijs met samenwerking tussen aanpalende mbo-colleges (cross-overs) of samenwerkingsinstituten (zonder bestuurlijke fusie) binnen het mbo;
 - in de nieuwe wetgeving omtrent macrodoelmatigheid van het mbo-onderwijs het vraagstuk van doelmatige spreiding van het aanbod te bezien vanuit sectorale en regionale uitdagingen. Van onderwijsinstellingen wordt verwacht dat zij de verantwoordelijkheid voor doelmatigere spreiding van het aanbod in nauw overleg en afstemming met het regionale en sectorale bedrijfsleven en met (nabijgelegen) onderwijsinstellingen op zich nemen. Ook de commissie die de Minister van OCW en de Staatssecretaris van EZ kan adviseren over macrodoelmatigheid, krijgt de opdracht om de situatie te bezien vanuit de sectorale en regionale context.

EZ: vakinhoudelijke sturing op groen onderwijs. EZ richt zich sterker op de inhoud van het onderwijs. Hiervoor ontwikkelt EZ samen met onderwijs en bedrijfsleven een vakinhoudelijke visie op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op de bijdrage van het groen onderwijs aan economische en maatschappelijke opgaven. Vanuit het economisch perspectief gaat het om de bijdrage van groen onderwijs aan het innovatief en concurrerend vermogen van de (groene)⁴ topsectoren. Vanuit het maatschappelijk perspectief gaat het om de bijdrage aan energie, water, klimaat, ecologie, voedselveiligheid- en voedselzekerheidsvraagstukken. Maar ook maatschappelijke thema's als «license to produce», groene educatie en internationale samenwerking en buitenlandse handel komen aan bod.

Rode draad vanuit beide perspectieven is de koppeling van onderwijs en onderzoek, waarbij kennisdoorstroming via het (groen) onderwijs van groot belang is. Groen onderwijs, bedrijfsleven en EZ ontwikkelen gezamenlijk een strategische ontwikkelagenda voor het komende decennium, met inhoudelijke onderwijsambities en de structuurverbeteringen om deze ambities te realiseren. Daarbij past een nieuwe vakinhoudelijke visie op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op de bijdrage van het groen onderwijs aan economische en maatschappelijke opgaven. Met deze ontwikkelagenda kan gezamenlijk worden gewerkt aan perspectief voor het groen onderwijs. Over de uitkomst zal uw Kamer separaat worden geïnformeerd.

De vakdepartementen: per sector een eigen invulling. De vakinhoudelijke betrokkenheid vraagt per sector een eigen invulling. Er is daarom geen sprake van een blauwdruk voor sectoronderwijs. Maatwerk op inhoud en in de rollen is hierbij van belang. Daarom zal voor iedere sector worden bekeken of de huidige manier van werken past bij de eigen karakteristieken en behoeften of dat aanpassing nodig is.

Deze maatregelen vereisen nauwe samenwerking tussen OCW, EZ en andere vakdepartementen. Gezamenlijk moet invulling worden gegeven aan borging van sectoronderwijs binnen het stelsel. Dit vraagt ook om betrokkenheid van de overige partners uit de gouden driehoek, zoals onderwijs, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

⁴ Agrifood en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen.

Onderwijsbekostiging OCW en EZ

Het rapport van Panteia over de financiering van het onderwijs biedt inzicht in de bekostigingssystematiek en uitkomsten hiervan voor OCW en EZ gefinancierd onderwijs over de periode 2004–2014. Het rapport bevat een aantal aanknopingspunten voor verbeteringen. De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

- de gemiddelde uitgaven per onderwijsdeelnemer lagen in de onderzochte periode in het groen onderwijs hoger dan in het overig onderwijs;⁵
- de ontwikkeling van de budgetten heeft tussen 2004–2014 voor het groen voortgezet onderwijs een zelfde en voor het groen middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs een positievere ontwikkeling gehad dan het OCW bekostigd onderwijs;
- een uitzondering hierop is het groene wetenschappelijk onderwijs. De uitgaven per onderwijsdeelnemer zijn in de onderzochte periode in het door EZ gefinancierde wetenschappelijk onderwijs gedaald en in het door OCW gefinancierde wetenschappelijk onderwijs gestegen. Omdat begin vorig decennium groen wetenschappelijk onderwijs hoger bekostigd werd dan het overige wetenschappelijk onderwijs zijn door deze ontwikkeling van de uitgaven voor wetenschappelijk onderwijs de uitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs door OCW en EZ in 2014 ongeveer gelijk, voor zover enkel rekening wordt gehouden met het onderwijsdeel van de basisbekostiging. In het door EZ gefinancierde wetenschappelijk groen onderwijs is wel sprake van een substantieel grotere onderzoekscomponent;
- de manier waarop OCW en EZ de onderwijsbegroting extrapoleren verschilt.

Vervolgstappen

Het rapport van Panteia naar de financiering van onderwijs in de periode 2004–2014 geeft geen aanleiding tot herziening of herberekening van de onderwijsuitgaven tussen EZ en OCW. Naar aanleiding van de conclusies nemen wij wel de volgende vervolgstappen:

- Zoals uit het rapport blijkt heeft EZ in het verleden het groen onderwijs relatief ruimhartig gefinancierd. Vanwege de groei van de leerlingenaantallen is het budget bij Voorjaarnota 2015 verhoogd met € 31 mln. in 2016, aflopend tot € 21 mln. in 2019 en € 12 mln. in 2020.
- De onderwijsvernieuwingssubsidies die EZ verstrekt (€ 55 mln. per jaar) vervallen op grond van het Regeerakkoord Rutte II per 2016. Een deel hiervan (€ 33 mln. per jaar) is onderdeel van de basisbekostiging van met name het groen mbo (praktijkleren en collectieve ondersteuning). Aangezien het onderzoek van Panteia zich heeft gericht op de periode tot en met 2014 is de afname van de basisbekostiging van het groen onderwijs die hiervan het gevolg is niet gekwantificeerd in het rapport. Het wegvallen van deze groene onderwijsvernieuwingssubsidies wordt door de groene onderwijsinstellingen taakstellend ingevuld met maatregelen binnen de totale groene onderwijskolom. De concrete invulling daarvan zal plaatsvinden bij de totstandkoming van de genoemde ontwikkelagenda. In dat kader zullen keuzes moeten

⁵ Het rapport van Panteia noemt een aantal factoren dat dit deels verklaart: 1) vmbo: groter aandeel lwoo leerlingen in het groen onderwijs, 2) mbo: de stijging van de onderwijsuitgaven in het groen onderwijs in 2012 en 2013 is deels te verklaren door de 2 jaar vertraagde doorwerking van de dalende studentenaantallen vanaf 2011, 3) hbo: relatief groter aantal studenten groen onderwijs is hoog bekostigd en 4) wo: relatief groter aantal studenten Groen onderwijs is hoog bekostigd, indien alleen vergeleken wordt met Technische Universiteiten is er een gering verschil. Binnen het mbo was het niet mogelijk om te corrigeren voor het kostenniveau van opleidingen, omdat de prijsfactoren binnen het door EZ en OCW bekostigd mbo in de onderzochte periode (2004–2014) niet vergelijkbaar waren.

worden gemaakt ten aanzien van het opleidingsaanbod en de wijze waarop dit wordt georganiseerd.

- OCW en EZ werken samen met Financiën aan het zo volledig mogelijk harmoniseren van de onderwijsbekostiging vanuit de twee begrotingen. Dit betekent dat bijvoorbeeld wordt gekozen voor een uniforme wijze van extrapoleren van de onderwijsbegroting.

Tot slot

Het rapport van ABD Topconsult stelt terecht dat, mits in verbinding vorm gegeven, vakdepartementale verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid elkaar aanvullende en versterkende middelen zijn. Een eenduidige, efficiënte wijze van bekostiging van het onderwijs is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Daarbij is er niet alleen een rol weggelegd voor de overheid. Een goede organisatie van en sturing op het (sector)onderwijs stelt juist alle partijen uit de «gouden driehoek» in staat om vanuit de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan onderwijs dat leerlingen en studenten optimaal voorbereidt op de arbeidsmarkt en ontwikkelingen in de maatschappij. Dat is de uitdaging waar we voor staan. Wij zijn er van overtuigd dat de maatregelen die we in deze brief hebben aangekondigd daaraan zullen bijdragen.

De Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema