

Vergaderjaar 2017–2018

34 284

Groen onderwijs

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2018

Het groene onderwijs gaat door een uitdagende periode heen. Op de eerste plaats omdat er sprake is van een veranderende vraag vanuit de samenleving aan het groen onderwijs. Naast de klassieke groene thema's als landbouw en veeteelt ontstaat er steeds meer vraag naar kennis over nieuwe thema's zoals vergroening van de stedelijke ruimte en voedseltechnologie. Daarnaast dalen de leerlingen- en studentenaantallen van de agrarische opleidingscentra (aoc's) de komende jaren fors. Het groen hoger onderwijs is daarentegen de laatste jaren juist sterk gegroeid. De stijgende studentenaantallen zijn voor deze instellingen eveneens een grote uitdaging. Wij hebben uw kamer op 1 december 2017 geïnformeerd over de ontwikkelingen in het groene onderwijs.¹ Voor de zomer is op bestuurlijk niveau met alle aoc's afzonderlijk gesproken. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft ons recent verzocht om in te gaan op de uitkomsten van deze gesprekken. Met deze brief komen wij aan dit verzoek tegemoet.

Ook kijken we – mede naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer van 20 juni 2018² – terug op de stappen die zijn gezet om de bekostiging van de aoc's, de hogere agrarische scholen (has'en) en Wageningen Universiteit te harmoniseren met de overige instellingen in de desbetreffende sector. Tenslotte werpen wij een blik op de toekomst van het groene vbo- en mbo-onderwijs en de mogelijkheden die er zijn voor samenwerking.

Aanleiding gesprekken aoc's

De gesprekken waren op de eerste plaats een (nadere) kennismaking tussen ons departement en de aoc's. Tegelijkertijd boden ze de kans om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van het groen onderwijs.

¹ Kamerstuk 34 284, nr. 11

² Kamerstuk 31 288, nr. 649

Een toekomst die gekenschetst wordt door een aantal ontwikkelingen die onze aandacht vragen. Zo wordt het gehele mbo de komende jaren geraakt door een forse daling van het aantal studenten met 14 procent (bijna 70.000 studenten minder). Overigens valt hierbij op dat de aoc's al sinds 2011 geconfronteerd zijn met een daling van het aantal mbo-studenten van bijna 20 procent (van 30.300 studenten in 2011 naar 24.600 studenten in 2017). Bovenop deze eerder daling van het aantal mbo-studenten zal tot 2032 ook het totaal aantal vmbo-leerlingen én mbo-studenten bij de aoc's naar verwachting nog eens met 22 procent dalen (van 57.600 nu naar 44.200 leerlingen en studenten in 2032). Over de ontwikkeling van de leerlingen- en studentenaantallen is uw Kamer geïnformeerd in de Voortgangsrapportage leerlingendaling op 12 juni 2018.³ Afgelopen april hebben wij ook het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) over de financiële continuïteit van de aoc's naar uw Kamer gestuurd.⁴ In dit rapport schetst de inspectie een zorgelijk beeld over de toekomstbestendigheid van de aoc's.

Reflectie op de gesprekken met de groene instellingen

Aoc's

Het beeld dat naar voren komt uit de gesprekken met de aoc's is zeer divers. Er is echter een aantal overeenkomsten. Bestuurders zijn zich er terdege bewust van dat hun omgeving in beweging is. Dit zowel als gevolg van een veranderende vraag vanuit de samenleving richting het groen onderwijs als ook door de daling van de leerlingen- en studentenaantallen. Het feit dat de instroom van leerlingen en studenten daalt, wordt door het merendeel van de aoc's erkend, zeker voor de langere termijn. Een beperkt aantal aoc's voorziet op de korte termijn geen daling of een veel kleinere daling van het aantal leerlingen en studenten dan volgens de instellingsprognoses van DUO wordt voorspeld. Ook gebaseerd op de roep om meer kennis over nieuwe groene thema's geven de aoc's aan dat zij nieuwe opleidingen in de »markt« willen zetten die nieuwe groepen studenten aantrekken. Tevens verwachten de instellingen dat er ook meer interesse zal komen voor het huidige aanbod van groene opleidingen. Op basis van deze aannamen komen zij tot een positievere raming van de ontwikkeling van de leerlingen- en studentenaantallen.

Wij realiseren ons dat het versterken van de toekomstbestendigheid van het onderwijsaanbod een forse opgave is voor de aoc's. Gelukkig zien wij dat de meeste bestuurders op dit vlak al de nodige stappen zetten of zoals één van de bestuurders het verwoordde: «*Stilstaan is geen optie*». Met de bestuurders hebben we uitgebreid gesproken over de koers die zij de komende jaren willen volgen. Voor de een is die koers (al) duidelijker dan voor de ander. Een goede ontwikkeling is dat vooral het deel van de aoc's dat dalende aantallen verwacht nauwere samenwerking met andere onderwijsinstellingen (vo, mbo en ho) opzoekt. Hierbij gaat het zowel om samenwerking binnen de groene sector als daarbuiten. Deze samenwerking kan bestaan uit gezamenlijke huisvesting, het aanbieden van cross over opleidingen of het uitwisselen van kennis en lesmateriaal. Wij merken op dat het welslagen van samenwerking een verantwoordelijkheid van alle betrokken onderwijsinstellingen is, dus niet alleen van de aoc's. Om samen te werken zijn immers twee partijen nodig. Ook verdergaande samenwerking met bedrijven geeft aoc's nieuwe kansen. Er zijn bijvoorbeeld aoc's die delen van hun onderwijs op de locaties van bedrijven organiseren en daarbij gebruik maken van de beschikbare faciliteiten en kennis van bedrijven.

³ Kamerstukken 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 394

⁴ Kamerstuk 34 284, nr. 12

De mate en intensiteit van samenwerking, zowel met andere onderwijsinstellingen als met het bedrijfsleven, verschilt per aoc. Over het algemeen is er bij bestuurders die dalende studentenaantallen verwachten meer bereidheid tot samenwerking. Een aantal bestuurders geeft aan dat – ondanks samenwerking – het stoppen van opleidingen met weinig studenten en het sluiten van kleine vestigingen een actueel vraagstuk is.

Hoger onderwijs

Ook met de instellingen voor groen hoger onderwijs zijn gesprekken gevoerd. Deze stonden juist in het teken van de sterke groei van studentenaantallen. De groene hoger onderwijs opleidingen hebben al langere tijd te maken met een groeiende belangstelling van studenten, een groei die volgens de Referentieraming zal doorgaan tot 2025 (hao) en 2027 (groen wo). Bij de has'en is het aantal studenten gestegen van 7.400 studenten in 2007 naar 11.400 studenten in 2017. Dat is een stijging van ruim 50 procent. Bij de Wageningen Universiteit is het aantal studenten met 143 procent gestegen in deze periode van 4.700 naar 11.400 studenten. De aanhoudende groei plaatst de instellingen voor financiële uitdagingen. We hebben daarom de inspectie verzocht een thema-onderzoek te doen naar de financiële weerbaarheid van de drie has'en en Wageningen Universiteit.

Bekostiging groen onderwijs na overdracht

Uw Kamer vroeg ook naar de stand van zaken over harmonisatie van de bekostiging van het groen onderwijs. Bijna een jaar geleden is – met de ondertekening van het regeerakkoord – de overdracht van het groen onderwijs naar OCW in gang gezet. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de groene instellingen voor hun leerlingen en studenten op dezelfde wijze gefinancierd worden als in het overige onderwijs het geval is. In het regeerakkoord zijn vanaf 2019 middelen beschikbaar gesteld voor het gehele groene onderwijs om de taakstelling van het vorige kabinet te verzachten. Structureel gaat het om een bedrag van € 10 miljoen.

Voor het vo-deel van de aoc's is de hoogte van de bekostiging eerder geëvalueerd en is geconcludeerd dat deze vergelijkbaar is met het reguliere vbo. Een verdere aanpassing van de hoogte van de bekostiging is daarom nu niet nodig. Een eventuele aanpassing van de bekostigings-systematiek – die op dit moment wel afwijkt van de reguliere bekostiging – willen we bezien in een breder beleidsmatig verband. Voor het mbo is er per 1 januari 2019 sprake van een gelijke bekostiging van de aoc's ten opzichte van de overige mbo-instellingen, hierover heeft uw Kamer recent het uitvoeringsbesluit WEB ontvangen.⁵ Daarbij leidt het samenvoegen van de twee macrobudgetten (voor de aoc's en de overige instellingen) tot een stijging van de mbo-bekostiging van de aoc's met ruim € 20 miljoen. Vooruitlopend hierop ontvangen de aoc's in 2018 eenmalig € 11 miljoen, dit in het licht van het eerder genoemde Bestuursakkoord MBO. Met dit pakket aan maatregelen is er voor de aoc's – net als de overige instellingen – sprake van een toereikende en stabiele bekostiging richting de toekomst.

Hoger onderwijs

De harmonisatie van de bekostiging van de groene hogescholen en Wageningen Universiteit zal per 1 januari 2019 volledig zijn gerealiseerd. Dit wil zeggen dat alle instellingen bekostigd worden vanuit hetzelfde

⁵ Kamerstuk 35 002, nr. 1

verdeelmodel en dat gelijke prijzen voor studenten en graden worden gehanteerd. Voor Wageningen Universiteit is de zogenaamde «2%-afbufferregel» afgeschaft, die inhield dat de bekostiging elk jaar maximaal twee procent mocht stijgen of dalen. Uw Kamer heeft hierover recent de wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 ontvangen.⁶ Over de harmonisatie is nauw overleg gevoerd met het onderwijsveld. De Vereniging Hogescholen is tevreden over de wijze waarop de has'en zijn geïntegreerd in het OCW-bekostigingsmodel. De rechtszaak die de drie has'en hadden aangespannen tegen de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en OCW is inmiddels ingetrokken. Vanuit de VSNU kwam het signaal dat verschillende universiteiten de wijze van integratie van Wageningen Universiteit in de OCW-bekostigingssystematiek betreuren. Het Ministerie van OCW heeft bij de integratie echter een aantal keuzes gemaakt om de in de afgelopen jaren ontstane effecten voor Wageningen University – als gevolg van de 2%-afbufferregel terwijl er sprake was van sterke studentengroei – gedeeltelijk te corrigeren. Als gevolg van de harmonisatie vanaf 2019, is er sprake van een geringe herverdeling voor alle universiteiten.

Toekomstbestendig groen vo- en mbo-onderwijs

Wij hechten grote waarde aan het in stand houden van een breed en divers groen opleidingsaanbod. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de toekomst van het groen onderwijs in eerste instantie bij de instellingen zelf. In het Bestuursakkoord MBO⁷ is met de sector afgesproken dat alle instellingen zich rekenschap geven van de toekomstige daling van de studentenaantallen in relatie tot de concentratie en spreiding van het opleidingsaanbod over Nederland en de doelmatigheid daarvan. De daling waar de aoc's mee te maken hebben komt eerder en is sterker dan voor het overige mbo geldt. Het is van belang dat de aoc's hier adequaat op anticiperen door maatregelen te nemen die leiden tot een doelmatig en duurzaam aanbod van groene opleidingen. Dit vraagt ook om goede samenwerking tussen de aoc's en samenwerking tussen de aoc's en andere mbo-instellingen. Dit was reden om in het kader van het Bestuursakkoord MBO aan de aoc's te vragen om in 2018 met de overige mbo-instellingen afspraken te maken met als doel om de toekomstbestendigheid van het groene onderwijs te versterken. Deze afspraken zullen onderdeel uitmaken van de kwaliteitsagenda van de aoc's. De kwaliteitsagenda's worden beoordeeld door een onafhankelijke commissie. De commissie zal bij de beoordeling van de agenda's van de aoc's extra aandacht besteden aan de analyse van de verwachte ontwikkeling van de (leerlingen- en) studentenaantallen, de maatregelen die de instelling neemt op basis van deze analyse om te komen tot een doelmatige en duurzame organisatie van de groene opleidingen en de vormen van samenwerking met andere aoc's, vakinstellingen, roc's en vo-instellingen die gezocht worden om bovenstaande doelen te realiseren. Een positieve beoordeling van de kwaliteitsagenda is voor de instellingen noodzakelijk om de middelen behorend bij de kwaliteitsafspraken (de komende vier jaar gemiddeld ruim € 400 miljoen per jaar voor het gehele mbo) te ontvangen.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat – om een goed en breed aanbod aan groen onderwijs overeind te houden – door de aoc's de mogelijkheden voor (verdere) samenwerking worden verkend. Deze mogelijkheden kunnen per aoc en per regio verschillen. Daarbij stimuleren én faciliteren we onderwijsinstellingen om te komen tot (verdere) samenwerking. Samenwerking moet in eerste instantie vorm krijgen

⁶ Kamerstuk 34 284, nr. 13

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 351

tussen onderwijsteams en Colleges van Bestuur, waarbij maatwerk in de regionale context nodig is. Het wettelijk kader moet instellingen hiertoe ruimte bieden. Om samenwerking in het mbo te vergemakkelijken is sinds 1 augustus 2018 de wet samenwerkingscolleges in werking getreden.⁸ Hiermee is het voor mbo-instellingen en dus ook voor aoc's makkelijker om in gezamenlijkheid onderwijs te verzorgen. Als mbo-instellingen toch besluiten te fuseren, dan willen we ruimte bieden voor een fusie met behoud van eigenheid. Nu is het nog zo dat na de fusie altijd één nieuwe instelling ontstaat. Naar onze mening zou het ook in het mbo mogelijk moeten zijn om te fuseren – met de bijkomende (schaal)voordelen – met behoud van de eigenheid van de fuserende instellingen. Dit houdt in dat de afzonderlijke instellingen ook na fusie herkenbaar blijven. In het po en vo is dit al mogelijk. Echter, als gevolg van de wijze waarop het bevoegd gezag in het mbo is gedefinieerd, is het voor mbo-instellingen minder eenvoudig om te fuseren en tegelijkertijd de eigenheid van de afzonderlijke instellingen te bewaren. Dit terwijl dit wel wenselijk is, bijvoorbeeld om gehoor te geven aan de wens vanuit studenten, ouders en docenten om onderwijs dat binnen een voor hen herkenbare instelling wordt gegeven. Om dit mogelijk te maken zal ik zoals eerder aangekondigd de optie van een wetswijziging bezien ten behoeve van de fusie met behoud van eigenheid.⁹

Hoe nu verder

We hebben de afgelopen periode ervaren dat betrokkenen in het groene onderwijs graag het gesprek aangaan over het toekomstperspectief van hun sector. Daarbij wordt in eigen kring het debat georganiseerd, maar wordt ook met relevante partners het gesprek aangegaan. We hopen deze open en constructieve houding ook terug te zien in de kwaliteitsagenda's van de aoc's. Deze agenda's moeten eind oktober gereed zijn voor beoordeling door de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO. Na ommekomst van het oordeel van de commissie over de verschillende kwaliteitsagenda's zullen wij uw Kamer in de zomer van 2019 nader informeren over de stand van zaken. Daarbij zullen wij ook ingaan op de genoemde mogelijkheid voor aanpassing van wet- en regelgeving en eventuele aanvullende maatregelen die wenselijk zijn met het oog op de toekomst van de aoc's. Hierover willen wij de komende periode met de sector in gesprek gaan. Met de inspectie hebben we afgesproken dat ze bijzondere aandacht blijft besteden aan de financiële continuïteit van de aoc's. Hierbij zal de inspectie onder andere kijken naar de instroom van het aantal leerling en studenten per 1 oktober 2018. Dit alles om richting de toekomst een sterk en innovatief groen onderwijsaanbod te garanderen.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁸ Kamerstuk 34 691, nr. 3

⁹ Kamerstuk 31 524, nr. 366