

Bijlage

samenvatting van de inventarisatie van verschillen

Ter voorbereiding van het Plan van aanpak is een inventarisatie uitgevoerd van verschillen tussen het groene en het overige stelsel voor beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Het gaat daarbij om de bepalingen in wetten, uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregelingen die samenhangen met de afzonderlijke positie van het groene stelsel en, de effecten hiervan op de instellingen en om eventuele knelpunten. In het onderstaande worden de bevindingen op hoofdlijnen geschetst.

algemeen

één wettelijk kader, verschillen in uitwerking en effect

Het groene onderwijs functioneert binnen hetzelfde wettelijk kader als het overig beroeps- en hoger onderwijs. Op het groene onderwijs zijn de algemene onderwijswetten Wet op het voortgezet onderwijs WVO, Wet beroepsonderwijs en volwasseneneducatie WEB en Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek WHW van toepassing. Ook andere wetten als de Leerplichtwet 1969 en de wetten betreffende studietoelage en tegemoetkoming studiekosten gelden gelijkkelijk.

Wel bevatten met name de WVO en de WEB bijzondere bepalingen, vooral in verband met de status van de AOC als afzonderlijke onderwijsvorm. Maar ook voor beide stelsels gelijke bepalingen kunnen een bijzonder effect hebben op de positie van de groene instellingen, zoals bij voorbeeld de regels inzake het CROHO.

Tot slot is er een effect op de positie van de instellingen door het bekostigen (volgens dezelfde regels) vanuit twee begrotingen en dus macrobudgetten. Op deze punten wordt hieronder per sector nader ingegaan.

verantwoordelijkheid beide ministers

Een punt van aandacht is de positie van de beide betrokken ministers. De drie genoemde onderwijswetten zijn, gezien de positie van het groen onderwijs, mede ondertekend door de minister van LNV. Zij bevatten taken en bevoegdheden van 'Onze minister'; waar het gaat om de scholen en instellingen die door LNV worden bekostigd is dit de minister van LNV. Dit impliceert dat de uitoefening van wettelijke taken en bevoegdheden, ook binnen het algemeen onderwijsbeleid, voor de groene scholen en instellingen afzonderlijk door de minister van LNV dient te geschieden.

Tot voor kort sloot deze verantwoordelijkheidsverdeling aan bij de praktijk. In veel gevallen werden regelingen van OCenW door LNV grotendeels overgenomen (het zgn. volgend onderwijsbeleid), maar wel afzonderlijk en met evt. bijzondere bepalingen voor de groene instellingen uitgebracht. Daarnaast bevatten OCenW-regelingen, in overleg met het ministerie van LNV, specifieke bepalingen voor het groene onderwijs.

Deze praktijk is, in het zicht van verdere harmonisatie, deels al verlaten. In recente OCenW-regelingen als de Impulsregeling beroepsonderwijs en de regeling Innovatiearrangement beroepsonderwijs is het groen onderwijs gelijkwaardig meegenomen. Naarmate het harmonisatieproces voortschrijdt zal deze werkwijze steeds meer worden gevolgd.

verschilpunten per sector

1. de agrarische opleidingscentra

Uitsluitend voor het VBO en het MBO binnen de groene sector is er een afzonderlijke wettelijke onderwijsvorm, het agrarisch opleidingscentrum AOC. Het AOC is qua vorm uniek: het is geen verticale scholengemeenschap maar één instelling waaraan 'groene' opleidingen MBO en VBO in de afdeling Landbouw en Natuurlijke Omgeving worden verzorgd. Een aantal AOC is overigens wel een verticale scholengemeenschap, nl. de instellingen die zijn gefuseerd met een MAVO om de gemengde leerweg te kunnen bieden. Behalve binnen de AOC komt VBO-groen als afdeling binnen enige scholengemeenschappen VO voor en worden enige groene opleidingen door ROC verzorgd. Het merendeel van het groen VMBO en MBO wordt echter door de AOC verzorgd.

Naast het AOC onderscheidt de WEB nog het Agrarisch innovatie- en praktijkcentrum IPC. Deze hebben de wettelijke taak diensten aan de AOC te verlenen bij de inhoudelijke vernieuwing en doelmatige uitvoering van het onderwijs. Dit houdt met name het bieden van beroepspraktijkonderwijs in waar bijzondere risico's, vereiste deskundigheid of benodigde outillage concentratie hiervan noodzakelijk maken.

VBO binnen de AOC

Voor het 'VBO-deel' geldt in het algemeen dat voor de institutionele onderwerpen de bepalingen van de WEB van toepassing zijn en voor het onderwijs als zodanig de WVO van toepassing is.

De AOC verzorgen voorbereidend beroepsonderwijs in de afdeling Landbouw en natuurlijke omgeving. Deze afdeling is in de WVO vastgesteld. Daaruit vloeit voort dat de inrichtings- en examenvoorschriften bij en krachtens de WVO van toepassing zijn.

Wat betreft het personeel geldt dat voor de benoembaarheid (bevoegdheid) de WVO van toepassing is en ten aanzien van de rechtspositie de WEB. De AOC hebben zich voor wat betreft de CAO aangesloten bij de ROC; de vertegenwoordiging als werkgever geschiedt door de BVE-Raad (dit geldt uiteraard ook voor het MBO-deel).

Waar het gaat om de aanvang en beëindiging van bekostiging, de wijze van bekostiging en de huisvesting is de WEB van toepassing. Voor de aan een aantal AOC verbonden MAVO-scholen gelden echter de regels voor verticale scholengemeenschappen (w.b. de huisvesting gaan de AOC-MAVO mee in de recent aangenomen wet Huisvesting verticale scholengemeenschappen, met als implicatie dat het stelsel volgens de WEB van toepassing zal zijn). Voor de toepassing van het persoonsgebonden nummer geldt de WEB.

Er bestaan onduidelijkheden waar het gaat om de positie van het VBO-deel van de AOC binnen de planprocedure WVO. Doordat het VBO-deel geen school is binnen een scholengemeenschap in de zin van de WVO kan het niet meegaan in de mogelijkheden tot samenvoeging en aanvraag van nieuwe afdelingen en scholen. Dit VBO kan dus uitsluitend functioneren binnen het gegeven kader van het AOC. De fusiemogelijkheden van het AOC zijn beperkt tot resterende categorale MAVO-scholen. Omdat de WEB uitgaat van vrije locatiekeuze kent het AOC geen nevenvestigingen zoals de WVO die kent. Het openen van een nieuwe vestiging van een AOC is daardoor juridisch een knelpunt. Enerzijds wordt ervan uitgegaan dat het AOC v.w.b. het VBO-deel niet vrij is in het vestigen van locaties, met het oog op het voorkomen van oneigenlijke concurrentie met andere VO-scholen (waaraan de afdeling Landbouw en natuurlijke omgeving eveneens verbonden kan zijn). Anderzijds zijn de planprocedurele voorschriften voor het stichten van een nevenvestiging niet van toepassing en wordt dus uitgeweken

naar het stichten van een nieuwe VBO-school die later met het AOC fuseert; dit heeft voor het AOC ondermeer het nadeel van een hogere stichtingsnorm.

MBO binnen de AOC

Voor het 'MBO-deel' zijn de meeste bepalingen in de WEB gelijk. De WEB regelt vooral de afzonderlijke positie van de instelling AOC en de bevoegdheden die 'onze minister' ten aanzien van die instellingen heeft, maar bevat verder overwegend dezelfde bepalingen. De AOC mogen echter uitsluitend opleidingen aanbieden binnen de sector Voedsel en Groen, meer exact alleen opleidingen waarvan de eindtermen door de minister van LNV zijn vastgesteld (breedtebeperking). Omgekeerd hebben de ROC deze beperking niet; zij mogen ook de groene opleidingen aanbieden (hetgeen overigens slechts sporadisch gebeurt). Hiervoor is binnen het huidige kader wel een oplossing mogelijk, nl. indien het groene Landelijk Orgaan Beroepsonderwijs AEQUOR en een ander LOB gezamenlijk een kwalificatie definiëren op het grensvlak van de sectoren. Deze oplossing vergt extra inzet. Bij de ontwikkeling van een nieuwe kwalificatiestructuur op basis van competenties zijn opnieuw de mogelijkheden voor opleidingsaanbod op en over de domeingrenzen aan de orde.

De enige majeure uitzondering op de gelijke regeling van ROC en AOC vormen de bepalingen inzake de educatie. Aangezien de WEB de AOC alleen het verzorgen van beroepsonderwijs opdraagt (art. 1.3.3) gelden alle bepalingen inzake educatie niet voor de AOC.

Tot slot sluit de afzonderlijke wettelijke positie van de AOC een institutionele fusie tussen een AOC en een ROC uit. Voor een dergelijke combinatie is geen wettelijke vorm en dus geen bekostigingstitel; zij valt ook niet onder de definitie van 'scholengemeenschap' in de WEB. Ook zou het aanbieden van VBO binnen een gefuseerde instelling, zonder dat er een verticale scholengemeenschap is, niet kunnen. Een bestuurlijke fusie van een AOC en ROC is overigens wel mogelijk.

AOC en ROC worden volgens dezelfde voorschriften in het Uitvoeringsbesluit WEB (UWEB) bekostigd, met uitzondering van de verdeling van de VOA-middelen. De verdeling geschiedt echter vanuit twee macrobudgetten binnen de begrotingen van LNV resp. OCW. Dit kan effect hebben op de feitelijke financiële ruimte. Op dit punt wordt een nadere verkenning uitgevoerd.

De VOA-middelen (Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten) zijn middelen bedoeld voor leerwegondersteunend onderwijs binnen de beroepsopleidingen. Zij worden vanuit een afzonderlijk budget verdeeld over de ROC op basis van de deelnemers op niveau 1 en 2. De AOC zijn hier tot nu toe van uitgesloten (de WEB zelf maakt op dit punt geen verschil). Het verschil dat het UWEB op dit punt maakt tussen ROC en AOC is historisch gegroeid: het afzonderlijk VOA-budget is historisch gebaseerd op de middelen voor het vormingswerk voor werkende jongeren. Aangezien de vormingsinstellingen zijn opgegaan in de ROC is het bijbehorend budget toegedeeld aan de ROC. Daarbij was destijds ook de veronderstelling dat risicoleerlingen vooral naar de ROC gaan; een veronderstelling die niet meer overeenkomstig de werkelijkheid is. Inmiddels gaat dit niet meer op.

knelpunten

Vanuit het perspectief van de harmonisatie zijn knelpunten vooral die verschillen in (de uitvoering van) wet- en regelgeving die gevolgen voor de instellingen hebben in de zin van gelijkwaardige ontwikkelingsmogelijkheden en mogelijkheden voor ontschotting. De voornaamste bevindingen:

a. knelpunten VBO-deel

Zowel op het vlak van de uitvoering als op dat van gelijke ontwikkelingsmogelijkheden is het belangrijkste knelpunt de toepassing van de planprocedure. De eerdergenoemde onduidelijkheden over de positie binnen de planprocedures creëren op dit punt een duidelijk verschil in mogelijkheden.

Op het vlak van ontwikkelingsmogelijkheden en ontschotting is verder vooral de breedte-beperking van belang. Dit VBO kan zich uitsluitend ontwikkelen binnen het aanbod van de sector Groen, maar wel met alle mogelijkheden die de WVO biedt w.b. ondermeer leerwerktrajecten en (binnenkort) assistentroutes. Dit punt vergt nadere verkenning, ook gezien mogelijke gevolgen voor de andere sectoren.

Wat betreft de uitvoering van de wet- en regelgeving is lastig dat, ook al zijn de uitgangspunten duidelijk, niet altijd tot in alle details duidelijk is waar de WVO en waar de WEB van toepassing is. Beide wetten maken het mogelijk dat bepalingen in die wet bij AMvB buiten werking kunnen worden gesteld indien het onderwerp van die bepaling in de 'andere wet' is geregeld. Deels is dit gebeurd, onder meer in het Uitvoeringsbesluit WEB, deels ook niet. LNV bereidt reeds enige tijd een afzonderlijke AMvB voor om deze wederzijdse niet-toepassing te regelen, maar dit proces is niet voltooid.

b. knelpunten MBO-deel

Wat betreft het MBO-deel doen zich geen bijzondere knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving voor. Waar het gaat om ontwikkelingsmogelijkheden en mogelijkheden voor ontschotting zijn er echter diverse beperkingen:

1. de breedte-beperking: AOC zijn beperkt tot het opleidingsaanbod van de sector Groen en zij mogen geen educatie aanbieden.
2. de AOC krijgen niet de VOA-middelen.
3. een AOC en een ROC kunnen niet institutioneel fuseren.
4. ook institutionele fusie met een VO-school, anders dan een categoriale MAVO, is niet mogelijk.

2. de hogere agrarische scholen

De WHW bevat geen afzonderlijke onderwijsvorm voor het hoger agrarisch onderwijs: de HAS is een 'gewone' hogeschool met een gespecialiseerd onderwijsprofiel. Institutionele fusie tussen een HAS en een andere hogeschool is mogelijk, en reeds in één geval (Delft) geschied. Hier doet zich wel een knelpunt voor op het vlak van de uitvoering van wet- en regelgeving, nl. het gegeven dat één instelling door twee ministeries vanuit twee macrobudgetten wordt bekostigd.

In termen van ontwikkelingsmogelijkheden en ontschotting doet zich ook hier een breedte-beperking voor als gevolg van de CROHO-procedure: nieuw onderwijsaanbod mag alleen worden ontwikkeld voorzover dit bijdraagt aan de Nederlandse kennissamenleving door aan te sluiten op de behoeften van nieuwe beroepen, en/of tegemoet komt aan een door de overheid erkende behoefte waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft, in relatie tot de effecten op de benutting van de bestaande infrastructuur en de inbedding in de regionale kennisinfrastructuur. In het algemeen impliceert dit een ontwikkeling vanuit het domein dat de hogeschool reeds verzorgt.

Tot slot is ook w.b. het hoger agrarisch onderwijs het mogelijk effect van de verdeling van middelen vanuit twee macrobudgetten op de feitelijke financiële ruimte van de instellingen aan de orde. Dit is onderdeel van de eerdergenoemde verkenning

3. Wageningen universiteit

De WHW en het Bekostigingsbesluit WHW zijn ook van toepassing op de 'groene' landbouwuniversiteit: Wageningen Universiteit. Wageningen Universiteit maakt deel uit van een groot samenwerkingsverband, vormgegeven via een personele unie, met DLO en praktijkonderzoek: Wageningen Universiteit en Research Centrum. Deze constructie wijkt af van die van het overig universitair onderwijs en onderzoek. Veel onderzoek bij DLO vindt plaats in opdracht van het ministerie van LNV. Er ontwikkelt zich een intensieve samenwerking tussen de universiteit van Wageningen en de hogere agrarische scholen, waarbij ook de AOC zijn betrokken.

De Wageningen Universiteit wordt (binnen gelijke bekostigingsvoorschriften) bekostigd door het ministerie van LNV. Ook hier wordt verkend wat het mogelijk effect is van de verdeling van middelen uit verschillende macrobudgetten voor Wageningen Universiteit ten opzichte van de andere universiteiten.