

Vergaderjaar 2005–2006

30 541

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de beëindiging van de bekostigingsrelatie tussen de agrarische innovatie- en praktijkcentra en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

A. Inleiding

Het wetsvoorstel

Onderhavig wetsvoorstel strekt er toe de publieke financiering van de agrarische innovatie- en praktijkcentra (IPC's) door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit per 1 januari 2007 te beëindigen. IPC's verzorgen cursussen ten behoeve van groepen leerlingen van groene onderwijsinstellingen zoals agrarische opleidingscentra (AOC's), de Hogere Agrarische Opleidingen en Wageningen Universiteit. Het betreft relatief korte en beperkte, op het verkrijgen van vaardigheden gerichte, trainingsactiviteiten op het gebied van het beroepsonderwijs. IPC's zijn formeel geen instelling voor initieel onderwijs; leerlingen of deelnemers worden niet bij een IPC ingeschreven. Er zijn twee IPC's, te weten IPC Groene Ruimte en het Practical Trainingcenter (PTC+, het voormalige IPC Plant-Dier).

Doel van het wetsvoorstel

Het doel van de wetwijziging vormt de introductie van volledige vraagsturing bij het praktijkleren teneinde tot een doelmatiger gebruik te komen van de financiële middelen die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ter beschikking stelt voor het praktijkleren binnen het groene domein. Immers (gedeeltelijke) instellingsfinanciering neigt er toe onrendabele voorzieningen in stand te houden.

De nieuwe situatie

In de beoogde nieuwe situatie blijft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het praktijkleren in het groene onderwijs bekostigen via een daartoe strekkende ministeriële regeling, welke in 2006 zal worden vastgesteld. Aangrijpingspunt van de bekostiging vormt dan echter niet de instelling die praktijkleren aanbiedt, maar de vraag naar het product praktijkleren op zich.

Afnemers van praktijkleren (de groene onderwijsinstellingen) zullen niet

meer gedwongen zijn hun praktijkleerproducten in te kopen bij door de wet voorgeschreven instellingen en aanbieders van praktijkleren zullen zich als vrije partij op de markt kunnen bewegen. Bovendien kunnen de groene onderwijsinstellingen andere partijen dan de IPC's bij het praktijkleren inschakelen. Dit zal leiden tot een betere afstemming van vraag en aanbod, waardoor het budget praktijkleren op efficiëntere wijze benut wordt.

Met de twee IPC's zullen afzonderlijk afspraken worden gemaakt over een pakket van flankerende maatregelen om de overgang naar de nieuwe financieringssystematiek te faciliteren.

B Beleidsachtergronden

Praktijkleren

Net als in het overige onderwijs lopen leerlingen in het groene onderwijs, naast de praktijklessen op de school zelf, stage bij bedrijven, de zogenaamde beroepspraktijkvorming (bpv). Aequor, het kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de groene sector, is evenals de kenniscentra in het overig onderwijs, verantwoordelijk voor de certificering van de leerbedrijven.

Naast de beroepspraktijkvorming en de praktijklessen op de school zelf kan het zogenaamde praktijkleren in een gesimuleerde praktijksituatie onderscheiden worden. Praktijkleren vindt zijn oorsprong in de bijzondere leeromstandigheden in het groene onderwijs. Stages zijn vanwege bedrijfsrisico's (o.a. milieu, diergezondheid, arbo, risico's voor de leerling/student) soms niet mogelijk. De praktijksituatie moet dan worden gesimuleerd in een gecontroleerde leer- en oefenomgeving onder leiding van een deskundige docent.

Het groene onderwijs is verder kleinschalig, sterk verspreid over het land en gefragmenteerd. Het groene onderwijs is ook sterk praktijkgericht. Aangezien de sector erg innovatief en kapitaalintensief is, zijn voor praktijkleren grootschalige investeringen noodzakelijk en is specifieke deskundigheid vereist. Praktijkleren kan daarom niet altijd op de school zelf (tijdens de praktijklessen) plaatsvinden en moet op speciale locaties worden gerealiseerd.

Vanoudsher is het praktijkleren buiten de school ondergebracht bij IPC's. IPC's zijn in 1992 ontstaan uit de samenvoeging van een aantal praktijk scholen voor agrarisch onderwijs.

Beleids historie

Naar aanleiding van de rapporten *Duurzame kennis, duurzame landbouw* van de heer Peper (1996) en *Moed en trouw* van de heer Van Aalst (1997) heeft het toenmalige kabinet besloten tot introductie van vraagsturing in de relatie tussen AOC's en IPC's op het gebied van praktijkleren. Een van de conclusies uit genoemde rapporten was dat de verplichting voor AOC's om gebruik te maken van het aanbod van IPC's niet past in het streven van het kabinet naar een sterkere vraagsturing. Bovendien was duidelijk geworden dat het aanbod van IPC's niet voldoende aansloot op de vraag van de AOC's en dat de bestaande directe financiering van de IPC's onvoldoende stimulans gaf voor verbetering.

In juni 1997 is door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit overleg gevoerd met het groen kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven (Aequor), de IPC's en de AOC-raad over de uitwerking van het besluit over te gaan op vraagsturing. Naar aanleiding van dit overleg is een project gestart door de besturen van AOC's en IPC's om te komen tot een uitgewerkt plan voor de implementatie van vraagsturing, gericht

op versterking van het middelbaar groen beroepsonderwijs. Het resultaat hiervan is vastgelegd in het eindrapport *Toekomst Praktijkleren*, dat in 1998 is afgerond.

Naar aanleiding van de bovenstaande geschetste ontwikkelingen is vanaf 1999 tot 2002 gefaseerd gedeeltelijke vraagsturing ingevoerd. Besloten werd dat praktijkleren als onderdeel van het totale leerproces, nadrukkelijker gericht moest worden op maatschappelijke, innovatieve, keten- en marktgerichte vaardigheden. Het aanbod bij de IPC's kwam te vervallen en werd omgezet in een door de AOC's vrij te besteden budget voor de inkoop van arrangementen praktijkleren. IPC's moesten dus gaan voldoen aan de wensen van AOC's op het terrein van praktijkleren wanneer zij in aanmerking wilden komen voor dit deel van het budget. Ten behoeve van de verwezenlijking van het kabinetsbesluit om volledige vraagsturing in te voeren heeft onderzoeksbureau Berenschot een onderzoek naar de financieel-economische positie van IPC's uitgevoerd vanuit een marketingperspectief, om te bezien welke gevolgen volledige vraagsturing van het praktijkleren door de AOC's op termijn zou hebben voor de IPC's. Onderzocht werd de toekomstige, meerjarige ontwikkeling van het exploitatieresultaat en de balanspositie van de IPC's. In 2000 is een bestuurlijke conferentie gehouden door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de IPC's inzake het rapport van Berenschot. Hieruit kwam onder meer naar voren dat de invoering van volledige vraagsturing door de AOC's voor praktijkleren mogelijk en wenselijk is. In de *Beleidsbrief voor voedsel en groen 2010: vernieuwing van de inhoud* (Kamerstukken II 2001/02, 27 417, nr. 5) van 20 maart 2002 is tenslotte aangekondigd dat voor praktijkleren gehele vraagsturing door de instellingen wordt ingevoerd.

Nieuwe onderwijskundige ontwikkelingen

Een voor het praktijkleren belangrijke ontwikkeling in het groene onderwijs is de invoering van de Competentiegerichte Kwalificatiestructuur (CKS). Praktijkleren wordt steeds meer ingezet als ondersteuning van de beroepspraktijkvorming. De CKS maakt het meer dan ooit noodzakelijk dat op leerlingniveau maatwerk wordt geleverd, dat het aanbod van praktijkleren optimaal aansluit op het reguliere curriculum van de scholen. Er is behoefte aan een flexibel, innovatief en gedifferentieerd aanbod van praktijkleerarrangementen dat aansluit bij de steeds heterogene vraag van scholen, waarin individueel te verwerven competenties en de aansluiting bij de beroepspraktijk voorop staan. De wettelijke status van de IPC's en de hiermee verbonden instellingsfinanciering bieden onvoldoende prikkel voor een optimale aansluiting van het aanbod bij deze veranderende vraag. Daarnaast maken ook veranderingen in de groene sector zelf invoering van volledige vraagsturing wenselijk. Het afnemend aantal leerlingen in de primaire sectoren van het groene onderwijs heeft geleid tot een groeiende samenwerking in clusters tussen onderwijsinstellingen en IPC's. Dit is een positieve ontwikkeling. De inzet van publieke middelen voor private doelen hoeft na uittreding uit de WEB geen belemmering te vormen voor verdergaande samenwerking tussen onderwijsinstellingen en private bedrijven, zoals de toekomstige IPC's. Dit blijkt ook uit de brief aan de Tweede Kamer over dit onderwerp, waarin wordt ingegaan op de relevante criteria (Kamerstukken II 2004/05, 28 248, nr. 84). Deze ontwikkelingen maken een bovenschoolse landelijke afweging over een aangepaste inzet van het budget praktijkleren noodzakelijk, die recht doet aan de individuele behoeften van scholen en aan de (innovatieve) rol van praktijkleren in het gehele groene kennissysteem. De verbinding tussen onderwijs en praktijk moet op een nieuwe leest geschoeid worden.

C Huidige situatie

Taken IPC's

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) geeft de IPC's in de huidige situatie de volgende taken:

- door het verlenen van diensten aan agrarische opleidingscentra (AOC's) dienen IPC's bij te dragen aan de inhoudelijke vernieuwing en de doelmatige uitvoering van het onderwijs;
- het ontwikkelen van voorstellen voor de inhoud en inrichting van het onderwijs;
- het verzorgen van die onderdelen van het onderwijs, die vanwege de schaal waarop de desbetreffende activiteiten verricht moeten worden, de vereiste deskundigheid, de benodigde outillage of door de risico's die de desbetreffende activiteiten met zich brengen voor de bedrijfsvoering van het bedrijf of de organisatie waar de beroepspraktijkvorming wordt verzorgd, doelmatiger op centraal niveau dan door de AOC's afzonderlijk verzorgd kunnen worden.

Naast deze taken ontplooiën IPC's andere activiteiten die weliswaar met de voorgaande activiteiten samenhangen, maar die niet rechtstreeks uitwerkingen zijn van de wettelijke taken. Zo richten zij zich ook op andere doelgroepen dan de AOC's, zoals de Hogere Agrarische Opleidingen, Wageningen Universiteit en buitenlandse cursisten. De laatste jaren verlenen de IPC's steeds vaker diensten aan het bedrijfsleven.

Het huidige bekostigingssysteem voor het praktijkleren

Momenteel is er op drie manieren in de financiering van het praktijkleren (en de IPC's) voorzien, namelijk:

- a. De in 1999 in werking getreden *Regeling bekostiging praktijkleren AOC* voorziet in integrale verantwoordelijkheid van de AOC's voor het onderdeel praktijkleren. Hiervoor wordt aan AOC's een budget (€ 12,5 mln in 2005) ter beschikking gesteld, waarmee zij apparatuur/voorzieningen kunnen bekostigen en diensten inhuren, bijvoorbeeld bij de IPC's. AOC's zijn niet verplicht dit budget bij IPC's in te zetten. Op basis van bestuurlijke afspraken hebben de AOC's de intentie uitgesproken dit budget voor 50% bij de IPC's te besteden tot aan het moment dat een nieuwe regeling in werking treedt ter operationalisering van de vraagsturing (zie hiervoor paragraaf D)
- b. Op basis van het *Besluit bekostiging agrarische innovatie- en praktijkcentra 1997* beschikken de IPC's over een eigen budget van circa € 12,5 mln in 2005, waarvoor zij, zoals overeengekomen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, onderwijsactiviteiten moeten verzorgen voor in ieder geval AOC's, scholengemeenschappen als bedoeld in artikel 2.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs bestaande uit een agrarisch opleidingscentrum en een school voor middelbaar algemeen voorbereidend onderwijs of bestaande uit een regionaal opleidingscentrum en een school voor voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs in de sector landbouw, scholengemeenschappen als bedoeld in artikel 19 van de Wet op het voortgezet onderwijs met een afdeling landbouw en natuurlijke omgeving, scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs in de sector landbouw, Hogere Agrarische Opleidingen, Wageningen Universiteit en buitenlandse cursisten. Krachtens dit besluit worden vergoedingen toegekend voor personeel in dienst van het bevoegd gezag en voor huisvesting.
- c. Daarnaast genereren IPC's (een stijgend deel van de) inkomsten voor verleende diensten op de vrije markt. Voor zowel PTC+ als IPC Groene

Juridische status

IPC's worden op basis van artikel 9.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs instandgehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid niet zijnde een rechtspersoon als bedoeld in boek 2, artikel 1 van het Burgerlijk Wetboek. Blijkens de statuten of reglementen stellen IPC's zich het geven van onderwijs ten doel zonder winstoogmerk. Momenteel hebben IPC's de vorm van een stichting, die voor het bovenbeschreven doel wordt bekostigd door de overheid. Het personeel van een IPC heeft een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, die de CAO van de sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie volgt.

D Wijzigingen ten opzichte van huidige stelsel

Algemeen

De kern van de wijziging is dat overgegaan wordt van een stelsel van gedeeltelijke vraagsturing naar volledige vraagsturing.

Bekostiging IPC's

Op dit moment is de bekostigingsgrondslag voor IPC's opgenomen in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Gevolg van het beëindigen van de status van de IPC's als publiek gefinancierde instellingen is, dat het *Besluit bekostiging agrarische innovatie- en praktijkcentra 1997* komt te vervallen. Dit geschiedt van rechtswege omdat artikel 2.2.12 van de Wet educatie en beroepsonderwijs waarop het besluit berust, bij onderhavig wetsvoorstel komt te vervallen. Daarnaast zal de *Regeling bekostiging praktijkleren AOC* worden ingetrokken. Dit zal gebeuren bij uitvoeringsregelgeving die naast dit wetsvoorstel opgesteld zal worden ter realisering van de beëindiging van de publieke bekostiging van IPC's.

Toekomstige wijze van financieren van het praktijkleren

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de voor praktijkleren beschikbare middelen voor twee doelen beschikbaar worden gesteld:

1. Als basisvoorziening voor de groene onderwijsinstellingen gericht op de ondersteuning van de beroepspraktijkvorming. Het gaat hierbij om praktijkinstructie die niet tijdens de beroepspraktijkvorming kan plaatsvinden vanwege de kosten en risico's die dit met zich meebrengt of vanwege de specifieke deskundigheid die hiervoor is vereist.
2. Voor innovatieve praktijkarrangementen, gericht op het verbinden van het onderwijs met praktijkinnovaties. Deze zijn bij voorkeur onderdeel van bredere regionale kennisnetwerken tussen scholen, onderzoek en bedrijfsleven, gericht op kenniscirculatie.

Over de inzet van de middelen zal de Groene Kenniscoöperatie, waarin alle groene kennisinstellingen zijn verenigd, worden geraadpleegd. Uitgangspunten vormen hierbij een efficiënte inzet van middelen en meer specifiek samenwerking bij een bovenschools programma voor praktijkleren in de land- en tuinbouw. De minister van LNV stelt uiteindelijk de subsidie vast.

Flankerende maatregelen

Door het verbreken van de directe bekostigingsrelatie met de IPC's, valt het budget vrij, dat op basis van het *Besluit bekostiging agrarische innovatie- en praktijkcentra* wordt verstrekt. Een deel van dit vrijvallende budget zal worden gebruikt voor de financiering van flankerende maatregelen en het resterende deel zal vraaggestuurd worden ingezet.

Het budget voor de flankerende maatregelen wordt langs twee sporen ingezet. Het eerste spoor behelst een overgangsbudget, met als uitgangspunt de huidige normatieve bekostiging, dat in vier jaar stapsgewijs wordt afgebouwd. Hierin is ook de logiesvergoeding verdisconteerd. Het budget is bedoeld voor onderwijsactiviteiten ten behoeve van onder meer leerlingen van groene onderwijsinstellingen en buitenlandse studenten. Het gaat hierbij alleen om onderwijsactiviteiten die tot het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op basis van de bekostiging van IPC's uit 's Rijks kas door IPC's werden verricht. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijst de desbetreffende onderwijsactiviteiten aan. De groene kenniscoöperatie en de IPC's zullen hiertoe worden geraadpleegd. In het kader van het tweede spoor wordt, op basis van een daartoe te overleggen businessplan, voor een nader te bepalen maximum bedrag een tegemoetkoming aan de IPC's verstrekt in de personele kosten, waaronder uitkeringen als gevolg van werkeloosheid, als gevolg van arbeidsongeschiktheid, uitkeringen voor kosten voor outplacement en opleidingen. Het te overleggen businessplan zal worden voorgelegd aan de vakbonden en de ondernemingsraad.

De hoogte van het overgangsbudget en de hoogte van de tegemoetkoming worden vastgelegd in een overeenkomst. Tevens kunnen in deze overeenkomst nadere voorwaarden worden gesteld aan de besteding van de bijdragen. De afgelopen periode is intensief overleg gevoerd met de IPC's om te komen tot een overeenkomst over de beëindiging van de directe bekostigingsrelatie. Op 10 december 2003 is een overeenkomst gesloten met IPC Groene Ruimte. Met PTC+ zijn de gesprekken over een soortgelijke overeenkomst nog gaande.

Het toekennen van het overgangsbudget en de tegemoetkoming, is geen ongeoorloofde steun in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-verdrag. De tegemoetkoming in de personele kosten wordt aan de IPC's verstrekt ter compensatie van kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de keuze van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om over te gaan op een stelsel van volledige vraagsturing voor het praktijkleren. Door het beëindigen van de directe bekostigingsrelatie worden de IPC's een marktpartij. Het ligt in de lijn der verwachting dat als gevolg hiervan het cursusaanbod zal wijzigen. Dit zal ook zijn doorwerking hebben op de samenstelling van het personeelsbestand en de kosten die de IPC's in dit verband moeten maken voor bijvoorbeeld opleidingen en outplacement. Het overgangsbudget wordt toegekend om een te snelle wijziging van het onderwijsaanbod op het gebied van praktijkleren te voorkomen. Van de IPC's en groene onderwijsinstellingen kan niet worden verwacht, dat zij onmiddellijk na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen overgaan op een volledig vraaggestuurd systeem van praktijkleren. Met het overgangsbudget wordt verzekerd dat bepaalde door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan te wijzen onderwijsactiviteiten nog gedurende een overgangperiode op een kwalitatief hoog niveau kunnen worden aangeboden. In de overgangperiode wordt het budget voor praktijkleren geleidelijk overgeheveld van de IPC's naar een vraaggestuurde inzet. De groene onderwijsinstellingen krijgen hiermee de tijd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijspakket op het gebied van praktijkleren. Zij kunnen dit doen door voorzieningen te

treffen om bepaalde onderwijsactiviteiten zelf te verzorgen, maar ook door de onderwijsactiviteiten aan te besteden aan marktpartijen, waaronder de IPC's. De IPC's worden tijdens de overgangperiode in staat gesteld zichzelf te ontwikkelen tot een partij die zich staande kan houden in de marktsector. Tot slot biedt de overgangperiode ook andere partijen in de markt gelegenheid om activiteiten op het gebied van praktijkleren te ontwikkelen.

De onderwijsactiviteiten die in de overgangperiode worden gecompenseerd, zijn diensten van algemeen economisch belang, die kunnen worden gelijkgesteld met openbare dienstverplichtingen in de zin van het Altmark-arrest¹. In dit arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat de compensatie van openbare dienstverplichtingen door de overheid geen staatssteun is in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-verdrag, mits aan de criteria als genoemd in het arrest is voldaan. Met het vastleggen van de activiteiten waar het overgangsbudget aan besteed mag worden, de uitgangspunten voor het vaststellen van de hoogte van het overgangsbudget en het treffen van een voorziening voor de controle op en het terugbetalen van overcompensatie in artikel IV en V van het wetsvoorstel is voldaan aan deze criteria.

Aanbesteding

De groene onderwijsinstellingen hebben op grond van het *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten* een aanbestedingsplicht voor het verlenen van opdrachten tot het verzorgen van cursussen praktijkleren. Voor opdrachten als de onderhavige geldt weliswaar slechts een beperkt aanbestedingsregime. De onderwijsinstellingen dienen bij het verlenen van deze opdrachten in het bijzonder in overeenstemming te handelen met de algemene beginselen van het EG-verdrag van non-discriminatie, transparantie, objectiviteit en proportionaliteit. Uit de verplichting tot transparantie vloeit voort dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet worden gegarandeerd, zodat de markt voor praktijkleren voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.

Juridische Status

IPC's bestaan na het beëindigen van de bekostigingsrelatie met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voort als privaatrechtelijke rechtspersonen. De IPC's zijn vrij in de rechtsvorm die zij kiezen na het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Aanstands zullen bij de IPC's onderhandelingen plaatsvinden tussen de werkgever, vakbonden en ondernemingsraad over de collectieve arbeidsvoorwaarden, die gaan gelden voor het personeel van IPC's in de marktsector.

Overige aspecten

De IPC's gaan als gevolg van de wijzigingen tot het bedrijfsleven behoren. De beëindiging van de bekostigingsrelatie met IPC's brengt geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee. Daarom is het wetsvoorstel niet formeel aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) voor advies voorgelegd. Wel heeft informeel overleg over het wetsvoorstel plaatsgevonden. Dit leidde tot de bevestiging van de hier getrokken conclusie, dat het onderhavige wetsvoorstel geen invloed heeft op administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de btw-vrijstelling bij de besteding van de middelen van praktijkleren komen te vallen.

¹ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

Ontvangen commentaren¹

Het wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan IPC Groene Ruimte, PTC+, onderwijsinstellingen die gebruik maken van de diensten van de IPC's en de AOC-Raad. Hierop is commentaar ontvangen van IPC Groene Ruimte, PTC+, de Aeres Groep, het Wellantcollege en de AOC-Raad. Daarnaast heeft de Sectoradviescommissie HAO aangegeven zich aan te sluiten bij het commentaar van de Aeresgroep.

Het ontvangen commentaar en de gestelde vragen hebben geleid tot enkele verduidelijkingen in de memorie van toelichting en een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel. In onderstaande zal worden ingegaan op de opmerkingen die ten algemene zijn gemaakt.

Het Wellantcollege, de AOC-Raad en IPC Groene ruimte onderschrijven het doel van het wetsvoorstel. PTC+ uit twijfels over de uittreding uit de WEB, maar zegt wel volledige en constructieve medewerking toe aan de vervolgstappen. De Aeresgroep heeft ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel en is niet van oordeel dat vraagsturing op de markt zal leiden tot een doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen. Meer specifiek maken deze instellingen hierbij de volgende kanttekeningen.

Beleidsachtergronden

De Aeresgroep en PTC+ noemen de beschreven beleidsachtergrond geda-teerd en zijn van mening dat nieuwe ontwikkelingen worden genegeerd. Genoemd worden:

- De invoering van de Competentiegerichte Kwalificatiestructuur (CKS). Deze leidt ertoe dat klassikaal leren op school en praktijkleren volledig zullen worden geïntegreerd.
- De samenwerking in clusters tussen onderwijsinstellingen en onderdelen van IPC's (ook ten gevolge van een afnemende instroom in de primaire sectoren van het groene onderwijs). Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen samenwerking tussen de Aeresgroep en PTC+ op het gebied van Dierverzorging/Paardenhouderij. Gepleit wordt voor integratie van de IPC's in het netwerk van onderwijsinstellingen. PTC+ benadrukt dat het onderwijsveld waardering heeft voor het werk van de IPC's en daarvoor ook verantwoordelijkheid neemt.
- De discussie over de relatie tussen publiek en privaat. De noodzakelijke samenwerking tussen het reguliere onderwijs en het praktijkonderwijs zou hierdoor na uittreding uit de WEB bemoeilijkt worden.

PTC+ noemt de invoering van CKS en de clustervorming voorbeelden van de gewenste marktwerking: inspelen op de behoeften vanuit het bedrijfsleven op competente instromers, de behoefte aan doorlopende leerlijnen en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. PTC+ wijst er verder op dat een groot deel van de activiteiten van IPC's gebaseerd is op de wettelijke onderwijsplicht van onderwijsinstellingen. Het gaat dan om leerplichtige leerlingen waarvoor de overheid nog een extra verplichting heeft.

Naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen is onderdeel B, Beleidsachtergronden, van deze memorie van toelichting aangevuld. De inzet van publieke middelen voor private doelen hoeft na uittreding uit de WEB geen belemmering te vormen voor verdergaande samenwerking tussen onderwijsinstellingen en private bedrijven, zoals de toekomstige IPC's.

Toekomstige wijze van financieren van het praktijkleren

Het Wellantcollege pleit voor het onderbrengen van de gelden van praktijkleren in de lumpsum.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Er is sprake van gelijke bekostiging tussen AOC's en ROC's, zoals blijkt uit de Beleidsbrief Groen Onderwijs 2010 (Kamerstukken II 2005/06 27 417, nr. 10). Het budget praktijkleren is een bovennormatief LNV-budget, bestemd voor de innovatieve inzet van praktijkleren in de groene sector.

De Aeres-groep vraagt aandacht voor het risico dat het praktijkleerbudget verloren gaat als dit niet langer onderdeel uitmaakt van de basis-financiering. Ook wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak voor IPC's, gezien de waarschijnlijk afnemende vraag vanuit het groene onderwijs, nadere producten en diensten aan te bieden. Volgens de Aeres-groep zijn er signalen dat marktpartijen de concurrentie van IPC's niet zullen accepteren.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft niet het voornemen het budget praktijkleren te verkleinen, gezien het belang van praktijkleren voor het groene onderwijs en het groene kennisstelsel als geheel. Wat betreft het risico van het niet accepteren door marktpartijen van concurrentie van de IPC's kan gesteld worden dat sprake is van een open markt waarin voor alle partijen dezelfde regels gelden.

PTC+ vreest voor de continuïteit van de financiering van opleidingen voor een groot aantal studenten uit vele (ontwikkelings)landen, die een wezenlijke bedrage leveren aan de lokale en nationale ontwikkeling van het land van herkomst.

Vanuit het internationale beleid zal nader worden bezien hoe invulling zal worden gegeven aan de cursussen voor buitenlandse studenten. Het overgangsbudget kan tijdelijk voor het verzorgen van cursussen aan buitenlandse studenten worden ingezet.

Rol groene kenniscoöperatie

PTC+ ziet een belangrijke richtinggevende rol voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of de groene kenniscoöperatie bij de centrale allocatie van het budget van praktijkleren voor de primaire sectoren (rundvee, varkens, pluimvee, akkerbouw en tuinbouw). PTC+ vraagt zich af hoe de toewijzing c.q. bekostiging vanuit de kenniscoöperatie geregeld zal worden.

Het Wellantcollege is van mening dat de inzet van de middelen voor praktijkleren geen onderwerp van discussie moet zijn in het kader van de groene kenniscoöperatie. In de ogen van het Wellantcollege leidt de rol van de groene kenniscoöperatie tot verlamming door tegengestelde belangen en leidt deze af van de werkelijke vragen rondom samenwerking en kenniscoöperatie.

Deze bekostiging zal plaatsvinden op basis van een nog op te stellen LNV-regeling. Over de vraaggestuurde inzet van het budget zal het advies van de groene kenniscoöperatie worden gevraagd.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft er vertrouwen in dat de groene kenniscoöperatie erin zal slagen te komen tot een evenwichtig advies. De gevreesde verlamming zal ook als het niet lukt een advies te formuleren niet optreden omdat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk blijft voor de inzet van het budget.

Flankerende maatregelen

Het Wellantcollege is van mening dat het overgangsbudget geen bijdrage levert om zowel AOC's als IPC's voor te bereiden op de toekomstige situatie. Ingezet zou moeten worden op een overgangsmodel dat beide

partijen wel in staat stelt qua gedrag en interne organisatie toe te groeien naar een model dat toekomstvast is.

Uitgangspunt voor het overgangsmodel is de vraag van de groene onderwijsinstellingen. Geleidelijk zal de gedwongen winkelnering bij de IPC's komen te vervallen en zal het budget beschikbaar komen voor vraagsturing.

De Aeresgroep vraagt aandacht voor de borging van praktijkleren daar waar de verwevenheid tussen Aeresgroep en PTC+ zeer intensief is. Zij wijst op het verloren gaan van een unieke infrastructuur en kennis voor die sectoren waarvoor onmogelijk een gezonde marktgerichte exploitatie te verkrijgen is.

PTC+ vraagt eveneens flankerende maatregelen voor het instandhouden van een unieke kennis en infrastructuur, de primaire kwetsbare sectoren, de internationale studenten en het faciliteren van een intensivering van de samenwerking tussen regulier onderwijs en praktijkleren.

De bestaande samenwerkingsverbanden en de bestaande infrastructuur kunnen uitgangspunt zijn van de landelijke discussie in de groene kenniscoöperatie over de inzet van het budget praktijkleren. Dit tegen de achtergrond van de toekomstige vraag naar praktijkleervoorzieningen en -activiteiten. Ook over de inzet van het overgangsbudget zal het advies van de Groene Kenniscoöperatie worden ingewonnen. Het overgangsbudget zal ook kunnen worden ingezet voor buitenlandse studenten.

Uit zorgvuldigheidsoverwegingen heeft er naar aanleiding van het commentaar en de vragen van IPC Groene Ruimte een gesprek plaatsgevonden met bestuurders van dit IPC. Uitkomst van dit gesprek is dat IPC Groene Ruimte heeft aangegeven op een constructieve wijze te willen meewerken aan het doel van dit wetsvoorstel. Daarbij is afgesproken de volgende elementen te betrekken in het vervolgtraject: continuïteit, eerlijke concurrentieverhoudingen en onderhandelingsvrijheid van de IPC's.

Er heeft tussen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en IPC Groene Ruimte overleg plaatsgevonden om te toetsen of de in 2003 gesloten overeenkomst aansluit bij de huidige uitgangspunten. Geconcludeerd is dat de IPC's in het kader van dit wetsvoorstel op gelijke wijze worden behandeld.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Ten aanzien van de artikelen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) geldt steeds dezelfde redenering. De directe bekostigingsrelatie tussen IPC's en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt verbroken. IPC's vallen hiermee niet meer als bekostigde centra, in de zin van artikel 1.3.4 juncto artikel 2.1.7, onder de WEB. De bepalingen uit deze wet die van toepassing zijn op IPC's, zoals gedefinieerd in artikel 1.3.4 van de WEB, dienen derhalve te worden aangepast of kunnen, wanneer zij alleen van toepassing zijn op IPC's, geheel vervallen.

Artikel II

De Wet op het onderwijstoezicht zal niet meer van toepassing zijn op IPC's in de zin van artikel 1.3.4 van de WEB. Wel kan deze wet nog van toepassing zijn op IPC's als zijnde een niet bekostigde instelling. Het gaat hierbij om agrarische innovatie en praktijkcentra die overeenkomstig artikel 1.4.1

van de WEB op aanvraag van het bevoegd gezag een diploma of certificaat voor een opleiding mogen verstrekken als bedoeld in artikel 7.4.6 WEB. Voor «erkende+ niet bekostigde instellingen gelden dezelfde eisen als voor de bekostigde instellingen. Zij dienen zich beide te houden aan regels omtrent registratie van de opleiding, omtrent kwaliteitsbewaking, omtrent de onderwijsorganisatie en de consumentenbescherming. Op basis van de Wet onderwijs toezicht zal er op kunnen worden toegezien dat deze regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. Gelijktijdig met dit wetsvoorstel loopt een voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Deze wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht schrapt onderdeel d van artikel 1 van deze wet. Dit leidt tot een verlettering van de onderdelen van artikel 1. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijs-toezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwens-inspecteurs is beoogd eerder in werking te treden dan dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt derhalve reeds uitgegaan van de gewijzigde situatie.

Artikel III

In artikel III wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de Kaderwet LNV-subsidies te wijzigen. Artikel III breidt het doelgebied van de Kaderwet LNV-subsidies uit tot landbouwonderwijs en onderzoek op het gebied van de landbouw, de bosbouw, de natuur, het landschap, de visserij en de openluchtrecreatie. Deze uitbreiding is nodig, omdat de wet- en regelgeving van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet altijd voldoende ruimte biedt om het «groene+ onderwijs en onderzoek te subsidiëren waar het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dit noodzakelijk acht. Op basis van de Wet overige OcnW-subsidies kunnen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap reeds subsidies worden verstrekt voor onderwijs en onderzoek. Deze wet biedt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit echter geen mogelijkheid tot subsidiëring van het onderzoek en onderwijs. Gezien de eigen verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het landbouwonderwijs en onderzoek op het gebied van de genoemde terreinen levert dit in een aantal gevallen problemen op. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de subsidiëring van open programmering van onderzoeksprojecten die breed worden uitgezet.

In een aantal onderwijswetten en regelingen zijn reeds subsidiegrondslagen te vinden die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de mogelijkheid bieden om het landbouwonderwijs of het onderzoek op één van de genoemde gebieden te subsidiëren. Om te voorkomen dat er een dubbele subsidiegrondslag ontstaat is het tweede lid opgenomen. De Kaderwet LNV-subsidies is derhalve in ieder geval niet van toepassing op de subsidiëring van landbouwonderwijs en onderzoek op één van de genoemde gebieden in het geval van:

- a. bekostiging van onderwijs en onderzoek: De bekostiging van onderwijs is van oudsher sectorgewijs geregeld in een aantal afzonderlijke bekostigingswetten en omvat de reguliere geldstromen voor het instandhouden van de verschillende onderwijssoorten. De bekostigingswetten die voor het landbouwonderwijs van belang zijn betreffen de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Onder bekostiging van het onderzoek moet worden begrepen de voor onderzoek bestemde component van geldstromen naar de hogere agrarische scholen. Ook moet hiertoe worden gerekend de geldstroom die loopt via de Nederlandse organisatie voor

- wetenschappelijk onderzoek, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, de Koninklijke Bibliotheek en de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek.
- b. subsidiëring van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten: De subsidiëring van de landelijke onderwijsondersteunende activiteiten is geregeld in de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten.

Artikel IV

De bekostigingsrelatie tussen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de IPC's, zoals deze op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs bestond, wordt verbroken. Wel faciliteert het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een goede overgang van de IPC's naar de marktsector door nog gedurende maximaal 4 jaar een financiële bijdrage voor flankerende maatregelen toe te kennen. In het zesde lid is opgenomen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nadere voorwaarden kan verbinden aan het verstrekken van de financiële bijdrage. Er wordt hier bedoeld op de voorwaarden die nog nader bij overeenkomst kunnen worden gesteld aan de besteding van de bijdragen. Voor een nadere toelichting op de tijdelijke financiële bijdrage wordt verwezen naar het algemeen deel onder D.

Artikel V

Artikel V is gericht op het voorkomen van een vermenging van private met publieke gelden, die de innovatie- en praktijkcentra nog tijdelijk ontvangen in de vorm van een financiële bijdrage bestaande uit een overgangsbudget en een tegemoetkoming in de personele kosten. Met het verplicht opstellen van een jaarrekening wordt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in staat gesteld controle te houden op de rechtmatige besteding van de voornoemde gelden. De controle zal plaatsvinden op basis van het controleprotocol OCW.

Tevens bepaalt artikel V dat in geval van overcompensatie het deel van de financiële bijdrage dat teveel is betaald door de IPC's zal moeten worden terugbetaald aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman