

Samenvatting

De minister van LNV heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over de inhoudelijke aansturing van het onderwijs dat door hem wordt bekostigd. In de adviesaanvraag wordt dit onderwijs aangeduid als 'groen onderwijs' onder aanhaling van de beleidsbrief *Groen onderwijs 2010* (LNV,2000b), die nadrukkelijk als belangrijk achtergronddocument voor deze adviesaanvraag wordt beschouwd. In de adviesaanvraag formuleert de minister zijn adviesvragen als volgt.

“In de LNV-beleidsbrief *Groen onderwijs 2010* wordt onder meer sterke nadruk gelegd op de inhoud van het groene onderwijs en de aansturing daarvan. De aansturing op de specifieke inhoud vanuit het vakdepartement wil ik versterken. Daarnaast wordt voor het groene onderwijs het algemene onderwijsbeleid gevolgd dat gezamenlijk met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt ontwikkeld. Ik vraag u een op dit punt gericht advies aan mij uit te brengen. Een tweede aspect waarvoor ik graag uw advies wil ontvangen, betreft de sturing op de (inhoud van) opleidingen en onderdelen van opleidingen in plaats van op instellingen. Ook weer bezien vanuit de rol van het ministerie van LNV als vakdepartement”.

Gelet op bovengeschetste opvatting van de minister de nadruk meer te leggen op de onderwijsinhoudelijke aansturing en tevens gelet op de ontwikkelingen in het LNV-domein en het daaraan gerelateerde onderwijs, heeft de raad de adviesvragen van de minister als volgt vertaald:

- Hoe kan de afstemming tussen ontwikkelingen in het agrarisch beroepsdomein en de onderwijsinhouden in het agrarisch onderwijs worden geoptimaliseerd?
- Welke verantwoordelijkheden en rollen van de betrokken actoren passen bij een dergelijke optimale afstemming?

Om de adviesvraag te beantwoorden wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het agrarisch onderwijs. Het agrarisch onderwijs heeft het afgelopen decennium een verbreding in het opleidingspalet laten zien. De traditionele landbouwscholen, die opleiden voor het klas-sieke agrarische beroepsdomein, zijn uitgegroeid tot onderwijsinstellingen die ook (en vooral) opleidingen verzorgen in de periferie van het agrarisch domein. Deze verbreding in het opleidingsaanbod is te verklaren vanuit de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het agrarisch beroepsdomein. Dit domein, het beleidsgebied van het ministerie van LNV, is verbreed. Deze domeinverbreding is te situeren aan de hand van een aantal ontwikkelingen die de samenleving, en in dit kader het landbouwdomein, heeft doorgemaakt. Lange tijd is sprake van een traditionele agrarische situatie, waarin landbouw en veeteelt een belangrijke vormende rol spelen door de fundamentele betekenis als voortbrengers van voedsel. Na de Tweede Wereldoorlog vindt een omslag plaats naar een ontwikkeling met industriële kenmerken die in de productiesfeer gekenmerkt wordt door gestandaardiseerde processen. Ten slotte vindt een overgang plaats naar een situatie die wordt aangeduid met termen als diensten-, kennis-, informatie-, netwerk-, en 'nieuwe economie' (of new economy).

Op grond van deze beschouwing en het huidige opleidingsaanbod, constateert de raad dat het agrarisch onderwijs (nog) niet in voldoende mate in staat is gebleken om zich te richten op de gewijzigde agrarische omgeving. Daarnaast wordt geconstateerd dat er als gevolg van de verbreding van het opleidingspakket een verminderde samenhang is ontstaan in het agrarische onderwijsbestel.

Vervolgens geeft de raad in dit advies een schets van de huidige instrumenten voor de inhoudelijke aansturing van het onderwijs door de minister van LNV. Achtereenvolgend komt het vmbo, mbo en het hoger onderwijs aan de orde. Ingegaan wordt op de volgende afstemmingsmechanismen:

- opstellen/vaststellen van de eindtermen/doelen/kwalificaties;
- opstellen/vaststellen van de examenprogramma's;
- toezicht houden op onderwijs(instellingen);
- arbeidsvoorwaarden bepalen voor onderwijspersoneel en
- toetsen van macro-doelmatigheid/bekostiging.

Geconcludeerd wordt dat de aansturing van het onderwijs dat is ondergebracht bij het ministerie van LNV niet (meer) zo sterk verschilt van die voor het overige beroepsonderwijs dat is ondergebracht bij OCenW. LNV volgt in toenemende mate het bestelbeleid van OCenW en biedt in feite minder toegevoegde waarde voorheen. Ondanks dat, worden een aantal kenmerken geïdentificeerd waar het LNV onderwijs in beginsel afwijkt van het overige 'OCenW' beroepsonderwijs. Dit zijn:

- samenhang met het agrarisch beroepsdomein;
- identificatie met het agrarisch beroepsdomein;
- kleinschalig agrarisch onderwijs: omvang en organisatie;
- de verticale organisatie van het agrarisch beroepsonderwijs;
- vernieuwing (verbreding) en de instroom; en
- agrarisch onderwijs als aantrekkelijke leeromgeving.

Bovenstaande kenmerken in ogenschouw nemende, concludeert de raad dat een aantal kenmerken van het agrarisch beroepsonderwijs zeer gewaardeerd wordt. Met name worden genoemd de kleinschaligheid en de verticale beroepsonderwijskolom.

De raad formuleert op basis van het voorgaande een aantal aanbevelingen ten aanzien van de adviesvragen. De raad constateert dat de minister van LNV in een samenwerkingsrelatie verkeert met de minister van OCenW als het gaat om het agrarisch onderwijs. Omdat deze samenwerkingsrelatie aan verandering onderhevig is, is volgens de raad een nieuwe systeemdefinitie nodig. Onderdeel van deze herdefiniëring is een duidelijker onderscheid tussen de rollen die de minister van LNV vervult ten opzichte van het agrarisch onderwijs: hij is aan de ene kant de vertegenwoordiger van de afnemers, de vragers en derhalve verantwoordelijk voor de inhoudelijke aspecten van het agrarisch onderwijs en aan de andere kant is hij degene die verantwoordelijk is voor de voorzieningenkant wat betreft kennisvoorzieningen en (bedrijfs) opleidingsaanbod.

Uitgaande van een betere en helderder scheiding van die twee rollen doen zich hier twee mogelijkheden voor: een interne scheiding binnen het ministerie van LNV zelf of een externe scheiding waarbij de onderwijsverantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de minister van OCenW en de minister van LNV zich concentreert op zijn verantwoordelijkheid als vakminister.

Hoewel de raad wel bepaalde voordelen ziet in een interne scheiding is hij van oordeel dat een externe scheiding de voorkeur verdient. De voordelen zijn de volgende:

- 1 Een bestuurlijk voordeel, namelijk
 - a een grotere mate van duidelijkheid. Het interne model heeft toch het nadeel dat in voorkomende gevallen een rolvermenging niet is uitgesloten.
 - b dat de rol van de minister van LNV gemodelleerd kan worden naar die van andere vergelijkbare vakministers.
- 2 Een inhoudelijk voordeel.

De afstemming van het agrarisch en niet-agrarisch onderwijs, die zich meer en meer aan elkaar wagen, is beter gegarandeerd in het kader van een externe scheiding richting OCenW. Een dergelijke afstemming kan ten goede komen aan zowel het agrarisch beroepsonderwijs als aan het niet-agrarisch beroepsonderwijs. Een dergelijke bevruchting over en weer zal beter te realiseren zijn vanuit het ministerie van OCenW.

De raad geeft verder aan dat bij de uitwerking van het model van de externe rollenscheiding er binnen het OCenW-terrein en binnen het ministerie van OCenW zodanige ontwikkelingen zijn dat van een mogelijk verlies aan verworvenheden van het agrarisch onderwijs, zoals enige tijd geleden wellicht nog gevreesd kon worden, minder en minder sprake is omdat ook binnen dit terrein en binnen OCenW ontwikkelingen gaande zijn die dergelijke bezwaren ondervangen.

De raad ziet voor de minister van LNV een aantal groepen van taken die bij een eventuele overdracht aanscherping en aanzienlijke versterking behoeven. Om een betere regie te kunnen voeren over het proces waarbij de koers van het agrarisch beroepsdomein wordt vertaald in onderwijsstermen, heeft de minister een aantal instrumenten nodig in de sfeer van informatievoorziening, consultatie en overleg. Daarnaast zouden specifieke vereisten kunnen worden geformuleerd voor bepaalde agrarische beroepen, bepaalde producten of bepaalde (onderdelen van) productieprocessen. Ook de ontwikkelingsfunctie ten aanzien van het agrarisch onderwijs zou moeten worden uitgebreid. Ten slotte kan door de overdracht meer ruimte voor de minister van LNV om een voorzieningenstructuur voor (bedrijfs)opleiding en kennis ten behoeve van het agrarisch beroepsdomein beter aan te sturen.

Ten slotte geeft de raad aan dat het behoud van de erkende voordelen van de agrarische onderwijs-voorzieningenstructuur en de mogelijkheden van de verdere ontwikkeling daarvan mede afhangt van de mate waarin recht wordt gedaan aan een aantal uitgangspunten betreffende de structuur en de werking van het onderwijsbeleid respectievelijk van het ministerie van OCenW.

Overigens benadrukt de raad dat de overdracht van het agrarisch onderwijs nóg een aanleiding is om aan het voorgaande aandacht te besteden.