

Beleidsdoorlichting Groen onderwijs

Ministerie van Economische Zaken



Eindrapport

17 december 2013

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk

Samenvatting

Beleidsdoorlichting Groen onderwijs

Het ministerie van Economische Zaken voert vakdepartementaal beleid voor Groen onderwijs van hoge kwaliteit. Dit vakdepartementaal beleid is beschreven in beleidsartikel 17 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Hierbij streeft het ministerie naar:

- voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte
- vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte.

Met dit streven draagt het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs bij aan het streven naar 'internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens' (beleidsartikel 16) en het streven naar 'een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie' (beleidsartikel 18).

Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarnaast is het doel van de beleidsdoorlichting om te leren van het gevoerde beleid; de lessen zullen worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering.

De beleidsdoorlichting is gebaseerd op bureauonderzoek, gesprekken met beleidsmedewerkers, groepsgesprekken met sleutelpersonen (een geselecteerde groep uit het onderwijs, het bedrijfsleven respectievelijk de collectieve ondersteuningsstructuur en maatschappelijke organisaties) en aanvullend onderzoek op basis van een gestructureerde vragenlijst (onder geselecteerde personen die werkzaam zijn binnen het Groen kennissysteem en in het bijzonder verbonden zijn aan het Groen onderwijs). Een aantal kenmerken van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs maakt kwantitatieve uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig. Daarnaast is het beleidsterrein Groen onderwijs in beperkte mate geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidsdoorlichting kan over het algemeen steunen op informatie over de bereikte resultaten, maar in mindere mate ook op informatie over de bereikte (maatschappelijke) effecten. Het aanvullend onderzoek op basis van een gestructureerde vragenlijst maakt met enige voorzichtigheid uitspraken over de *gepercipieerde* doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk.

Uitkomsten beleidsdoorlichting

Toegevoegde waarde vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

De conclusie op basis van de percepties van ruim 500 personen verbonden aan het Groen onderwijs is dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs extra prestaties mogelijk heeft gemaakt. Zo'n 60% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het vakdepartementaal beleid maakt dat het Groen onderwijs extra prestaties kan leveren. Extra prestaties met betrekking tot actueel, vooruitstrevend, internationaal en aantrekkelijk onderwijs.

Met enige voorzichtigheid kan ook worden geconcludeerd dat de toegevoegde waarde van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs groter had kunnen zijn als het beleid meer richting had gegeven; het zetten van een stip op de horizon zou de stimulerende en regisserende rol van de overheid kunnen versterken.

Twynstra Gudde

Toetsing beleidshypotheses (doelbereik en doeltreffendheid)

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt het niet mogelijk om de drie beleidshypotheses te bevestigen of te verwerpen. Wel maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal met enige voorzichtigheid uitspraken over het doelbereik mogelijk, evenals het geven van een beeld van de bijdrage van de ingezette instrumenten (het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten niet mogelijk):

Aansluiting Groen onderwijs op de arbeidsmarkt

De conclusie is dat de doelstelling van voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte voor een deel is bereikt.

De ontwikkeling van het aantal leerlingen en studenten is redelijk stabiel. Het aantal leerlingen en studenten in het hbo en wo nam zelfs toe. Zorg is er of er in de toekomst voldoende beroepsbeoefenaren zijn. Voor het mbo moet er een goede afstemming komen tussen de vraag vanuit de arbeidsmarkt en het vereiste niveau van opleiding. De kwaliteit van het Groen onderwijs is in het algemeen op orde. Het wo (Wageningen UR) scoort goed in internationale vergelijkingen, evenals in de Keuzegids Hoger Onderwijs. Het Groen onderwijs verschilt vooral van het overige onderwijs in de internationale oriëntatie van de onderwijsinstellingen en de doorwerking en benutting van innovatie en actuele kennis in het curriculum, waarbij vooral geschakeld wordt met het bedrijfsleven. De rendementen in het hbo zijn (iets) hoger en leerlingen zijn meer tevreden dan in andere sectoren. Hoewel de rendementen ook in het mbo iets hoger zijn dan in andere sectoren, zijn er ook zwakke opleidingen bij de agrarische onderwijsinstellingen. Leerlingen zijn even tevreden als in andere sectoren, al vinden ze dat ze meer mogen worden uitgedaagd en zijn ze minder tevreden over de aansluiting met het hbo. Ook bestaat onder leerlingen behoefte aan meer aandacht voor praktijkgerichte competenties. Voor de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo geldt dat vrijwel alle afdelingen aan de basisnormen voldoen. Voor de gemengde/theoretische leerwegen geldt echter dat ze significant achterblijven bij het overig vmbo-onderwijs. Hier staat tegenover dat de examencijfers in 2012 sterk zijn gestegen als gevolg van het – met een financiële impuls vanuit het vakdepartementaal beleid – ingezette beleid rond kwaliteitsverbetering van het vmbo. Deze kwaliteitsverbetering lijkt zich door te zetten in de komende jaren.

Het beeld is dat het instrument Praktijkleren en Groene plus, in het bijzonder box 1, 2 en 3, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt. Primaire opleidingen zijn in stand gehouden en er zijn 22 nieuwe landelijke praktijkleervoorzieningen tot stand gebracht. Mede hierdoor zijn er voldoende mogelijkheden voor leerlingen om de voor het toekomstige beroep vereiste vaardigheden te ontwikkelen. Het belang daarvan is door sleutelpersonen en respondenten onderstreept.

Ook de instrumenten Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie hebben een bijdrage geleverd aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt. Deze bijdrage is iets minder overtuigend, vooral omdat een duurzame borging van de resultaten en effecten nog moet blijken. Van de overige ingezette instrumenten (Groene maatschappelijke stages en Praktijkleren en Groene plus, box 4 (Kies Kleur in Groen) en 6 (internationale cursussen)) is de daadwerkelijke bijdrage aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt onbekend.

Kennisverspreiding en -benutting

De conclusie is dat de doelstelling van het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte voor het merendeel lijkt bereikt.

Twynstra Gudde

Personen verbonden aan het Groen onderwijs zijn redelijk positief over de ontwikkelde kennis, en iets kritischer op de benutting van de ervaringskennis van het bedrijfsleven.

Het beeld is dat de instrumenten Groen Kennisnet, Groene-plus lectoraten en Wageningen UR Knowledge Sharing een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting. Groen Kennisnet ontsluit een actueel aanbod van kennisbronnen en onderwijsmateriaal, waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Groene-plus lectoraten voeren vraaggestuurd praktijkgericht onderzoek uit en initiëren onderwijsvernieuwing (in het hbo, maar meer en meer in samenhang met het mbo). De ontwikkelde kennis wordt direct aan de praktijk verbonden door te werken met kenniskringen. Via Wageningen UR Knowledge Sharing wordt de kennis van Wageningen UR benut in het overige Groen onderwijs. De bijdragen worden door sleutelpersonen en respondenten (h)erkend.

Ook de instrumenten Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie hebben een bijdrage geleverd aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting. Deze bijdrage is iets minder overtuigend, vooral omdat een duurzame borging van de resultaten en effecten nog moet blijken, voor Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs in het bijzonder wat betreft de agrarische opleidingscentra en niet wat betreft het hbo. Van de overige ingezette instrumenten (Landelijke Pedagogische Centra en Groene maatschappelijke stages) is de daadwerkelijke bijdrage aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting onbekend.

Groene collectieve ondersteuningsstructuur

De conclusie is dat initiatieven zoals de Groene Kennis Coöperatie onmiskenbaar hebben bijgedragen aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid, maar dat de kwaliteit van de samenwerking voor verbetering vatbaar is en er onvoldoende samenhang in de Groene collectieve ondersteuningsstructuur tot stand is gekomen.

De samenwerking is met andere woorden te vrijblijvend gebleken. Met het op initiatief van de onderwijsinstellingen verder invulling geven aan het advies in Blad Plukken door twee kwartiermakers (Groene kenniskolom 2.0; eindrapportage kwartiermakers) lijkt dit overigens te worden doorbroken.

Het beeld is dat de instrumenten Groene Kennis Coöperatie, het Ontwikkelcentrum en Praktijkleren en Groene plus een bijdrage hebben geleverd aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid. Deze bijdrage is soms iets minder overtuigend, voor de Groene Kennis Coöperatie vooral omdat het eigenaarschap niet door alle onderwijsinstellingen voldoende sterk wordt gevoeld. Wat niet wegneemt dat sleutelpersonen en respondenten de noodzaak van samenwerken onderstrepen. Van de overige ingezette instrumenten (Landelijke Pedagogische Centra, Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Wageningen UR Knowledge Sharing) is de daadwerkelijke bijdrage aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid onbekend.

Doelmatigheid vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over hoe doelmatig het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is geweest niet mogelijk. Wel is de conclusie dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs doelmatiger had gekund. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- samenhang van ingezette instrumenten is beperkt
- uitvoering functioneerde op onderdelen niet goed, maar is al werkende weg wel verbeterd
- volgens personen verbonden aan het Groen onderwijs had het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs doelmatiger gekund.

Twynstra Gudde

Lessen

Veranderende beleidscontext ('lessons learned')

De beleidscontext waarbinnen het Groen onderwijs opereert is in de afgelopen twee jaar aanzienlijk veranderd. In de afgelopen periode (vanaf 2012) zijn de eerste stappen gezet om het instrumentarium te herijken gelet op de bovenstaande ontwikkelingen. Het jaar 2013 is een overgangsjaar, waarin het Groen onderwijs, topsectoren en het ministerie van Economische Zaken in gezamenlijkheid een nieuwe inrichting van de sturingsrelaties en de wijze van sturing voor de periode 2013-2015 ontwikkelen. De omslag in denken en handelen die wordt voorgestaan, is: *van aanbodgedreven collectief programmeren van kennis en innovatie naar vraaggericht programmeren en stimuleren van individuele behoeften.*

De drie pijlers onder het vakdepartementaal beleid voor de komende jaren zijn:

1. *Individuele scholen* (Meerjarige Investeringsprogramma's)

De middelen voor onderwijsvernieuwing en samenwerking in de regio worden niet meer via de collectieve GKC-programma's verdeeld, maar gaan rechtstreeks naar de scholen op basis van leerlingaantallen; iedere school stelt binnen de tripartiet overeengekomen Landelijke Agenda zijn eigen mix aan prioriteiten vast overeenkomstig de eigen ontwikkelbehoeften. De te bereiken doelen, samenwerkingsverbanden in de regio en uit te voeren acties legt de school vast in een Meerjarig Investeringsprogramma (MIP 2013-2015).

2. *Sectorale invalshoek* (centers als schakel- en makelpunt naar sectoren)

Centervorming rond inhoudelijke zwaartepunten binnen het kennissysteem vormt het aangrijpingspunt om op basis van businesscases inhoudelijk met het bedrijfsleven en andere organisaties samen te werken aan toponderwijs, kennisverspreiding, onderzoek en innovatie. Hier ligt ook het vertrekpunt voor de aansturing van de kennisontsluiting, kennisverspreiding en de onderwijsvernieuwingprogramma's.

3. *Landelijke aanpak* (integrale vraagsturing ondersteuningsbehoeften)

Integrale aansturing ondersteuningsstructuur vanuit enerzijds de landelijke agenda (collectieve landelijke ontwikkelopgaven) en anderzijds de behoeften vanuit centers en individuele instellingen.'

Vijftal lessen voor verdere beleidsontwikkeling en uitvoering

De lessen van de beleidsdoorlichting vakdepartementaal beleid Groen onderwijs kunnen worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering. Ze vormen een nadere onderbouwing en aanvulling op de nieuwe aansturingsfilosofie en geven aandachtspunten mee:

Strategische oriëntatie op de doelstelling en rolopvatting	Investering in de kwaliteit van de samenwerking binnen de groene sector	Aandacht voor duurzame borging en kwaliteit
Formuleer vakdepartementaal beleid en afgeleide doelstellingen scherper Wees helder over rol ministerie en afhankelijkheid van anderen. Kijk naar veel bredere, samenhangende mix van instrumenten Verbeter beleidscyclus (robuuste set indicatoren, goede evaluaties, beleidsgerichte begroting)	Investeer in kwaliteit samenwerking binnen groene sector. Besteed extra aandacht aan gedeelde ambitie, recht doen aan belangen en professioneel organiseren	Besteed extra aandacht aan duurzame borging resultaten en effecten (verankering, inbedding in onderwijsinstelling, doorwerking in onderwijs, exploitatie praktijkleer-voorzieningen)

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting en afbakening beleidsterrein	1
1.2 Opdracht Twynstra Gudde	1
1.3 Verantwoording aanpak	2
1.4 Beperkingen onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	5
2. Vakdepartementaal Groen onderwijs	7
2.1 Motivering gevoerde beleid	7
2.2 Het beleidsterrein	10
2.3 Bijbehorende uitgaven	16
3. Uitkomsten beleidsdoorlichting	19
3.1 Toegevoegde waarde vakdepartementaal beleid Groen onderwijs	19
3.2 Toetsing beleidshypotheses (doelbereik en doeltreffendheid)	20
3.3 Doelmatigheid vakdepartementaal beleid Groen onderwijs	28
4. Lessen	30
4.1 Veranderende beleidscontext ('lessons learned')	30
4.2 Vijftal lessen voor verdere beleidsontwikkeling en uitvoering	33

Bronnenlijst

Samenstelling begeleidingscommissie

Lijst betrokken personen

Bijlagen

1. Onderzoeksvragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
2. Aanvullende onderzoeksvragen

Aparte bijlage

Bevindingenrapport

1. Inleiding

Dit eindrapport bevat de uitkomsten en lessen van de beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de beleidsdoorlichting en de afbakening van het beleidsterrein, en de opdracht aan Twynstra Gudde. In bijlage 1 zijn de bijbehorende (dertien) onderzoeksvragen opgenomen. De plaats waar de antwoorden op deze onderzoeksvragen in dit eindrapport zijn te vinden, is herkenbaar in de kantlijn weergegeven.

Als bijlage bij het eindrapport is er een apart bevindingenrapport opgesteld dat feiten, cijfers en percepties over het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs bevat (Twynstra Gudde, 2013). Dit bevindingenrapport vormt de basis voor het eindrapport.

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting en afbakening beleidsterrein

Het ministerie van Economische Zaken voert vakdepartementaal beleid voor Groen onderwijs van hoge kwaliteit. Dit vakdepartementaal beleid is beschreven in beleidsartikel 17 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken (Tweede Kamer, 2012-2013b). Hierbij streeft het ministerie naar:

- voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte
- vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte.

Met dit streven draagt het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs bij aan het streven naar 'internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens' (beleidsartikel 16) en het streven naar 'een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie' (beleidsartikel 18) (Tweede Kamer, 2012-2013b: 81, 110). In feite is de doelstelling van beleidsartikel 17 afgeleid van de doelstellingen van beleidsartikel 16 en 18 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

Het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is aanvullend op het algemeen onderwijsbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (het 'OCW-conform stelselbeleid').

Vraag 1, 2

Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs behandelt beleidsartikel 17 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en heeft betrekking op het gevoerde beleid in de periode 2008 tot en met 2012. Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarnaast is het doel van de beleidsdoorlichting om te leren van het gevoerde beleid; de lessen zullen worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering.

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het ministerie van Economische Zaken heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven de beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs uit te voeren. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Staatscourant, 2012) bevat de beleidsdoorlichting de volgende onderdelen: afbakening van het beleidsterrein, motivering van het gevoerde beleid, het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven, overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Een beleidsdoorlichting heeft in principe het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat we weten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op door departementen georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (Staatscourant, 2012). Aangezien het beleidsterrein Groen onderwijs in beperkte mate is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid, is in het kader van de beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs aanvullend onderzoek uitgevoerd. Centraal in dit aanvullend onderzoek staan drie beleidshypotheses (zie kader 1). Daarnaast is een aantal aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd (zie bijlage 2).

Kader 1. Beleidshypotheses aanvullend evaluatieonderzoek¹⁾

1. Het realiseren van een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt (met andere woorden: voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren) vereist aanvullend vakdepartementaal beleid.
 2. Het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte vereist aanvullend vakdepartementaal beleid gericht op het stimuleren van de samenwerking tussen Groen onderwijs, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. (Het idee is dat samenwerking leidt tot een actuele leeromgeving, toepassingsgericht onderzoek en innovatie).
 3. Aanvullend vakdepartementaal beleid gericht op het stimuleren van een Groene collectieve ondersteuningsstructuur (kleinschaligheid grootschalig organiseren) is een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame borging van zowel de aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt (beleidshypothese 1) als de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte (beleidshypothese 2).
-

Relevant voor de beleidsdoorlichting is nog dat de in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Ascher afgesproken bezuiniging op de specifieke subsidies voor onderwijsvernieuwing in het Groen onderwijs na 2015 een aantal beleidsgevolgen kent (zie ook hoofdstuk 4). De beleidsdoorlichting kijkt evenwel vooral terug op het gevoerde beleid. Alleen de lessen zijn in het licht van de veranderende beleidscontext geplaatst.

1.3 Verantwoording aanpak

De beleidsdoorlichting is, in lijn met de door het ministerie van Economische Zaken (2013) voorgestelde onderzoeks-aanpak, uitgevoerd in vijf fasen:

1. *Bureauonderzoek en gesprekken met beleidsmedewerkers*

Na een start, waarin de aanpak van de beleidsdoorlichting is besproken met de begeleidingscommissie en afspraken zijn gemaakt over de uitvoering, is in de eerste fase informatie verzameld over het gevoerde beleid in de periode 2008 tot en met 2012. Op basis van deze informatie – feiten, cijfers en percepties – is de door het ministerie van Economische Zaken opgestelde beleidstheorie gevalideerd. Ook is een overzicht opgesteld van eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Informatie is verzameld via:

¹⁾ In overleg met de begeleidingscommissie zijn de beleidshypotheses zoals geformuleerd in de door het ministerie van Economische Zaken opgestelde beleidstheorie van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs tekstueel aangescherpt, zodat de beleidshypotheses beter aansluiten bij de algemene doelstelling van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs.

- . *bureauonderzoek*, naar begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van Economische Zaken, beleidsbrieven en overige documenten over het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs, eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid (voor zover beschikbaar) en overige documenten met informatie over de werking, resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Een groot deel van de informatie is op verzoek beschikbaar gesteld door het ministerie van Economische Zaken en de Groene Kennis Coöperatie, die in het kader van de beleidsdoorlichting ook een zelfevaluatie heeft uitgevoerd (Groene Kennis Coöperatie, 2013). In het bevindingenrapport is een uitgebreide bronnenlijst opgenomen
- . *gesprekken met beleidsmedewerkers*, over de (beoogde) werking, resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Achter in dit eindrapport is een overzicht opgenomen van de betrokken beleidsmedewerkers.

De voorlopige bevindingen en de aanpak van fase 2 zijn besproken met de begeleidingscommissie (achter in dit eindrapport is de samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen).

2. Groepsgesprekken met sleutelpersonen

In de tweede fase zijn drie groepsgesprekken gevoerd met sleutelpersonen uit het beleidsterrein Groen onderwijs: een geselecteerde groep uit het bedrijfsleven, het onderwijs respectievelijk de collectieve ondersteuningsstructuur en maatschappelijke organisaties. In de groepsgesprekken is gesproken over de doelstelling en het doelbereik, en de werking en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Ook is gesproken over de mogelijke toekomst van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs. Achter in dit eindrapport is een overzicht opgenomen van de betrokken sleutelpersonen.

De voorlopige bevindingen en de aanpak van fase 3 zijn besproken met de begeleidingscommissie.

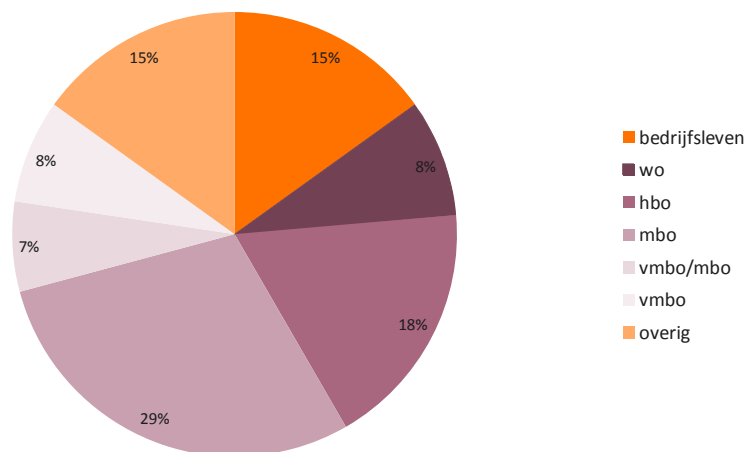
3. Onderzoek op basis van gestructureerde vragenlijst

In de derde fase is door middel van een gestructureerde vragenlijst onder geselecteerde personen die werkzaam zijn binnen het Groen kennissysteem en in het bijzonder verbonden zijn aan het Groen onderwijs, aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De contactgegevens van deze personen zijn beschikbaar gesteld door het ministerie van Economische Zaken, de Groene Kenniscoöperatie en – via de leden van de begeleidingscommissie – door LTO Nederland en onderwijsinstellingen. In totaal gaat het om de contactgegevens van bijna 1.200 personen, maar omdat de contactgegevens soms verouderd waren, is de schatting dat ruim 1.000 personen die verbonden zijn aan het Groen onderwijs de gestructureerde vragenlijst hebben ontvangen. De gestructureerde vragenlijst is door 580 personen gestart, 504 personen hebben de gestructureerde vragenlijst ook daadwerkelijk (grotendeels²⁾) ingevuld; een respons van ongeveer 50%.

Van de respondenten is ongeveer 15% werkzaam in het bedrijfsleven, 70% in het onderwijs en 15% overig (ondersteuningsstructuur, brancheorganisaties, onderzoeks- en adviesbureaus, enzovoort) (zie figuur 1). Van de respondenten die werkzaam zijn in het onderwijs is 51% werkzaam als docent, 11% als onderzoeker, 21% als staf- of beleidsmedewerker en 17% als manager of bestuurder.

Van de respondenten is ongeveer een even groot deel werkzaam in het agrofoodcomplex als in de groene ruimte.

²⁾ Een aantal respondenten heeft één of meer vragen overgeslagen. Overigens kon bij de meeste meerkeuzevragen als antwoord ook worden gekozen voor 'weet niet'. Bij sommige meerkeuzevragen heeft een relatief groot aantal respondenten (tot ongeveer 35%) voor dit antwoord gekozen.



Figuur 1. Respondenten gestructureerde vragenlijst

Relevant voor de beleidsdoorlichting is dat het gaat om *percepties* van ruim 500 personen verbonden aan het Groen onderwijs; hun ervaring en interpretatie van de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Die zijn betekenisvol. Tegelijkertijd kunnen de percepties deels zijn ingegeven door strategische overwegingen, zoals het behoud van specifieke subsidies voor onderwijsvernieuwing in het Groen onderwijs³⁾. De uitkomsten moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd (als de percepties van bijvoorbeeld personen werkzaam in het bedrijfsleven en personen werkzaam in het onderwijs verschillen, is dat aangegeven).

Een voorlopig concept van het bevindingenrapport en de aanpak van fase 4 zijn besproken met de begeleidingscommissie. Daarna is het voorlopig concept van het bevindingenrapport voor een check op feitelijke juistheid voorgelegd aan betrokken beleidsmedewerkers.

4. Analyse en expertmeeting

In de vierde fase is een expertmeeting georganiseerd met experts uit het beleidsterrein Groen onderwijs en daarbuiten. In de expertmeeting is een voorlopige analyse van de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid nader geduid en verdiept. Ook zijn lessen geformuleerd voor de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering. Wat leren we van het gevoerde beleid? Wat betekent dit voor de toekomst? Achter in dit eindrapport is een overzicht van de deelnemende experts opgenomen.

5. Synthese en rapportage

In de vijfde fase is de veelheid aan waarnemingen verenigd om te komen tot een samenhangend beeld. Bevindingen – feiten, cijfers en percepties – zijn vastgelegd in een definitief concept bevindingenrapport. Uitkomsten en lessen zijn vastgelegd in een concept eindrapport. Het definitief concept bevindingenrapport is voor een schriftelijke reactie voorgelegd aan de begeleidingscommissie, het concept eindrapport is besproken met de begeleidingscommissie. Hierna zijn beide rapporten definitief gemaakt en vastgesteld door de begeleidingscommissie.

³⁾ Ook kunnen de percepties van de personen die de gestructureerde vragenlijst niet hebben ingevuld verschillen van de percepties van de personen die de gestructureerde vragenlijst wel hebben ingevuld. Deze lastig te toetsen non-respons bias is in overleg met de begeleidingscommissie niet nader onderzocht. Ook daarom moeten de uitkomsten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

1.4 Beperkingen onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Een aantal kenmerken van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs maakt kwantitatieve uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig. 'De kern van het vakdepartementaal beleid is om relevante beleidsontwikkelingen vanuit het agro- en natuurbeleid rondom Groen onderwijs te positioneren en hiermee ruimte te geven aan het Groen onderwijs om zich te ontwikkelen tot School als regionaal kenniscentrum. De doelstellingen uit artikel 17 zijn ondersteunend aan de doelstellingen uit artikel 16 en 18.

De inhoudelijke dynamiek, operationele sturing en realisatie van de prestaties vindt plaats binnen het Groen onderwijs in samenwerking met het bedrijfsleven, regionale overheden en maatschappelijke organisaties. Dit sturingsmodel maakt dat de overheid vooral agenderend, stimulerend en regisserend is' (Ministerie van Economische Zaken, 2013e).

Daarnaast is het vakdepartementaal beleid aanvullend op het algemeen onderwijsbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (het 'OCW-conform stelselbeleid'). Beide dragen bij aan de algemene doelstelling Groen onderwijs van hoge kwaliteit. In termen van de bijbehorende uitgaven gaat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs gepaard met nog geen 10% van de uitgaven aan de basisfinanciering van het Groen onderwijs (Ministerie van Economische Zaken, 2013e).

Andere kenmerken van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs die uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein Groen onderwijs lastig maken, zijn:

- 'De minister van EZ heeft geen resultaatverantwoordelijkheid als het gaat om de realisatie van de indicatoren', volgens het ministerie van Economische Zaken (2013e). 'De indicatoren dienen als signaleringswaarde voor het beleid: Het geeft de minister inzicht in de mate waarin beoogde effecten tot stand komen en of op basis hiervan bijstelling van beleid wenselijk c.q. noodzakelijk is. De kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt is een dynamisch gegeven in de tijd, omdat arbeidsmarkten voortdurend in beweging zijn.' Wanneer de doelstelling is bereikt in termen van het aantal gekwalificeerde beroepsbeoefenaren en de mate van kennisverspreiding en -benutting is dan ook niet nader gespecificeerd. De indicatoren weerspiegelen slechts deels wanneer de doelstelling is bereikt (zie tabel 1). Bovendien zijn de indicatoren in de periode 2008 tot en met 2012 aan verandering onderhevig, waardoor een consistent en volledig beeld van de indicatoren over deze periode niet beschikbaar is. Ook ligt de planningshorizon van de streefwaarden veelal verder in de tijd dan de onderzoeksperiode (Ministerie van Economische Zaken, 2013e).
- De beoogde bijdrage van individuele instrumenten binnen het vakdepartementaal beleid laat zich moeilijk op voorhand kwantificeren in effecten, volgens het ministerie van Economische Zaken (2013e). 'Ten algemene is een groot deel van de inzet van het vakdepartementaal instrumentarium verbonden aan instrumenten binnen het stelsel. Hierbij gaat het veelal om de samenhang van het instrumentarium wat moet leiden tot gewenste (extra) prestaties binnen het Groen onderwijs.' De beoogde bijdrage van individuele instrumenten is dan ook om die reden niet nader gespecificeerd.

Tabel 1. Indicatoren en streefwaarden vakdepartementaal beleid Groen onderwijs (Tweede Kamer, 2012-2013)*)

Voldoende gekwalificeerde beroeps- beoefenaren voor agrofoodcomplex en groene ruimte	Vergroten kennisverspreiding en -benutting voor agrofoodcomplex en groene ruimte	Kleinschaligheid in Groen onderwijs grootschalig organiseren (randvoor- waardelijk beleid)
adequaate aanbod aan vraag op arbeidsmarkt	aantal wetenschapsvelden Wageningen UR in top 5	<i>voor het randvoorwaardelijk beleid zijn geen indicatoren opgesteld</i>
percentage afgestudeerden dat minimaal werkt op niveau van opleiding	voortijdig schoolverlaten doorstroming mbo BOL-4 naar hoger onderwijs	
kwaliteitsniveau Groen onderwijs	mate van spreiding en beschikbaar Natuur- en Milieueducatie	

*) In de begrotingen van het ministerie van Economische Zaken in eerdere jaren zijn als indicatoren ook genoemd: aandeel niet-westerse allochtonen in Groen onderwijs, aantal studenten uit ontwikkelingslanden opgeleid door Groen onderwijs, aantal groene stageplaatsen, doorstroom vmbo naar mbo, concurrentiepositie Nederland binnen Europese Unie, mate van vraagsturing onderzoek door maatschappelijke organisaties, oordeel visitatiecommissies en indruk kenniskamers, kennisbenutting door beleid, bedrijfsleven en maatschappelijke actoren, positie Wageningen UR binnen wereldtop, inkomsten kennisvalorisatie en spin-outs Wageningen UR, aantal aansluitingen Groen Kennisnet, positie Wageningen UR in nationale studentenenquête.

2. Vakdepartementaal Groen onderwijs

Dit hoofdstuk beschrijft de motivering van het gevoerde beleid, evenals het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven. Ook bevat dit hoofdstuk een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

De basis voor de beschrijving van de motivering van het gevoerde beleid, het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven vormt de door het ministerie van Economische Zaken (2013a) opgestelde beleidstheorie het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs. In de beleidsdoorlichting is deze beleidstheorie gevalideerd. In de bijlagen bij het bevindingenrapport is de beleidstheorie integraal opgenomen; citaten uit de beleidstheorie in dit hoofdstuk zijn *cursief* weergegeven.

2.1 Motivering gevoerde beleid

2.1.1 Aanleiding vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

Vraag 3

Wat was de aanleiding voor het beleid?

De aanleiding voor het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs voert terug op het maatschappelijk belang van de voedselproductie (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 3): *'In de wederopbouwperiode net na de Tweede Wereldoorlog had de overheid een sterk sturende rol bij de creatie van een samenhangend groen kennissysteem. Hieraan lag het grote maatschappelijke belang van de voedselproductie ten grondslag. De overheid stelde zich expliciet ten doel de voedselproductie te verhogen, betaalbare producten te produceren en een goed inkomen voor de boeren te garanderen. Kennisontwikkeling was hiervoor essentieel. De sector zelf was door haar specifieke structuur (veel gezinsbedrijven) onvoldoende toegerust om dit zelf te organiseren. Een sturende rol van de overheid was noodzakelijk. Om deze productiviteitsverhoging en modernisering van de landbouw te realiseren stuurde de overheid op samenwerking tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs (het OVO-drieluik).'*

Als gevolg van een aantal ontwikkelingen – verbreding en internationalisering van de landbouw, uitbreiding van de taak van het Groen onderwijs en aandacht voor een gezonde levensstijl en duurzame voedselproductie – veranderde de rol van de overheid in de loop van de tijd (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 3): *'De overheid speelde op deze ontwikkelingen in door minder aanbod- en centraal gestuurd beleid te voeren en meer beleid gericht op de inmiddels diverse behoeften (vraag) van de maatschappij. De overheid heeft als onderdeel van deze ontwikkeling de eigen onderzoekinstellingen en de voorlichtingsdienst in de jaren negentig geprivatiseerd. Er kwam een einde aan het eigendom van de overheid voor het OVO-drieluik. De overheid is de samenwerking tussen onderzoek/onderwijs, bedrijven en overheid evenwel blijven faciliteren en is het netwerk blijven benutten voor de vraagsturing.'*

Dit samenwerkingsmodel ligt ten grondslag aan het topsectorenbeleid. De topsectoren Agrofood en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen hebben gezamenlijk een Human Capital Agenda opgesteld met het oog op de verwachte kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de arbeidsmarkt. *'Daarvoor is het nodig om te werken aan het imago, de aantrekkingskracht van de sector en aan de versterking van de aansluiting van onderwijs op de regionale arbeidsmarkt'* (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 3).

'Het Groen onderwijsbeleid maakt integraal deel uit van het gehele kennis- en innovatiebeleid voor de groene sector. Het Groen onderwijs vervult een schakelfunctie in de samenwerking tussen onderzoeksinstituten, onderwijs en bedrijfsleven in de gouden driehoek' (School als regionaal kenniscentrum) (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 3).

2.1.2 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

Vraag 4

Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

De legitimering van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is volgens het ministerie van Economische Zaken (2013a: 5) drieledig:

- *Het economisch motief*

'Economisch is het agrofoodcluster voor Nederland van groot belang (10% BNP, 20% totale export en in totaal 600.000 banen). Om de internationale koppositie te behouden is innovatie - de katalysator van dit economische succes - essentieel. Innovatie ontstaat in bedrijven, in de wetenschap, maar vooral ook door samenwerking tussen verschillende stakeholders in de groene sector. Deze samenwerking tussen kennisinstellingen (onderwijs, onderzoek), bedrijven (MKB), maatschappelijke organisaties, overheid ontstaat niet vanzelf. De ervaring leert dat hiervoor een verbindende rol van de overheid nodig is. Pas als partijen over de grenzen heen kijken ontstaat een multipliereffect: grote doorbraken ook op maatschappelijk zeer relevante thema's. Het Groen onderwijs vervult een belangrijke functie in deze samenwerkingsverbanden door de verspreiding van toepassingsgerichte kennis naar de bedrijven. (...)'

- *Het maatschappelijk motief*

'Naast het economische motief bestaan verschillende maatschappelijke motieven voor een specifiek groen kennis- en innovatiebeleid. De Human Capital Agenda (...) benadrukt het belang van transitie gericht op verduurzaming van de sector. Voor het Groen onderwijs betekent dit dat toekomstige beroepsbeoefenaren moeten worden opgeleid met adequate kennis en competenties om aan deze transitie vorm te kunnen geven. Ook moeten adequate cursussen worden georganiseerd voor de huidige werknemers (Leven Lang Leren). Daarnaast is de communicatie van de school met de omgeving (jeugd en burgers) over de maatschappelijke relevantie van een groot aantal thema's van belang. (...) Deze thema's zijn ook economisch van groot belang voor Nederland.'

- *Het doelmatigheidsmotief*

'Bovenstaande samenwerking overstijgt de draagkracht van individuele bedrijven of kennisinstellingen (onderzoek, scholen). De overheid heeft hier dus een faciliterende en verbindende taak, zodat taken doelmatig, effectief en efficiënt worden opgepakt. Ook binnen het huidige MKB, waar het gros van het groene bedrijfsleven deel van uitmaakt, zijn de hrm-functie (opleiding en scholing) en organisatiegraad onvoldoende om dergelijke samenwerkingsprojecten op eigen kracht te organiseren. Dit is echter wel van groot belang om te kunnen innoveren en concurreren. Zoals hierboven reeds genoemd, heeft ook het Groen onderwijs in verband met de kleinschaligheid ondersteuning nodig vanuit collectieve arrangementen om vorm te kunnen geven aan de School als regionaal kenniscentrum.'

Deze motieven zijn afgeleid van het streven van het ministerie van Economische Zaken naar internationaal toonaangevende concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens (beleidsartikel 16) en een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie (beleidsartikel 18) (Tweede Kamer, 2012-2013b).

'De beschreven motieven – het economisch, het maatschappelijk en het doelmatigheidsmotief – resulteren dus in een faciliterende en verbindende rol voor de overheid om optimale samenwerking tussen stakeholders tot stand te brengen bij kennisontwikkeling, -verspreiding en daaruit volgend innovatie (het Groene kennissysteem). Het Groen onderwijs is hierbij een belangrijke partner van overheid en stakeholders (tripartite samenwerking).' (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 5-6). De begroting van het ministerie van Economische Zaken spreekt over financieren, stimuleren en regisseren als rol van de overheid (Tweede Kamer, 2012-2013b).

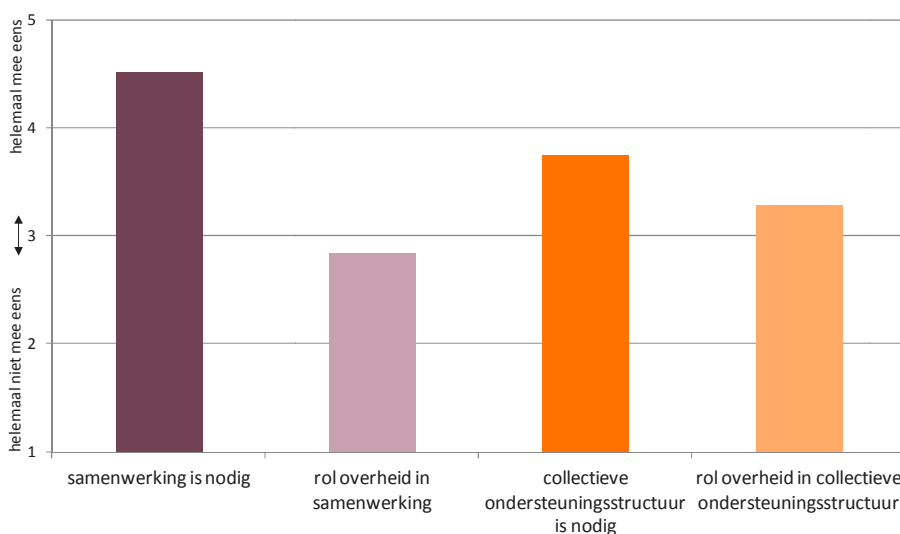
Beleidsmedewerkers en sleutelpersonen (h)erkennen het economisch-, maatschappelijk- en doelmatigheidsmotief.

In de gestructureerde vragenlijst is specifiek de stelling getoetst dat voor een goede aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt en voor kennisverspreiding en -benutting samenwerking nodig is tussen onderwijs/onderzoek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Zo'n 95% van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling. Ook de Inspectie van het Onderwijs (2012: 152) onderstreept het belang van voldoende samenwerking: 'In het Groene onderwijs is sprake van veel kleine opleidingen, verspreid over het hele land. De spreiding in het opleidingsaanbod is groter dan in het reguliere onderwijs. Deze spreiding brengt het risico van versnippering met zich mee als er onvoldoende wordt samengewerkt.'

Ook is de stelling getoetst dat voor een duurzame borging van de aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt en voor kennisverspreiding en -benutting een collectieve ondersteuningsstructuur nodig is. Zo'n 70% van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling (zie figuur 2).

Hoewel beleidsmedewerkers en sleutelpersonen (h)erkennen dat samenwerking tussen onderwijs (gericht op leerlingen) en bedrijfsleven (gericht op rendement) niet vanzelfsprekend is, verschillen de respondenten over de rol van de overheid. Zo'n 35% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat samenwerking door de kleinschaligheid alleen ontstaat als de overheid hierop stuurt, zo'n 45% van de respondenten (helemaal) niet (zie figuur 2).

En zo'n 45% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat een collectieve ondersteuningsstructuur alleen met behulp van de overheid tot stand komt, zo'n 25% van de respondenten (helemaal) niet (zie figuur 2). De respondenten uit het bedrijfsleven zijn het overigens net iets vaker eens met deze stelling.



Figuur 2. Samenwerking, collectieve ondersteuningsstructuur en rol overheid (N = 504, percentage 'weet niet' varieert van ongeveer 20 tot 35%)

2.2 Het beleidsterrein

2.2.1 Doelstelling vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

De algemene doelstelling van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is Groen onderwijs van hoge kwaliteit (Tweede Kamer, 2012-2013b). Deze algemene doelstelling is nader gespecificeerd in de Beleidsbrief Groen onderwijs 2010. Het gaat om: actueel onderwijs (van landbouw naar groen), vooruitstrevend onderwijs (innovatief in de vorm), internationaal onderwijs (van uitzondering naar regel) en aantrekkelijk onderwijs (voldoen aan de vraag) (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000). Hierbij streeft het ministerie van Economische Zaken naar:

- *Voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte*
Wat betreft het streven naar voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte, is de idee dat *'zowel de aanbieders (Groene scholen) als de vragers (bedrijfsleven agrofood en natuurlijke omgeving) een sterk gefragmenteerde structuur kennen (veel organisaties met een te kleine schaal om coördinatie tussen het totale aanbod en de totale vraag tot stand te brengen). De overheid treedt verbindend op door de voorwaarden te scheppen voor collectieve arrangementen die vraag en aanbod verbinden'* (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 6-7). De kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van het Groen onderwijs op de arbeidsmarkt is ook een belangrijk thema in het topsectorenbeleid. *'Op dit moment zijn er reeds tekorten en prognoses voorzien dat in de nabije toekomst grote tekorten in het arbeidsaanbod zullen ontstaan, vooral ook in de voedingsindustrie en in de primaire productie. Aan de vervangingsvraag kan niet tegemoet worden gekomen. Het Groen onderwijs(beleid) beoogt nieuwe groepen jongeren, vooral ook in de grote steden, te interesseren voor de groene sector. Het imago van de sector dient hiervoor in overeenstemming te worden gebracht met de ontwikkelmogelijkheden en kansen die de sector biedt en met de maatschappelijke relevantie van de sector. Met het oog op het (toekomstige) werkveld zijn internationale en ondernemersvaardigheden van belang. Met name ook de gewenste transitie vragen om gemotiveerd en gekwalificeerd personeel met de adequate kennis en competenties. Nieuwe opleidingen die hierop inspelen ontstaan veelal op de grens van Groen- en niet-Groen onderwijs. Goede samenwerking tussen onderwijsinstellingen maakt deze cross-overs mogelijk'* (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 7).

In de begroting voor het jaar 2013 zijn de volgende indicatoren opgenomen (Tweede Kamer, 2012-2013b):

- . adequaat aanbod voor de vraag op de arbeidsmarkt
 - . percentage afgestudeerden dat minimaal werkt op het niveau van opleiding
 - . kwaliteitsniveau Groen onderwijs
 - . voortijdig schoolverlaten
 - . doorstroming mbo-4 naar hoger onderwijs.
- *Vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte.*
Wat betreft het streven naar het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte, is het idee dat *'kennisvragen die door kennisinstituten samen met het bedrijfsleven worden opgelost (publiek-private samenwerking) dienen te worden vertaald naar de werkvloer. Het Groen onderwijs kan het groene bedrijfsleven faciliteren door het toepassingsgericht maken van kennis leidend tot innovatie en een actuele leeromgeving. Het Groen onderwijs heeft hier als kennispartij een additionele functie naast de reguliere onderwijsfunctie vanuit het reguliere onderwijsstelsel (extra functie bovenop OCW-conforme taak). (...)*

Het Groen onderwijs is daarnaast van groot belang als instrument voor het beleidsprogramma van EZ. Een actueel curriculum en het verspreiden van actuele toepassingsgerichte kennis dragen bij aan de beleidsopgaven van EZ.' (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 8).

In de begroting voor het jaar 2013 zijn de volgende indicatoren opgenomen (Tweede Kamer, 2012-2013b):

- . aantal wetenschapsvelden Wageningen UR in top vijf op basis van internationale citatie-impactscore
- . mate van spreiding en beschikbaarheid Natuur- en Milieueducatie.

Randvoorwaardelijk beleid is de kleinschaligheid in het Groen onderwijs grootschalig organiseren. 'Om de twee hoofddoelen te kunnen realiseren is het noodzakelijk – dit is een randvoorwaarde (zie doelmatigheidsmotief) – dat de groene onderwijsinstellingen samenwerken. Een gezamenlijke ondersteuningsstructuur is noodzakelijk om vorm te kunnen geven aan de extra taken vanuit het concept School als regionaal kenniscentrum. Deze samenwerking is ook noodzakelijk en doelmatig voor de uitoefening van de reguliere onderwijstaken door de kleinschalige Groene scholen en komt de algehele kwaliteit van het onderwijs ten goede (win-win)' (Ministerie van Economische Zaken, 2013a: 6).

2.2.2 Ingezette instrumenten vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

Vraag 5a

Wat is de aard (en samenhang) van de ingezette instrumenten?

Het ministerie van Economische Zaken zet binnen het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs diverse instrumenten in. Een aantal instrumenten draagt bij aan meerdere doelstellingen. De aard van deze instrumenten is vooral financieel: aanvullende Rijksbijdragen voor praktijkleren en diverse subsidieregelingen met specifieke bestedingsdoelen. In de periode 2008 tot en met 2012 is een aantal subsidieregelingen onder meer op basis van 'lessons learned' tussentijds gewijzigd met als doel meer focus en doelmatigheid in de uitvoering.

- *Voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte*
Voor het streven naar voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte, zet het ministerie van Economische Zaken primair de volgende instrumenten in:
 - . *Groene maatschappelijke stages*: subsidie voor het aanbieden van maatschappelijke stages met als doel het interesseren van jongeren voor het Groene kennisdomein, en hiermee het vergroten van het arbeidsmarktpotentieel voor de groene sector (kwantitatieve aansluiting).
 - . *Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs (KIGO)*: subsidie voor samenwerkingsprojecten met als doel het bevorderen van kenniscirculatie en innovatie in het Groen onderwijs.
Het instrument bestaat uit een aantal domeinprogramma's met binnen elk programma een aantal projecten, gecoördineerd door de Groene Kennis Coöperatie. Twee domeinprogramma's dragen bij aan het streven naar voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte: *Internationalisering*, een programma gericht op internationalisering van het curriculum van het Groen onderwijs (kwalitatieve aansluiting) en *Leven Lang Leren*, een programma gericht op het vergroten van de kennis van werknemers in de groene sector door middel van om-, her- en bijscholing, en hiermee het bijdragen aan de benutting van het arbeidspotentieel in de groene sector en de werving van nieuwe werknemers uit andere sectoren (kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting).

- . *Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie*: subsidie voor samenwerkingsprojecten in de regio met als doel het ontwikkelen, ondersteunen en verder verspreiden van effectieve leerprocessen die duurzame ontwikkeling mogelijk maken en versnellen en het versterken van natuur- en milieueducatie in Nederland.
 - . *Praktijkleren en Groene plus*, met uitzondering van box 5 (Praktijkleren en Groene plus is een regeling waarin verschillende subsidies zijn samengebracht, onderverdeeld in zes boxen):
 - * box 1: aanvullende Rijksbijdragen voor het stimuleren van praktijkleren
 - * box 2: aanvullende Rijksbijdragen voor het versterken van praktijkleren binnen primaire opleidingen
 - * box 3: subsidie voor investeringen in praktijkgericht, innovatief onderwijs (tot stand brengen van landelijke praktijkleervoorzieningen)
 - * box 4: diverse kortlopende subsidies voor het implementeren van Rijksonderwijsbeleid, zoals Kies Kleur in Groen (kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting)
 - * box 6: subsidie voor cursussen voor studenten uit ontwikkelingslanden.
- De aanvullende Rijksbijdragen voor het stimuleren/versterken van praktijkleren (binnen primaire opleidingen) en subsidie voor investeringen in praktijkgericht, innovatief onderwijs zijn gericht op het bevorderen van praktische beroepsvorming van het Groen onderwijs (kwalitatieve aansluiting⁴).
- *Vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte*. Voor het streven naar het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte, zet het ministerie van Economische Zaken primair de volgende instrumenten in:
 - . *Groen Kennisnet*: subsidie voor het verzamelen en publiek beschikbaar maken via een webportaal en een pakket webservices (www.groenkennisnet.nl) van kennisbronnen en onderwijsmateriaal op het gebied van voedsel en groen in Nederland.
 - . *Groene-plus lectoraten*: subsidie voor lectoraten met als doel het versterken van kennisinnovatie op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, het verbeteren van de kwaliteit van het Groen onderwijs en het vergroten van de externe oriëntatie naar bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties⁵).
 - . *Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs (KIGO)*: subsidie voor samenwerkingsprojecten met als doel het bevorderen van kenniscirculatie en innovatie in het Groen onderwijs. Het instrument bestaat uit een aantal domeinprogramma's met binnen elk programma een aantal projecten, gecoördineerd door de Groene Kennis Coöperatie. De programmastructuur is in de periode 2008 tot en met 2012 gewijzigd om meer focus aan te brengen.
 - . *Landelijke Pedagogische Centra*: subsidie aan drie Landelijke Pedagogische Centra met als doel het bevorderen en tot stand brengen van onderwijskundige vernieuwing van het Groen onderwijs en het professionaliseren van docenten en management.

⁴) Bij praktijkleren gaat het om onderwijsactiviteiten en toetsen die plaatsvinden binnen daartoe specifiek ingerichte situaties buiten de instelling, waar de praktijk van het beroep wordt gesimuleerd en waar gerichte instructie in oefening en beoordeling van praktijkvaardigheden plaatsvinden.

⁵) Subsidie is er voor activiteiten gericht op het uitvoeren van vraaggestuurd praktijkgericht onderzoek, het doorvertalen van de kennisontwikkeling in het onderwijs, het professionaliseren van docenten en kenniskringleden, het versterken van de kenniscirculatie tussen onderwijs, onderzoek en praktijk via kenniskringen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, en het op waarden schatten van elders ontwikkelde nieuwe kennis en het overdragen van deze kennis aan docenten, studenten en andere kenniskringleden.

Twynstra Gudde

- . *Wageningen UR Knowledge Sharing (WURKS)*: subsidie aan Wageningen UR met als doel het stimuleren van de benutting van kennis van Wageningen UR in het overige Groen onderwijs.

Daarnaast beoogt het ministerie van Economische Zaken ook met de instrumenten *Groene maatschappelijke stages* en *Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie* een bijdrage te leveren aan het streven naar het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte.

- *Kleinschaligheid in het Groen onderwijs grootschalig organiseren*

Om de kleinschaligheid in het Groen onderwijs grootschalig te organiseren, zet het ministerie van Economische Zaken primair de volgende instrumenten in:

- . *Landelijke Pedagogische Centra*: subsidie aan drie Landelijke Pedagogische Centra met als doel het bevorderen en tot stand brengen van onderwijskundige vernieuwing van het Groen onderwijs en het professionaliseren van docenten en management.

- . *Praktijkleren en Groene plus*, box 2, 3 en 5:

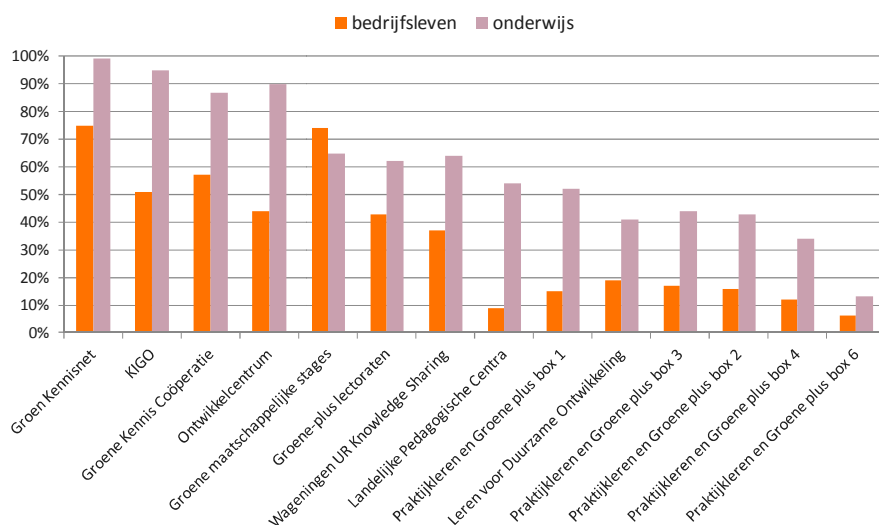
- * box 2: aanvullende Rijksbijdragen voor het versterken van praktijkleren binnen primaire opleidingen
- * box 3: subsidie voor investeringen in praktijkgericht, innovatief onderwijs (tot stand brengen van landelijke praktijkleervoorzieningen)
- * box 5 *Groene Kennis Coöperatie*: financiering van de Groene Kennis Coöperatie, een innovatieplatform waar Groene onderwijs- en onderzoeksinstituten samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties werken en kenniscirculatie en benutting van Groene kennis (vernieuwing Groen onderwijs, ontwikkeling groene sector, Groen Kennisnet)
- * box 5 *Ontwikkelcentrum*: financiering van het Ontwikkelcentrum, een expertisecentrum voor Groen leren binnen het (v)mbo dat in samenwerking met andere organisaties diensten aanbiedt die bijdragen aan effectief leren (advisering, trainingen, workshops, ontwikkeling (digitaal) lesmateriaal en onderwijsmethoden).

Daarnaast beoogt het ministerie van Economische Zaken ook met de instrumenten *Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs* en *Wageningen UR Knowledge Sharing* een bijdrage te leveren aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid in het Groen onderwijs.

Vraag 5b

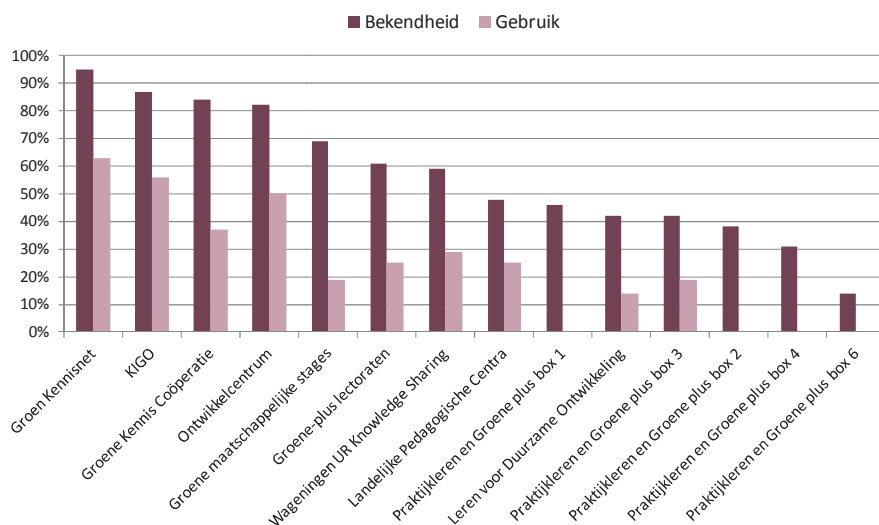
Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De aard van de instrumenten is dat ze vooral gericht zijn op de Groene onderwijsinstellingen, waarbij diverse instrumenten stimuleren dat wordt samengewerkt met het bedrijfsleven (en maatschappelijke organisaties). De bekendheid met de instrumenten is bij de respondenten uit het onderwijs dan ook groter dan bij de respondenten uit het bedrijfsleven, met uitzondering van Groene maatschappelijke stages. Toch zijn diverse instrumenten ook bij de respondenten uit het bedrijfsleven redelijk bekend. Het meest bekend is Groen Kennisnet, gevolgd door Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs, de Groene Kennis Coöperatie en het Ontwikkelcentrum (zie figuur 3).



Figuur 3. Bekendheid met ingezette instrumenten (N = 245 – 379)

Groen Kennisnet, Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en het Ontwikkelcentrum zijn ook de meest gebruikte instrumenten (zie figuur 4).



Figuur 4. Bekendheid met en gebruik van ingezette instrumenten (N = 301 – 447, bij vier instrumenten is alleen gevraagd naar de bekendheid met het instrument)

Wat betreft de samenhang van de ingezette instrumenten gaat het vooral om diverse, naast elkaar staande instrumenten die in drie subsidieregelingen zijn ondergebracht. Met deze subsidieregelingen worden vaak individuele, (in omvang en bijdrage) kleine projecten ondersteund. Hoewel deze projecten (bestuurlijk) vaak wel zijn afgestemd via de Groene Kenniscoöperatie, wordt de samenhang van de ingezette instrumenten door beleidsmedewerkers en sleutelpersonen als beperkt ervaren. Een ervaring die wordt bevestigd in de gestructureerde vragenlijst (zie ook hoofdstuk 3). In de groepsgesprekken met sleutelpersonen en de antwoorden op de gestructureerde vragenlijst is de beperkte samenhang geduid met gebrek aan focus en samenhang.

2.2.3 Uitgevoerd evaluatieonderzoek

Vraag 8, 9

Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?

Het beleidsterrein Groen onderwijs is in beperkte mate geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Tabel 2 geeft een overzicht van welke evaluaties in de periode 2008 tot en met 2012 zijn uitgevoerd – waaronder de in het kader van de beleidsdoorlichting door de Groene Kennis Coöperatie (2013) uitgevoerde zelfevaluatie – en op welke type informatie de beleidsdoorlichting kan steunen. Door tussentijdse wijzigingen van de subsidieregelingen zijn de evaluaties van Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Praktijkleren en Groene plus niet uitgevoerd conform de programmering in de begroting van het ministerie van Economische Zaken. De evaluatie van de Landelijke Pedagogische Centra is geprogrammeerd voor 2013/2014.

Tabel 2. Uitgevoerde evaluaties in de periode 2008 tot en met 2012 (Groene Kennis Coöperatie, 2013; IVA beleidsonderzoek en advies, 2012; Ministerie van Economische Zaken, 2013d; Wageningen UR, 2011, 2012; Wageningen UR & TNO, 2012)

Instrument	Evaluatie (van de regeling)	Informatie over resultaten	Informatie over effecten
Groen Kennisnet	ja (zelfevaluatie)	ja	deels (herleidbaar)
Groene maatschappelijke stages	nee*)	ja	nee
Groene-plus lectoraten	ja (tussenevaluatie)	ja	ja
KIGO	deels**)	ja	deels
Landelijke Pedagogische Centra	nee	deels	nee
Leren voor Duurzame Ontwikkeling Praktijkleren en Groene plus	ja	ja	nee (effect lastig meetbaar)
- box 1	aanvullende Rijksbijdragen	nee (wel verantwoording in jaarverslagen)	deels (herleidbaar)
- box 2	aanvullende Rijksbijdragen	nee (wel verantwoording in jaarverslagen)	deels (herleidbaar)
- box 3	nee	ja	deels (herleidbaar)
- box 4	deels (Kies Kleur in Groen)	deels (Kies Kleur in Groen)	nee
- box 5, Groene Kennis Coöperatie	ja (zelfevaluatie)	ja	nee (slechts indicatief)
- box 5, Ontwikkelcentrum	nee	ja	nee
- box 6 (internationale cursussen)	nee	nee	nee
Wageningen UR Knowledge Sharing	ja	ja	ja

- *) Geen afzonderlijke evaluatie, maar er is wel onderzoek naar maatschappelijke stages in het algemeen (Bridges Karr, Meijs & Roza, 2010).
- ***) Geen afzonderlijke evaluatie, maar de Inspectie voor het Onderwijs (2010) heeft Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs wel beoordeeld en in de zelfevaluatie van de Groene Kennis Coöperatie (2013) wordt aandacht besteed aan Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs.

Vraag 10 **In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?**

De beleidsdoorlichting kan over het algemeen steunen op informatie over de bereikte resultaten, maar in mindere mate ook op informatie over de bereikte (maatschappelijke) effecten. De uitgevoerde evaluaties maken uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein Groen onderwijs dan ook in beperkte mate mogelijk. Daarom is in het kader van de beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs aanvullend onderzoek uitgevoerd op basis van een gestructureerde vragenlijst. Dit maakt met enige voorzichtigheid uitspraken over de *gepercipieerde* doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk. Daarnaast maakt aanvullend beschikbare informatie met enige voorzichtigheid uitspraken over het doelbereik mogelijk.

2.3 Bijbehorende uitgaven

Vraag 6 **Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?**

Het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs gaat gepaard met uitgaven oplopend tot ongeveer €55 miljoen per jaar. Tabel 3 geeft een overzicht van de (gerealiseerde) uitgaven per instrument in de periode 2008 tot en met 2012. De grootste uitgaven zijn die aan Praktijkleren en Groene plus (in het bijzonder box 1, 2 en 3, totaal €138 miljoen), Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs (totaal €40 miljoen), de Groene Kennis Coöperatie (totaal €22 miljoen) en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie (totaal €18 miljoen).

De (uitgaven aan de) Centres of expertise (totaal €4 mln.) en Centra voor innovatief vakmanschap (totaal €1 mln.) vallen buiten de afbakening van de beleidsdoorlichting, omdat ze recent zijn gestart.

De uitvoeringskosten van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs (exclusief beleidsontwikkeling) bedragen €1,7 miljoen per jaar (zo'n 3% van het budget) (Ministerie van Economische Zaken, 2013b):

- Agentschap NL: €0,4 miljoen per jaar (aanjagen investeringen lagere overheden). Dit betreft Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie
- Dienst Regelingen: €1,2 miljoen per jaar (beoordelen en afhandelen aanvragen, financiële administratie, bezwaar en beroep). Dit betreft Groene-plus lectoraten, Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs, en Praktijkleren en Groene plus, box 3 en 4
- Dienst Uitvoering Onderwijs: €0,1 miljoen per jaar (bezwaar en beroep, toevoeging middelen aan bekostiging).

De administratieve lasten van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs zijn vooraf getoetst aan de norm van het Adviescollege toetsing regeldruk en blijven binnen deze norm van 5%. De tussentijdse wijzigingen van de subsidieregelingen hebben invloed op de administratieve lasten; vooral vanaf 2012 zijn de administratieve lasten door deze wijzigingen (bijvoorbeeld minder boxen), maar ook door minder aanvragen, verminderd (Ministerie van Economische Zaken, 2013b).

Twynstra Gudde

Tabel 3. Uitgaven vakdepartementaal beleid Groen onderwijs in de periode 2008 tot en met 2012, afgerond op € miljoen (Ministerie van Economische Zaken, 2013b)

Instrument	2008	2009	2010	2011	2012
Groen Kennisnet*)					
Groene maatschappelijke stages			1	1	
Groene-plus lectoraten		1	1		2
KIGO**)	7	7	6	10	10
Landelijke Pedagogische Centra	1	1	1	1	1
Leren voor Duurzame Ontwikkeling	1	4	5	5	3
Praktijkleren en Groene plus					
- box 1, 2 en 3	29	27	26	27	29
- box 4***)	1	1	1	1	1
- box 5, Groene Kennis Coöperatie	3	4	5	5	5
- box 5, Ontwikkelcentrum	2	2	2	2	2
- box 6 (internationale cursussen)				1	2
Wageningen UR Knowledge Sharing		2	1	1	1
<i>Totaal</i>	<i>44</i>	<i>49</i>	<i>48</i>	<i>54</i>	<i>56</i>

*) De uitgaven aan de Groene Kennis Coöperatie zijn inclusief de uitgaven aan Groen Kennisnet.

***) De uitgaven aan het domeinprogramma Leven Lang Leren (€ 1 miljoen per jaar, één van de domeinprogramma's van Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs) komen ten laste van de zogenoemde OenO fondsen.

****) Uitgaven aan Kies Kleur in Groen.

Vraag 7

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De onderbouwing en toekenning van de uitgaven is per instrument verschillend (zie tabel 4). Deels is de bekostiging gebaseerd op leerlingaantallen (lumpsum bekostiging en trekkingsrecht) en deels op competitie met een subsidieplafond (politiek en beleidsmatig bepaald).

Twynstra Gudde

Tabel 4. Toekenning uitgaven vakdepartementaal beleid Groen onderwijs in de periode 2008 tot en met 2012, (Ministerie van Economische Zaken, 2013b)

Instrument	Toekenning
Groen Kennisnet	Specifieke ontvanger, op basis van projectplan
Groene maatschappelijke stages	Stagebiedende organisaties, op basis van projectplannen
Groene-plus lectoraten	Via onderwijsinstellingen, op basis van projectplannen
KIGO	Via onderwijsinstellingen/specifieke ontvangers, op basis van projectplannen
Landelijke Pedagogische Centra	Specifieke ontvangers, OCW-conform bedrag
Leren voor Duurzame Ontwikkeling	Deels op basis van projectplannen, deels uitkering aan provincies via ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Praktijkleren en Groene plus	
- box 1, 2 en 3	Onderwijsinstellingen, naar rato leerlingaantallen (box 1), naar rato leerlingaantallen gekoppeld aan primaire opleidingen (box 2), op basis van projectplannen (box 3)
- box 4	Deels via onderwijsinstellingen, op basis van projectplannen, deels via AOC Raad
- box 5, Groene Kennis Coöperatie	Specifieke ontvanger, op basis van projectplan
- box 5, Ontwikkelcentrum	Specifieke ontvanger, op basis van projectplan
- box 6 (internationale cursussen)	Op basis van projectplannen
Wageningen UR Knowledge Sharing	Specifieke ontvanger, Rijksbijdrage specifieke werkzaamheden

3. Uitkomsten beleidsdoorlichting

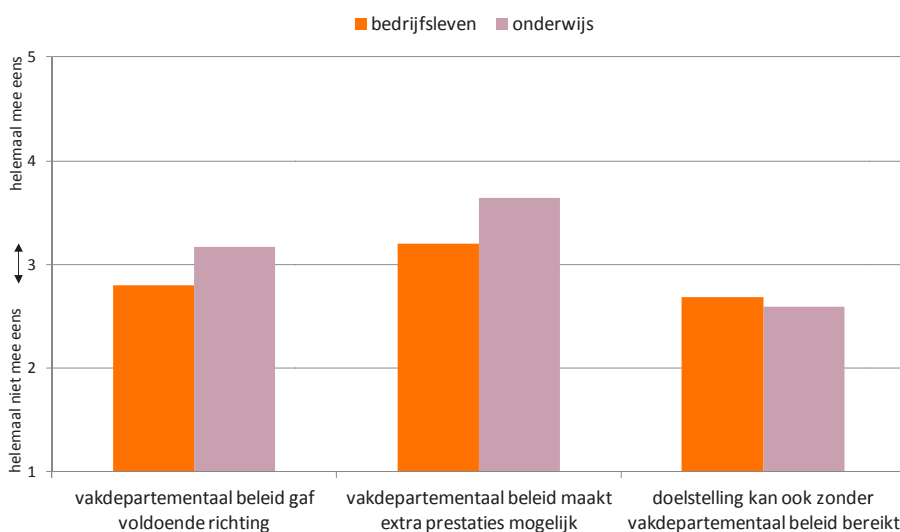
Dit hoofdstuk presenteert de uitkomsten van de beleidsdoorlichting vakdepartementaal beleid Groen onderwijs.

3.1 Toegevoegde waarde vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

Een bijzonder kenmerk van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is dat het aanvullend is op het algemeen onderwijsbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (het 'OCW-conform stelselbeleid'). Beide dragen bij aan de algemene doelstelling Groen onderwijs van hoge kwaliteit. In termen van de bijbehorende uitgaven gaat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs gepaard met nog geen 10% van de uitgaven aan de basisfinanciering Groen onderwijs. Dit plaatst de beleidsdoorlichting niet alleen in perspectief en maakt uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig, het maakt ook nieuwsgierig naar hoe de toegevoegde waarde van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs wordt ervaren.

Daarom is in de gestructureerde vragenlijst de ervaren toegevoegde waarde van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs onderzocht aan de hand van een aantal stellingen.

De conclusie op basis van de percepties van ruim 500 personen verbonden aan het Groen onderwijs is dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs extra prestaties mogelijk heeft gemaakt. Zo'n 60% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het vakdepartementaal beleid maakt dat het Groen onderwijs extra prestaties kan leveren. Extra prestaties met betrekking tot actueel, vooruitstrevend, internationaal en aantrekkelijk onderwijs (paragraaf 3.2 gaat nader in op de precieze bijdrage van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs). De respondenten uit het onderwijs, waarop de instrumenten vooral gericht zijn, zijn het nog net iets vaker eens met deze stelling (zie figuur 5).



Figuur 5. Toegevoegde waarde vakdepartementaal beleid (N = 428, percentage 'weet niet' is ongeveer 30%)

Met enige voorzichtigheid kan ook worden geconcludeerd dat de toegevoegde waarde van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs groter had kunnen zijn als het beleid meer richting had gegeven. Zo'n 35% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het vakdepartementaal beleid in de afgelopen vijf jaar voldoende richting voor het Groen onderwijs gaf, zo'n 25% van de respondenten (helemaal) niet (zie figuur 5).

In de groepsgesprekken met sleutelpersonen is aangegeven dat het gaat om een visie op de (gewenste) ontwikkeling van de groene sector. De toegevoegde waarde van vakdepartementaal beleid zou meer moeten zijn dan de bijbehorende uitgaven; het zetten van een stip op de horizon zou de stimulerende en regisserende rol van de overheid kunnen versterken.

Betekent het ook dat de doelstelling, in termen van het aantal gekwalificeerde beroepsbeoefenaren en de mate van kennisverspreiding en -benutting, niet zonder vakdepartementaal beleid kan worden bereikt? Hoewel slechts zo'n 20% van de respondenten het eens is met de stelling dat een goede aansluiting van het Groen onderwijs op de arbeidsmarkt en kennisverspreiding en -benutting in principe ook zonder vakdepartementaal beleid kunnen worden gerealiseerd, mag deze conclusie niet zo worden getrokken. Zo'n 30% van de respondenten is het namelijk eens noch oneens met deze stelling en bovendien moeten de uitkomsten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de percepties deels kunnen zijn ingegeven door strategische overwegingen.

3.2 Toetsing beleidshypotheses (doelbereik en doeltreffendheid)

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt het niet mogelijk om de drie beleidshypotheses te bevestigen of te verwerpen. Wel maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal met enige voorzichtigheid uitspraken over het doelbereik mogelijk, evenals het geven van een beeld van de bijdrage van de ingezette instrumenten:

3.2.1 Aansluiting Groen onderwijs op de arbeidsmarkt

Beleids-hypothese 1

Het realiseren van een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt (met andere woorden: voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren) vereist aanvullend vakdepartementaal beleid.

Doelbereik

Vraag 11a

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De conclusie is dat de doelstelling van voldoende gekwalificeerde beroepsbeoefenaren voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte voor een deel is bereikt:

- *Ontwikkeling aantal leerlingen en studenten redelijk stabiel*

Het aantal ingeschreven leerlingen en studenten in het Groen onderwijs is in de periode 2008 tot en met 2012 redelijk stabiel. Het aantal leerlingen en studenten in het hbo en wo nam toe (voor de opleiding voedingswetenschappen aan Wageningen UR wordt zelfs een numerus fixus ingesteld), het aantal leerlingen in het vmbo en leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs nam iets af. Bij een dalend aantal leerlingen in vooral krimpregio's zal het vmbo extra zijn best moeten doen om aantrekkelijk te blijven voor leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

Kijkend naar de doorstroom binnen de Groene onderwijskolom valt op dat van de vmbo'ers een aanzienlijk kleiner deel doorstroomt naar het mbo dan in andere sectoren. Van de mbo'ers stroomt ongeveer een gelijk deel door naar het hbo als in de sector techniek (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

- *Zorg over voldoende beroepsbeoefenaren*

Hoewel de totale werkgelegenheid in de groene sector afneemt, zal er een dusdanige vervangingsvraag ontstaan dat er voldoende arbeidsperspectief is voor studenten. De grootste tekorten dreigen bij de mbo-niveaus 2 en 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Maar er is breder zorg over of er in de toekomst voldoende beroepsbeoefenaren zijn. Zo'n 40% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat er in de afgelopen vijf jaar voldoende afgestudeerden van het Groen onderwijs op de arbeidsmarkt kwamen. En zo'n 30% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat er in de toekomst naar verwachting voldoende afgestudeerde van het Groen onderwijs op de arbeidsmarkt komen⁶).

Kijkend naar de mate waarin leerlingen en studenten worden opgeleid in een vakgebied waar vraag naar is vanuit de arbeidsmarkt, blijkt dat het geval voor het hbo en wo. Voor het mbo blijkt dat minder het geval (www.groenonderwijs.nl). Er is sprake van een kwalitatieve mismatch; er moet een goede afstemming komen tussen de vraag vanuit de arbeidsmarkt en het vereiste niveau van opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

- *Kwaliteit wo en hbo op orde, enige zorgen over kwaliteit mbo en vooral vmbo (gemengde/theoretische leerweg)*

De kwaliteit van het wo is op orde. Het wo scoort goed in internationale vergelijkingen (Tweede Kamer, 2013a, 2013b), evenals in de Keuzegids Hoger Onderwijs. Het Groen onderwijs verschilt vooral van het overige onderwijs in de internationale oriëntatie van de onderwijsinstellingen en de doorwerking en benutting van innovatie en actuele kennis in het curriculum, waarbij vooral geschakeld wordt met het bedrijfsleven (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

Ook de kwaliteit van het hbo is op orde. De rendementen in het hbo zijn (iets) hoger en leerlingen zijn meer tevreden dan in andere sectoren (Inspectie van Onderwijs, 2013).

Enige zorgen zijn er over de kwaliteit van het mbo. Hoewel de rendementen in het mbo iets hoger zijn dan in andere sectoren, zijn er ook zwakke opleidingen bij de agrarische onderwijsinstellingen. Leerlingen zijn even tevreden als in andere sectoren, al vinden ze dat ze meer mogen worden uitgedaagd en zijn ze minder tevreden over de aansluiting met het hbo (Inspectie van het Onderwijs, 2013; www.groenonderwijs.nl). Ook bestaat onder leerlingen behoefte aan meer aandacht voor praktijkgerichte competenties (Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2012).

Zorgen zijn er vooral over de kwaliteit van het vmbo, in het bijzonder de gemengde/theoretische leerwegen. Voor de beroepsgerichte leerwegen geldt dat vrijwel alle afdelingen aan de basisnormen voldoen. Hiermee onderscheiden ze zich in positieve zin van andere sectoren. Voor de gemengde/theoretische leerwegen geldt echter dat ruim een derde van de afdelingen (zeer) zwak is. Hiermee blijven ze nog steeds achter bij het overig vmbo-onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Hoewel het ingezette beleid rond kwaliteitsverbetering van het vmbo⁷) zijn vruchten blijkt af te werpen en de examencijfers in 2012 sterk zijn gestegen (Inspectie van het Onderwijs, 2013), blijken respondenten, vooral die uit het bedrijfsleven, kritisch. Net als de Inspectie van het Onderwijs (2012: 161), zoeken ze de oorzaak onder meer in de kleinschaligheid en het risico van versnippering die daarvan het gevolg is:

⁶) Factoren die het minder aantrekkelijk maken om in de groene sector te werken zijn ook: een gemiddeld laag bruto uurloon, een gemiddeld hoog aantal arbeidsuren en een hoog percentage flexibele werkverbanden (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

⁷) Het achterblijven van de gemengde/theoretische leerwegen van het vmbo, vooral bij de examens, waren voor de AOC Raad en de opleidingen reden om de handen ineen te slaan. Met een financiële impuls vanuit het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is gewerkt aan kwaliteitsverbetering (Masterplan vmbo-Groen).

‘Het Groene onderwijs is een betrekkelijk kleine sector met een landelijk aanbod. Dat leidt gemakkelijk tot vrij kleine onderwijseenheden die meer moeite hebben om de vereiste kwaliteit te leveren en te borgen. Naast de kracht die het Groene onderwijs door zijn samenhang kan ontwikkelen, is dat een zaak die voortdurend de aandacht moet houden.’

Ook recent onderzoek van onderwijssocioloog Jaap Dronkers bevestigt dat het ingezette beleid rond kwaliteitsverbetering van het vmbo zijn vruchten begint af te werpen. Binnen de scholen in het voortgezet onderwijs die een 10 scoren is een hoog percentage Groen onderwijs (vmbo) vertegenwoordigd. Het Dronkers-cijfer, op een schaal van 1 tot 10, geeft weer over hoeveel kennis en vaardigheden de geslaagde leerlingen beschikken.

Doeltreffendheid (bijdrage ingezette instrumenten)

Vraag 12a

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten niet mogelijk. Wel is het beeld dat het instrument Praktijkleren en Groene plus, in het bijzonder box 1, 2 en 3, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt. Primaire opleidingen zijn in stand gehouden⁸⁾ en er zijn 22 nieuwe landelijke praktijkleer-voorzieningen tot stand gebracht. Mede hierdoor zijn er voldoende mogelijkheden voor leerlingen om de voor het toekomstige beroep vereiste vaardigheden te ontwikkelen (Groene Kennis Coöperatie, 2013). Het belang daarvan is door sleutelpersonen en respondenten onderstreept.

Ook de instrumenten Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs (domeinprogramma's Internationalisering en Leven Lang Leren) en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie hebben een bijdrage geleverd aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt. Deze bijdrage is iets minder overtuigend, vooral omdat een duurzame borging van de resultaten en effecten nog moet blijken (zie ook hierna).

Van de overige ingezette instrumenten is de daadwerkelijke bijdrage aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt onbekend. Wel is een aantal resultaten bekend, zoals het aantal Groene maatschappelijke stageplaatsen en de instroom van niet-westerse allochtone leerlingen, evenals de (positieve) percepties van personen verbonden aan het Groen onderwijs.

Tabel 5 geeft een samenvattend overzicht van de bijdrage van de ingezette instrumenten.

Tabel 5. Samenvattend overzicht bijdrage instrumenten

	Feiten en cijfers		Percepties	
	Kwantitatieve aansluiting	Kwalitatieve aansluiting	Sleutelpersonen	Respondenten*)
Groene maatschappelijke stages	onbekend	n.v.t.	onbekend	70%
KIGO				
- Internationalisering	onbekend	bijdrage	onbekend	70%
- Leven Lang Leren	n.v.t.	bijdrage	positief	70%
Leren voor Duurzame Ontwikkeling	n.v.t.	bijdrage	onbekend	60%
Praktijkleren en Groene plus				
- box 1, 2 en 3	bijdrage	bijdrage	positief	85-90%
- box 4 (Kies Kleur in Groen)	onbekend	n.v.t.	onbekend	85%
- box 6	onbekend	n.v.t.	onbekend	65%

⁸⁾ De instroom in primaire opleidingen als percentage van de totale instroom is redelijk op peil gebleven.

- *) Percentage respondentent dat het (helemaal) eens is met de stelling dat het betreffende instrument bijdraagt aan de doelstelling. De uitkomsten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de percepties deels kunnen zijn ingegeven door strategische overwegingen.

Uit een nadere analyse van de bijdrage van de ingezette instrumenten, valt een aantal punten op:

- de relatief overtuigende bijdrage van Praktijkleren en Groene plus, in het bijzonder box 1, 2 en 3, aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt vormt een indicatie voor de doelmatigheid van de besteding van de middelen; de grootste uitgave is namelijk die aan Praktijkleren en Groene plus (totaal € 138 miljoen). Kanttekening is dat andere/meerdere onderwijsinstellingen de praktijkleervoorzieningen vaker zouden kunnen benutten
- diverse ingezette instrumenten hebben relatief weinig aandacht voor een duurzame borging van de resultaten en effecten. Projecten zijn uitgevoerd, maar de verankering (Internationalisering en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie) en duurzame borging (Leven Lang Leren) is niet vanzelfsprekend. Hetzelfde geldt overigens voor de exploitatie van de nieuwe praktijkleervoorzieningen (Praktijkleren en Groene plus, box 3)
- met de ingezette instrumenten heeft het ministerie van Economische Zaken niet direct gestuurd op het verminderen van de kleinschaligheid in het vmbo of het goed afstemmen van het aanbod van het Groen onderwijs en de vraag vanuit de arbeidsmarkt in het mbo.

3.2.2 Kennisverspreiding en -benutting

Beleids-hypothese 2

Het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte vereist aanvullend vakdepartementaal beleid gericht op het stimuleren van de samenwerking tussen Groen onderwijs, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. (Het idee is dat samenwerking leidt tot een actuele leeromgeving, toepassingsgericht onderzoek en innovatie).

Doelbereik

Vraag 11b

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De conclusie is dat de doelstelling van het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte voor het merendeel lijkt bereikt:

- *Personen verbonden aan het Groen onderwijs redelijk positief over ontwikkelde kennis*
In de gestructureerde vragenlijst is de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte onderzocht aan de hand van een aantal stellingen. Zo'n 50% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de in het Groen onderwijs/onderzoek ontwikkelde kennis gemakkelijk toegankelijk is. Eveneens zo'n 50% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de in het Groen onderwijs/onderzoek ontwikkelde kennis wordt toegepast in het bedrijfsleven.
En zo'n 40% van de respondenten is het ook (helemaal) eens met de stelling dat de in het Groen onderwijs/onderzoek ontwikkelde kennis transities gericht op verduurzaming van de groene sector voldoende ondersteunt.
- *Kanttekening: personen verbonden aan het Groen onderwijs kritischer op benutting ervaringskennis bedrijfsleven*
Zo'n 40% van de respondenten is het (helemaal) *niet* eens met de stelling dat de ervaringskennis van het bedrijfsleven voldoende wordt benut in het Groen onderwijs.
En zo'n 35% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat bij het formuleren van nieuw onderzoek de vraag vanuit het bedrijfsleven voldoende een rol speelt.

Vraag 12b

Doeltreffendheid (bijdrage instrumenten)

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten niet mogelijk. Wel is het beeld dat de instrumenten Groen Kennisnet, Groene-plus lectoraten en Wageningen UR Knowledge Sharing een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting. Groen Kennisnet ontsluit een actueel aanbod van kennisbronnen en onderwijsmateriaal, waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Groene-plus lectoraten voeren vraaggestuurd praktijkgericht onderzoek uit en initiëren onderwijsvernieuwing (in het hbo, maar meer en meer in samenhang met het mbo). De ontwikkelde kennis wordt direct aan de praktijk verbonden door te werken met kenniskringen. Via Wageningen UR Knowledge Sharing wordt de kennis van Wageningen UR benut in het overige Groen onderwijs. De bijdragen worden door sleutelpersonen en respondenten (h)erkend.

Ook de instrumenten Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie hebben een bijdrage geleverd aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting. Deze bijdrage is iets minder overtuigend, vooral omdat een duurzame borging van de resultaten en effecten nog moet blijken, voor Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs in het bijzonder wat betreft de agrarische opleidingscentra en niet wat betreft het hbo (zie ook hierna).

Van de overige ingezette instrumenten is de daadwerkelijke bijdrage aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting onbekend. Wel is een aantal resultaten bekend, zoals het aantal Groene maatschappelijke stageplaatsen, evenals de (positieve) percepties van personen verbonden aan het Groen onderwijs.

Tabel 6 geeft een samenvattend overzicht van de bijdrage van de ingezette instrumenten.

Tabel 6. Samenvattend overzicht bijdrage instrumenten

	Feiten en cijfers	Percepties	
		Sleutelpersonen	Respondenten*)
Groen Kennisnet	bijdrage	positief	75%
Groene-plus lectoraten	bijdrage	positief	80%
KIGO	bijdrage	positief, kanttekeningen	80%
Landelijke Pedagogische Centra	onbekend	onbekend	50%
WURKS	bijdrage	positief	80%
Groene maatschappelijke stages	onbekend	onbekend	55%
Leren voor Duurzame Ontwikkeling	bijdrage	onbekend	70%

*) Percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de stelling dat het betreffende instrument bijdraagt aan de doelstelling. De uitkomsten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de percepties deels kunnen zijn ingegeven door strategische overwegingen.

Uit een nadere analyse van de bijdrage van de ingezette instrumenten, valt een aantal punten op:

- de relatief minder overtuigende bijdrage van Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie aan het vergroten van de kennisverspreiding en -benutting vormen een indicatie voor de (on)doelmatigheid van de besteding van de middelen; grote uitgaven zijn namelijk die aan Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs (totaal € 40 miljoen) en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie (totaal € 18 miljoen)
- van de ingezette instrumenten hebben vooral Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs en Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie relatief weinig aandacht voor een duurzame borging. Projecten zijn uitgevoerd, maar de verankering (Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie) en inbedding in de onderwijsinstellingen en doorwerking in het onderwijs (Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs) is niet vanzelfsprekend. Voor Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs was dit dan ook de belangrijkste aanleiding om te komen tot een andere aanpak (Meerjarige Investeringsprogramma's; zie ook hoofdstuk 4) (Groene Kennis Coöperatie, 2013; Inspectie van het Onderwijs, 2010). Voor Leren voor Duurzame Ontwikkeling/Natuur- en Milieueducatie stimuleert GroenGelinkt de kennisverspreiding en -benutting.

3.2.3 Groene collectieve ondersteuningsstructuur

Beleidshypothese 3

Aanvullend vakdepartementaal beleid gericht op het stimuleren van een Groene collectieve ondersteuningsstructuur (kleinschaligheid grootschalig organiseren) is een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame borging van zowel de aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt (beleidshypothese 1) als de kennisverspreiding en -benutting voor het agrofoodcomplex en de groene ruimte (beleidshypothese 2).

Doelbereik

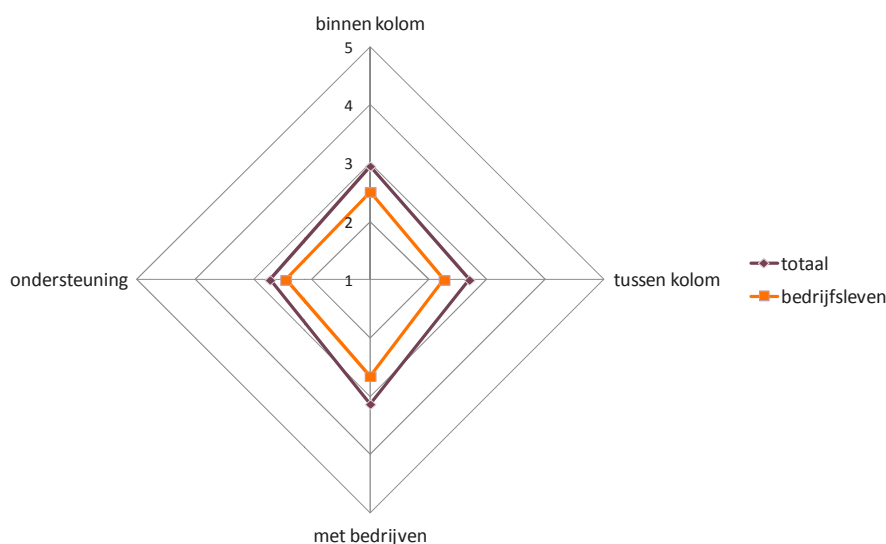
Vraag 11c

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De conclusie is dat initiatieven zoals de Groene Kennis Coöperatie onmiskenbaar hebben bijgedragen aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid, maar dat de kwaliteit van de samenwerking voor verbetering vatbaar is en er onvoldoende samenhang in de Groene collectieve ondersteuningsstructuur tot stand is gekomen:

- *Initiatieven om kleinschaligheid grootschalig te organiseren*
In de periode 2008 tot en met 2012 zijn initiatieven genomen die onmiskenbaar hebben bijgedragen aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid (zie ook hierna). Zo zijn alle onderwijsinstellingen betrokken bij de Groene Kennis Coöperatie en vinden onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties elkaar binnen kenniskringen en diverse projecten. Ook tussen initiatieven en organisaties zijn verbindingen gelegd. Een voorbeeld is Combikracht, een samenwerking tussen het Cito, Kennisnet, de Landelijke Pedagogische Centra, het Ontwikkelcentrum en Silo.
- *Kwaliteit samenwerking voor verbetering vatbaar, samenhang in Groene collectieve ondersteuningsstructuur onvoldoende tot stand gekomen*
De kwaliteit van de samenwerking is evenwel voor verbetering vatbaar. Het Groen onderwijs zelf is kritisch over de kwaliteit van de samenwerking in onder meer de Groene Kennis Coöperatie. De constatering in een op verzoek van de bestuurders van de onderwijsinstellingen uitgevoerde verkenning naar bestuurlijke druk en drukte (Blad Plukken) is dat er teveel tafels zijn met dezelfde onderwerpen en dat de focus teveel gericht is op macht en positie en te weinig op inhoud en beoogde resultaten.

Een constatering die wordt gedeeld door de sleutelpersonen en bevestigd in de gestructureerde vragenlijst; respondenten zijn kritisch over zowel de samenwerking binnen de Groene onderwijsskolom, tussen de onderwijsskolommen als met het bedrijfsleven. Zo'n 25% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de samenwerking wordt ondersteund door een goede Groene collectieve ondersteuningsstructuur (zie figuur 6).



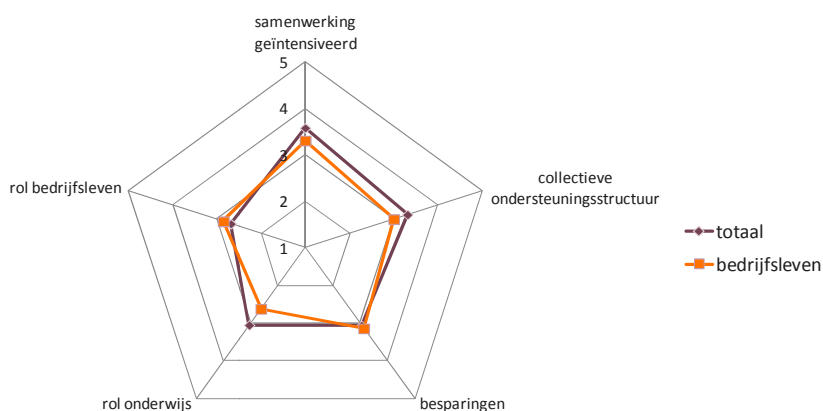
Figuur 6. 'Goed samenwerken en goede ondersteuning samenwerking' (N = 504, percentage 'weet niet' varieert van ongeveer 5 tot 10%)

In de gestructureerde vragenlijst is de kwaliteit van de samenwerking en de totstandkoming van een Groene collectieve ondersteuningsstructuur nader onderzocht aan de hand van een aantal stellingen. Daaruit blijkt dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs, ondanks dat de kwaliteit van de samenwerking voor verbetering vatbaar is, toegevoegde waarde heeft: zo'n 60% van de respondenten is het helemaal eens met de stelling dat de samenwerking in de afgelopen vijf jaar is geïntensiveerd (zie figuur 7).

Tegelijkertijd blijkt onder meer dat de respondenten kritisch zijn op in hoeverre de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven hun rol hebben gepakt, waarbij respondenten uit het onderwijs en het bedrijfsleven kritischer zijn op de ander dan op zichzelf. Zo'n 40% is het (helemaal) eens met de stelling dat de onderwijsinstellingen in de afgelopen vijf jaar hun rol voldoende hebben gepakt, zo'n 30% van de respondenten is het (helemaal) *niet* eens met deze stelling (zie figuur 7).

En zo'n 20% is het (helemaal) eens met de stelling dat het bedrijfsleven in de afgelopen vijf jaar hun rol voldoende hebben gepakt, zo'n 45% van de respondenten is het (helemaal) *niet* eens met deze stelling (zie figuur 7).

De samenwerking is met andere woorden te vrijblijvend gebleken. Met het op initiatief van de onderwijsinstellingen verder invulling geven aan het advies in Blad Plukken door twee kwartiermakers (Groene kenniskolom 2.0; eindrapportage kwartiermakers) lijkt dit overigens te worden doorbroken (Bergkamp & Brascamp, 2013).



Figuur 7. Samenwerken in de groene sector (N = 504, percentage ‘weet niet’ varieert van ongeveer 25 tot 40%)

Doeltreffendheid (bijdrage instrumenten)

Vraag 12c

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten niet mogelijk. Wel is het beeld dat de instrumenten Groene Kennis Coöperatie, het Ontwikkelcentrum en Praktijkleren en Groene plus een bijdrage hebben geleverd aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid. Deze bijdrage is soms iets minder overtuigend, voor de Groene Kennis Coöperatie vooral omdat het eigenaarschap niet door alle onderwijsinstellingen voldoende sterk wordt gevoeld (Groene Kennis Coöperatie, 2013). Wat niet wegneemt dat sleutelpersonen en respondenten de noodzaak van samenwerken onderstrepen.

Van de overige ingezette instrumenten is de daadwerkelijke bijdrage aan het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid onbekend. Wel is een aantal resultaten bekend, evenals de (positieve) percepties van personen verbonden aan het Groen onderwijs.

Tabel 7 geeft een samenvattend overzicht van de bijdrage van de ingezette instrumenten.

Tabel 7. Samenvattend overzicht bijdrage instrumenten

	<i>Feiten en cijfers</i>	<i>Percepties</i>	
		Sleutelpersonen	Respondenten (% positief)*
Groene Kennis Coöperatie	bijdrage	positief, kanttekeningen	70%
Landelijke Pedagogische Centra	onbekend	onbekend	50%
Ontwikkelcentrum	bijdrage (mbo)	positief, kanttekeningen	60%
Praktijkleren en Groene plus			
- box 2	bijdrage	onbekend	onbekend
- box 3	bijdrage	onbekend	60%
KIGO	onbekend	onbekend	60%
WURKS	onbekend	onbekend	60%

- *) Percentage respondentent dat het (helemaal) eens is met de stelling dat het betreffende instrument bijdraagt aan de doelstelling. De uitkomsten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de percepties deels kunnen zijn ingegeven door strategische overwegingen.

Uit een nadere analyse van de bijdrage van de ingezette instrumenten, valt een aantal punten op:

- de relatief minder overtuigende bijdrage van de Groene Kennis Coöperatie aan het tot stand komen van samenhang in de Groene collectieve ondersteuningsstructuur vormt een indicatie voor de (on)doelmatigheid van de besteding van de middelen; een grote uitgave is namelijk die aan de Groene Kennis Coöperatie (totaal € 22 miljoen)
- er is een ingebakken spanning in het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs tussen de ingezette instrumenten voor het grootschalig organiseren van de kleinschaligheid enerzijds en het met subsidieregelingen ondersteunen van vaak individuele, (in omvang en bijdrage) kleine projecten anderzijds. Subsidieregelingen die, ondanks de voorwaarden, naar hun aard bovendien eerder competitie (om het beste voorstel) dan coöperatie stimuleren. In plaats van dat het gesprek gaat over het opleiden van studenten en leerlingen, gaat het nogal eens over de subsidieregelingen (Bergkamp & Brascamp, 2013).

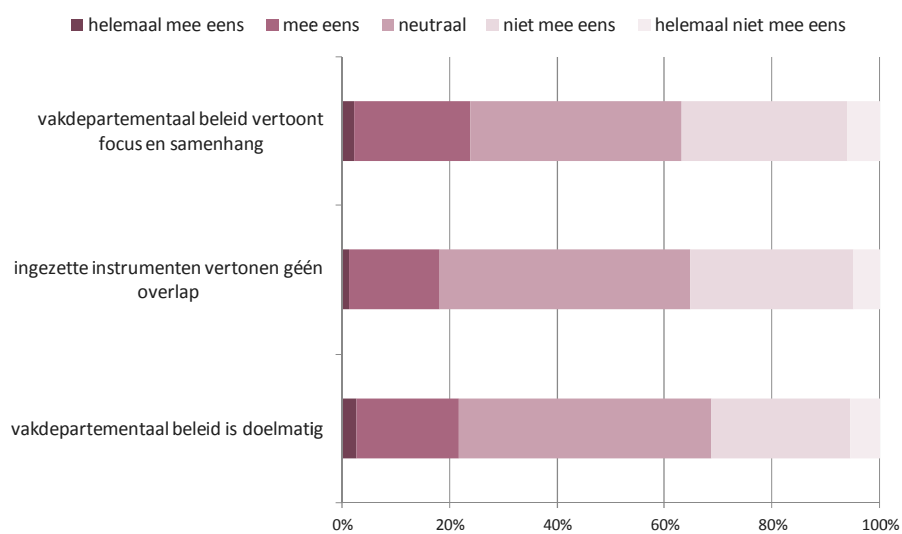
3.3 Doelmatigheid vakdepartementaal beleid Groen onderwijs

Vraag 13

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over hoe doelmatig het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs is geweest niet mogelijk. Wel is de conclusie dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs doelmatiger had gekund. Deze conclusie is, naast de genoemde indicaties, gebaseerd op de volgende bevindingen:

- *Samenhang van ingezette instrumenten is beperkt*
Het gaat vooral om diverse naast elkaar staande instrumenten die in drie subsidieregelingen zijn ondergebracht. Met deze subsidieregelingen worden vaak individuele, (in omvang en bijdrage) kleine projecten ondersteund. Regelmatig gaat het om geïsoleerde projecten die niet duidelijk zijn ingebed in de onderwijsinstellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Ook zijn subsidieregeling niet altijd en overal een doelmatig instrument.
- *Uitvoering functioneerde op onderdelen niet goed, maar is al werkende weg wel verbeterd*
De Groene Kennis Coöperatie (2013) constateert in haar zelfevaluatie dat de uitvoering op onderdelen niet goed functioneerde. Het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs had doelmatiger gekund als er vanaf het begin een gezamenlijke ambitie voor School als regionaal kenniscentrum was geweest, als agrarische opleidingscentra beter waren ingericht en toegerust op projectmatig werken en als er helderheid was over de doelstellingen en meer aandacht voor de monitoring.
- *Volgens personen verbonden aan het Groen onderwijs had het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs doelmatiger gekund*
In de gestructureerde vragenlijst is de doelmatigheid van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs onderzocht aan de hand van een aantal stellingen. Zo'n 20% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het vakdepartementaal beleid doelmatig is, zo'n 30% van de respondenten (helemaal) niet. De respondenten uit het onderwijs scoren op een vijfpuntsschaal gemiddeld een 2,9, respondenten uit het bedrijfsleven uit het onderwijs scoren gemiddeld een 2,7. Ook bevestigt de gestructureerde vragenlijst dat de samenhang van de ingezette instrumenten beperkt is (zie figuur 8).



Figuur 8. Doelmatigheid vakdepartementaal beleid (N = 504, percentage 'weet niet' varieert van ongeveer 30 tot 40%)

4. Lessen

Dit hoofdstuk schetst de veranderende beleidscontext waarin een aantal 'lessons learned' al is meegenomen. Vervolgens presenteert dit hoofdstuk de lessen van de beleidsdoorlichting vakdepartementaal beleid Groen onderwijs die kunnen worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering.

4.1 Veranderende beleidscontext ('lessons learned')

'De beleidscontext waarbinnen het Groen onderwijs opereert is in de afgelopen twee jaar aanzienlijk veranderd. Denk hierbij onder andere aan het topsectorenbeleid, Techniepact en Sectorplannen in het kader van het Sociaal Akkoord. Met de totstandkoming van Centres of expertise (hbo) en Centra voor innovatief vakmanschap (mbo) wordt in het kader van het topsectorenbeleid het onderwijs op inhoudelijke zwaartepunten verbonden met het bedrijfsleven en onderzoek. Daarnaast heeft het Groen onderwijs met Blad Plukken de organisatie van de eigen collectiviteit herijkt. Dit heeft geleid tot nieuwe vormen van vraagarticulatie en programmeren van activiteiten. Landelijk aangrijpingspunt vormt de Human Capital Agenda en op uitvoeringsniveau de centers (sectorale samenwerking) en de individuele scholen die zich in de eigen regio verbinden met het bedrijfsleven' (Ministerie van Economische Zaken, 2013c).

Kader 2. Ontwikkelingen (Ministerie van Economische Zaken, 2013c)

Human Capital Agenda

'De rol van het Groen onderwijs voor de groene topsectoren Agrofood en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen is vastgelegd in de Human Capital Agenda, waarin de gezamenlijke acties en de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming daarvan zijn vastgelegd tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid. Ook is vastgelegd hoe bedrijfsleven en onderwijs zich zullen organiseren om gezamenlijke acties op regionaal en sectoraal niveau op te pakken. De nadruk ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de aansluiting met de arbeidsmarkt te vergroten in kwantitatief opzicht (meer instroom en doorstroom) en kwalitatief opzicht (inhoudelijke ontwikkeling langs de thema's van de innovatieagenda's). Vraagsturing vanuit het bedrijfsleven en de samenleving is bepalend voor de invulling van die rol. Acties vanuit het Techniepact en de Sectorplannen in het kader van het Sociaal Akkoord (bevorderen arbeidsmobiliteit) kunnen binnen deze governancestructuur worden ingepast.'

Centervorming rond inhoudelijke zwaartepunten

'Daarnaast zijn er ook grote stelselontwikkelingen aan de gang die het Groen onderwijs raken. Het gaat hierbij om de focus vanuit het kabinet op meer doelmatigheid en hogere onderwijsprestaties binnen het onderwijssysteem. Dit raakt ook de kleinschaligheid en doelmatigheid van het uniek Groen onderwijsstelsel. Binnen het Groen onderwijs is op hbo- en mbo-niveau een eigen invulling gegeven aan de centervorming: een center (inhoudelijk zwaartepunt) wordt niet aan één instelling gegund, maar wordt getrokken door de instelling met het meest uitgesproken profiel op het zwaartepunt als penvoerder, waarbij de overige groene instellingen aansluiten. Gedachte hierachter is dat op deze wijze doelmatig invulling kan worden gegeven aan het gezamenlijk beheer van de expertisebasis die ten grondslag ligt aan het desbetreffende opleidingsaanbod. Ook bieden de centers de context voor het samen met het bedrijfsleven ontwikkelen van vernieuwing op landelijk niveau met vervolgens uitrol in de regio via de deelnemende instellingen.'

Kader 2. Ontwikkelingen (vervolg)

'Basis voor deze ontwikkeling vormen de aanbevelingen van de commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel en de kabinetsreactie daarop. De keuzen die het Groen hbo-onderwijs heeft gemaakt ten aanzien van profilering en zwaartepuntvorming van onderwijs en onderzoek zijn vastgelegd in een gezamenlijk plan (Sectorplan Hao), waarin het ontwikkelperspectief is vastgelegd voor de periode 2011-2015. Voor de totstandkoming van de centra op mbo-niveau is aangesloten op deze benaderingswijze. Bijzonder is dat de groene hbo-centres en mbo-centra zich ook inhoudelijk met elkaar verbinden.

In 2012 en 2013 zijn een groot aantal de Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap van start gegaan⁹⁾. In 2014 wordt verwacht dat ook op het zwaartepunt natuur, landschap en water een Centre of expertise en een Centrum voor innovatief vakmanschap tot stand zullen worden gebracht. Hiermee zijn dan alle inhoudelijke zwaartepunten binnen het groene domein afgedekt met een center op hbo- en mbo-niveau. Deze centers vormen ook de context waarin onderwijs, bedrijfsleven en regionale overheden gezamenlijke businesscases ontwikkelen op het snijvlak van onderwijs, na- en bijscholing, innovatie en onderzoek.'

Blad Plukken

'Ook ten aanzien van de interne sturing binnen het Groen onderwijs zijn stappen gezet. Het Groen onderwijs heeft de eigen bestuurlijke organisatie geëvalueerd. De uitkomsten van deze zelfevaluatie (Blad Plukken) heeft ertoe geleid dat de Groene Kennis Coöperatie per 2014 wordt opgeheven en deze functionaliteit wordt vervangen door het principe van samenwerking op basis van een gezamenlijke landelijke agenda en de uitvoering daarvan in coalities op basis van gedeelde individuele behoeften.'

Beleidsgevolgen

'In de afgelopen periode (vanaf 2012) zijn de eerste stappen gezet om het instrumentarium te herijken gelet op de bovenstaande ontwikkelingen. Leidmotief voor de komende periode 2013-2015 vormt de Meerjarenafpraak tussen het Groen onderwijs en het ministerie van EZ dat de groene scholen zich behalve als aanbieder van aantrekkelijk initieel onderwijs ook positioneren als regionaal kenniscentrum. In de afgelopen jaren is door het Groen onderwijs gewerkt aan de vier rollen vanuit de filosofie van de School als regionaal kenniscentrum¹⁰⁾. De invulling en structurele borging van deze rollen verdient blijvende aandacht. Dit blijkt ook uit de beleidsdoorlichting.

Het Groen onderwijs heeft dankzij het vakdepartementaal beleid een behoorlijke stap voorwaarts gemaakt in haar rol en positie als School als regionaal kenniscentrum. In zekere zin heeft het Groen onderwijs een voorlopersrol gelet op de publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid waarin de school als kenniscentrum in verbinding met het bedrijfsleven en gericht op kenniscirculatie wordt aangehaald als het wenkend perspectief voor de komende jaren binnen het onderwijssysteem' (Ministerie van Economische Zaken, 2013c).

'Het jaar 2013 is een overgangsjaar, waarin het Groen onderwijs, topsectoren en het ministerie van EZ in gezamenlijkheid een nieuwe inrichting van de sturingsrelaties en de wijze van sturing voor de periode 2013-2015 ontwikkelen. De omslag in denken en handelen die wordt voorgestaan, is: *van aanbodgedreven collectief programmeren van kennis en innovatie naar vraaggericht programmeren en stimuleren van individuele behoeften*. Dit uit zich in een aantal 'van ... naar ... bewegingen' (Ministerie van Economische Zaken, 2013c):

- niet meer leidend is de groene kennis die de scholen in huis hebben, maar de groene doelen die vanuit de gouden driehoek worden benoemd

⁹⁾ Op dit moment zijn er zeven Centres of expertise binnen het groene domein (Agrodier, Biobased economy, Deltatechnologie, Food, Greenports, Healthy ageing, en Open teelten) en drie Centra voor innovatief vakmanschap (Agrofood, Biobased, en Tuinbouw).

¹⁰⁾ Verzorgen aantrekkelijk, actueel en praktijkgericht initieel onderwijs, post-initieel leren, kennis voor innovatie, en kennis voor jeugd en burgers.

- het opleidingsaanbod wordt bepaald door de arbeidsmarktrelevantie en de inhoud van het onderwijs wordt mede bepaald door wat de actuele beroepspraktijk verlangt
- het Groen onderwijs zal vragen op het gebied van scholing of kennistoepassing met een niet-groene component organiseren en daartoe de samenwerking zoeken met niet-groene kennisinstellingen
- meer aansluiten op de regionale dynamiek en economische agenda vanuit de gouden driehoek; het accent ligt op zwaartepuntvorming van scholing, innovatie en onderzoek. De totstandkoming van de Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap vormen hiervan een goed voorbeeld
- verbreding van de inzet van Groen onderwijs binnen het EZ-beleid op het terrein van ontwikkelings-samenwerking en voedselzekerheid en buitenlandse handel. Het Groen onderwijs kan helpen bij de opbouw van een kennisinfrastructuur, het oplossen van kennisvraagstukken ter plaatse of het trainen van mensen die ter plaatse met door Nederlandse bedrijven geleverde goederen of procesaanpak aan de slag gaan.'

Eindbeeld (aansturingfilosofie)

'Om de bovenstaande 'van ... naar ... bewegingen' met elkaar te kunnen maken is gewerkt aan het herijken van het instrumentarium. De enige uitzondering betreft de inzet van praktijkleermiddelen (budget: € 20 miljoen per jaar). Door de respondenten werden doel en effectiviteit van de inzet van de praktijkleermiddelen herkend en in overtuigende mate onderschreven. Uit de beleidsdoorlichting blijkt ook dat de kwaliteit van de samenwerking omhoog moet en dat de samenwerking meer geïntensiveerd moet worden richting het bedrijfsleven. De verandering betreft niet zo zeer het 'wat' van het beleid: het leggen van verbindingen tussen partijen in en buiten het kennisstelsel teneinde via samenwerking meer impact te hebben. De verandering richt zich in het bijzonder op de aansturingsvraag: 'hoe' organiseren we de vraagarticulatie waarmee wordt bepaald op welke onderwerpen wordt samengewerkt en welke vorm van samenwerken daarbij past. Kernbegrippen hierbij zijn vraagsturing, integratie, vereenvoudiging en ontschotting. De verandering wordt vormgegeven door consequent de volgende vragen aan partijen te stellen (Ministerie van Economische Zaken, 2013c):

- wat willen we als gouden driehoek gezamenlijk bereiken (dit vormt de landelijke agenda)?
- ligt de actie op individueel niveau, sectoraal niveau of vereist deze – in eerste instantie – een landelijke aanpak (bijvoorbeeld omdat de ontwikkelingskosten de draagkracht van individuele partijen te boven gaat)?'

'In aansluiting op bovengenoemde vragen zijn er drie contexten waarop de vraagsturing richting het instrumentarium aansluit die daarmee de drie pijlers vormen onder het vakdepartementaal beleid voor de komende jaren (Ministerie van Economische Zaken, 2013c):

1. *Individuele scholen* (Meerjarige Investeringsprogramma's)

De middelen voor onderwijsvernieuwing en samenwerking in de regio worden niet meer via de collectieve GKC-programma's verdeeld, maar gaan rechtstreeks naar de scholen op basis van leerlingaantallen; iedere school stelt binnen de tripartiet overeengekomen Landelijke Agenda zijn eigen mix aan prioriteiten vast overeenkomstig de eigen ontwikkelbehoeften. De te bereiken doelen, samenwerkingsverbanden in de regio en uit te voeren acties legt de school vast in een Meerjarig Investeringsprogramma (MIP 2013-2015).

2. *Sectorale invalshoek* (centers als schakel- en makelpunt naar sectoren)

Centervorming rond inhoudelijke zwaartepunten binnen het kennisstelsel vormt het aangrijpingspunt om op basis van businesscases inhoudelijk met het bedrijfsleven en andere organisaties samen te werken aan toponderwijs, kennisverspreiding, onderzoek en innovatie. Hier ligt ook het vertrekpunt voor de aansturing van de kennisontsluiting, kennisverspreiding en de onderwijsvernieuwingprogramma's.

3. *Landelijke aanpak* (integrale vraagsturing ondersteuningsbehoeften)

Integrale aansturing ondersteuningsstructuur vanuit enerzijds de landelijke agenda (collectieve landelijke ontwikkelopgaven) en anderzijds de behoeften vanuit centers en individuele instellingen.'

Tabel 8 geeft een overzicht van hoe de middelen en bijbehorende instrumenten programmatisch binnen de drie pijlers worden ingezet in de periode 2013 tot en met 2015 (de middelen sluiten aan op de uitgaven in de periode 2008 tot en met 2012; vergelijk tabel 3). Binnen een pijler worden de middelen ontschot (Ministerie van Economische Zaken, 2013c).

Tabel 8. Middelen vakdepartementaal beleid Groen onderwijs in de periode 2013 tot en met 2015, € miljoen (Ministerie van Economische Zaken, 2013c)

Programma	2013-2015, per jaar
<i>Praktijkleren</i>	20,2 (36%)
box 1 – praktijkleren	14,7
box 2 – toeslag kleine sectoren	5,5
<i>Meerjarige Investeringsprogramma's</i>	19,1 (34%)
KIGO – projectmiddelen vernieuwing	8,0
box 1 – inrichting makel- en schakelfunctie	5,0
box 1 – professionalisering	1,2
box 1 – internationalisering	0,9
box 3 – investering authentiek leren	3,0
box 4 – onderwijskwaliteit	1,0
<i>Centervorming *)</i>	6,5 (12%)
GKC – Groen Kennisnet (ontsluiten kennis Wageningen UR)	2,5
Groene-plus lectoraten	2,0
GKC – onderwijsvernieuwingsprogramma's	2,0
<i>Ondersteuning</i>	10,2 (18%)
GKC – bureaunkosten	1,5
Landelijke Pedagogische Centra – pedagogisch advies	0,6
Ontwikkelcentrum – ontwikkelen content	2,3
box 6 – opleidingsschool	2,0
Wageningen UR Knowledge Sharing	0,8
DuurzaamDoor – educatie	3,0
Totaal	56,0 (100%)

*) De uitgaven aan 50% cofinanciering van de Centres of expertise (€ 1 miljoen per jaar) en Centra voor innovatief vakmanschap (€ 0,8 miljoen per jaar) vallen buiten de scope van het vakdepartementaal beleid (betreffen algemeen onderwijsbeleid).

4.2 Vijftal lessen voor verdere beleidsontwikkeling en uitvoering

Dat de nieuwe aansturingsfilosofie, en de daaraan verbonden prioriteiten, mede is gebaseerd op de ervaringen met het gevoerde beleid in de periode 2008 tot en met 2012, komt ook naar voren uit de uitkomsten van de beleidsdoorlichting vakdepartementaal beleid Groen onderwijs. Een visie op de (gewenste) ontwikkeling van de groene sector met zelfbewuste onderwijsinstellingen en samenwerking zijn nodig. Meerjarige Investeringsprogramma's, Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap sluiten daarop aan.

Tegelijkertijd is het beeld dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs extra prestaties mogelijk heeft gemaakt.

De gepresenteerde lessen van de beleidsdoorlichting van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs kunnen worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering. Ze vormen een nadere onderbouwing en aanvulling op de nieuwe aansturingsfilosofie en geven aandachtspunten mee.

4.2.1 Strategische oriëntatie op de doelstelling en rolopvatting

In de beleidsdoorlichting is, in het bijzonder tijdens de expertmeeting met experts uit het beleidsterrein Groen onderwijs en daarbuiten, de ruimte genomen om op basis de bevindingen strategisch naar het vakdepartementaal beleid te kijken: doen en willen we de goede dingen?

Les I Het proberen te beantwoorden van de strategische vraag 'doen en willen we de goede dingen' leert dat de essentie van het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs en de daarvan afgeleide doelstellingen scherper kan worden geformuleerd.

Tijdens de expertmeeting is voorlopig geconstateerd dat de essentie van het vakdepartementaal beleid is gelegen in:

- het mogelijk maken van een landelijk aanbod van actueel, vooruitstrevend en aantrekkelijk Groen onderwijs. Dit impliceert dat tot op zekere hoogte enige ondoelmatigheid vanwege de kleinschaligheid wordt geaccepteerd
- het stimuleren van kennisontwikkeling en vooral kennistoepassing binnen de economisch en maatschappelijk belangrijke groene sector door het in stand houden van een vitale kennisinfrastructuur. Het belang hiervan is in het recente advies Naar een lerende economie – dat spreekt over het stimuleren van kenniscirculatie – door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) onderstreept.

Het ministerie van Economische Zaken kan de voorlopige essentie van het vakdepartementaal beleid nader uitwerken, onder meer door de vertaalslag te maken naar bijbehorende doelstellingen. Deze doelstellingen moeten dusdanig worden gespecificeerd dat datgene waar het vakdepartementaal beleid naar streeft is bepaald. Of, met andere woorden: wanneer is het vakdepartementaal beleid een succes? Goede doelstellingen zijn bijvoorbeeld meetbaar, acceptabel, gecommuniceerd, inspirerend en engagerend.

Punten die bij de nadere uitwerking ook aan de orde kunnen komen, zijn: de visie op de (gewenste) ontwikkeling van de groene sector, de spanning tussen een landelijk aanbod en een versnipperd aanbod van Groen onderwijs, een duurzame borging van de bereikte resultaten en effecten, en het omgaan met kwetsbaarheden.

Les II De strategische vertaalslag hoort een vertaling te krijgen in de rolopvatting van het ministerie van Economische Zaken en de in te zetten instrumenten. De beleidsdoorlichting Groen onderwijs leert dat het helpt als het ministerie van Economische Zaken helder is over haar rol en waar ze voor het bereiken van de doelstellingen afhankelijk is van anderen (vergelijk tabel 9). De aansturing zal anders worden: minder regie vooraf, tijdens en achteraf, meer loslaten in vertrouwen maar wel betrokken. De beleidsdoorlichting leert ook dat het waardevol is om te kijken naar een veel bredere, samenhangende mix van instrumenten dan alleen instrumenten die financieel van aard zijn en die wat betreft subsidieregelingen naar hun aard eerder competitie dan coöperatie stimuleren.

Tabel 9. Verantwoordelijkheid Rijksoverheid, Groen onderwijs en bedrijfsleven (N = 408 – 417)

	Primair verantwoordelijk	Mede verantwoordelijk	Ook een rol
<i>Aansluiting Groen onderwijs op arbeidsmarkt</i>			
Kwantitatieve aansluiting	onderwijs (36%)	bedrijfsleven (29%) ministerie van EZ (20%)	ministerie van OCW (14%)
Instroom	onderwijs (63%)		bedrijfsleven (18%) ministerie van OCW (12%)
Kwalitatieve aansluiting	onderwijs (75%)		bedrijfsleven (13%)
Actualiteit curriculum	onderwijs (77%)		bedrijfsleven (10%)
Professionalisering docenten	onderwijs (77%)		ministerie van OCW (15%)
Actualiteit beroepspraktijkvorming	bedrijfsleven (55%)	onderwijs (40%)	
<i>Kennisverspreiding en -benutting</i>			
Kennisverspreiding en -benutting	onderwijs (47%)	ministerie van EZ (25%) ministerie van OCW (20%)	
Internationalisering	onderwijs (51%)	ministerie van EZ (31%)	ministerie van OCW (16%)

Respondenten is gevraagd wie voor welk thema primair verantwoordelijk is. De percepties van respondenten uit het bedrijfsleven en het onderwijs verschillen weinig. Alleen de percepties over wie primair verantwoordelijk is voor internationalisering van het Groen onderwijs verschillen substantieel: volgens respondenten uit het bedrijfsleven is dat het ministerie van Economische Zaken, volgens respondenten uit het onderwijs is dat het onderwijs zelf.

Les III

Daarnaast leert de beleidsdoorlichting dat de 'beleidscyclus' voor het vakdepartementaal beleid nog kan worden verbeterd. Dit begint met het specificeren van de doelstellingen. Andere verbeterpunten zijn:

- het bepalen van een robuuste set betekenisvolle indicatoren, waarvan de ontwikkeling bewust en consistent wordt gemonitord
- het regelmatig uitvoeren van goede evaluaties, die inzicht geven in zowel de uitvoering van het vakdepartementaal beleid (de vraag 'waarom gaat het zoals het gaat', om van te leren) als de effecten van het vakdepartementaal beleid. De Expertwerkgroep Effectmeting (2012) heeft bijvoorbeeld een evaluatieontwerp uitgewerkt voor de (effect)evaluatie van Centra voor innovatief vakmanschap
- het meer beleidsgericht gebruiken van de begroting.

4.2.2 Investering in de kwaliteit van de samenwerking binnen de groene sector

De groene sector kent een rijke traditie van samenwerken. Denk aan het zogenoemde OVO-drieluik; de samenwerking tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs. Maar denk ook aan het Sectorplan Hao en de Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap. Wat juist gegeven deze traditie opvalt, is dat veel van de personen verbonden aan het Groen onderwijs kritisch zijn over de kwaliteit van de samenwerking. Is de groene sector misschien te druk met zichzelf, heeft de groene sector het soms te ingewikkeld georganiseerd?

Les IV

Hoe dan ook, de beleidsdoorlichting leert dat succesvol samenwerken binnen de groene sector, ondanks haar rijke traditie, niet vanzelfsprekend is. Juist met het oog op nieuwe verdienmodellen, Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap is het van belang te investeren in de kwaliteit van de samenwerking binnen de groene sector. Dat heeft ook zowel bij de respondenten uit het bedrijfsleven als de respondenten uit het onderwijs de hoogste prioriteit (zie tabel 10).

Tabel 10. Prioriteit investeringen (N= 349)

Volgens bedrijfsleven	Volgens onderwijs
Samenwerking Groen onderwijs en bedrijfsleven (43%)	Samenwerking Groen onderwijs en bedrijfsleven (34%)
Professionalisering docenten Groen onderwijs (13%)	Professionalisering docenten Groen onderwijs (18%)
Praktijkleren (12%)	Innovatie (12%)
Kennisverspreiding en -benutting (7%)	Praktijkleren (11%)
Innovatie (6%)	Leermiddelen voor Groen onderwijs (8%)
Internationalisering van Groen onderwijs (3%)	Kennisverspreiding en -benutting (7%)
Leermiddelen voor Groen onderwijs (3%)	Collectieve ondersteuningsstructuur (3%)
Collectieve ondersteuningsstructuur (1%)	Internationalisering van Groen onderwijs (3%)
Schaalvergroting Groen onderwijs (0%)	Schaalvergroting Groen onderwijs (2%)

Respondenten is gevraagd welke thema's prioriteit hebben voor een investering als ze zelf zouden moeten (mee)betalen. Het genoemde percentage is het percentage respondenten dat het thema in de rangordening op nummer 1 heeft gezet.

Samenwerking in de groene sector is niet maakbaar, maar aandacht voor verschillende invalshoeken op samenwerken beïnvloedt de kans op succes wel positief: gedeelde ambitie, recht doen aan belangen, goed persoonlijk samenwerken, professioneel organiseren en een betekenisgevend proces (Kaats & Opheij; 2012). Zo bekeken, leert de beleidsdoorlichting dat het van belang kan zijn om extra aandacht te besteden aan:

- *gedeelde ambitie*, het kloppend hart van de samenwerking. Samenwerking binnen de groene sector moet iets opleveren, bijvoorbeeld: hoge kwaliteit opleidingen voor leerlingen en studenten, een authentieke leeromgeving waarbij gebruik kan worden gemaakt van de meest actuele technieken uit de beroepspraktijk, een effectieve en efficiënte ondersteuning met een bijbehorend businessmodel. Als de ambitie voor partijen daadwerkelijk van betekenis is, zullen ze ook eigenaarschap voelen
- *recht doen aan belangen*, gaat over de dialoog over het gezamenlijk belang en de eigen belangen. In de samenwerking binnen de groene sector gaat het er om recht te doen aan de belangen van partijen; partijen komen in beweging als de samenwerking hun belang dient. Als de samenwerking daadwerkelijk meerwaarde creëert voor partijen, zullen ze ook bereid zijn met elkaar te onderhandelen over wat elk van de partijen investeert
- *professioneel organiseren*, gaat over het scheppen van condities zodat de samenwerking de beoogde daadkracht realiseert. Juist omdat in een samenwerking vaak geen routines zijn en de Groene Kennis Coöperatie wordt afgebouwd. Condities die op de verschillende niveaus van samenwerking (tussen opleidingen, in de regio, landelijk) kunnen verschillen. De instrumenten binnen het vakdepartementaal beleid kunnen niet alleen worden ingezet om te sturen op de samenwerking binnen de Groene onderwijskolom en tussen de onderwijskolommen, maar ook op die tussen het Groen onderwijs en het bedrijfsleven.

4.2.3 Aandacht voor duurzame borging en kwaliteit

In de periode 2008 tot en met 2012 heeft het ministerie van Economische Zaken diverse instrumenten ingezet. Een aantal instrumenten heeft een (belangrijke) bijdrage geleverd aan een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van Groen onderwijs op de arbeidsmarkt en het vergroten van kennisverspreiding en -benutting. Van een aantal andere instrumenten is de bijdrage onbekend. Het beeld is dat het vakdepartementaal beleid Groen onderwijs extra prestaties mogelijk heeft gemaakt.

Les V De beleidsdoorlichting leert dat extra aandacht nodig is voor de duurzame borging van de resultaten en effecten. Dan gaat het om verankering, inbedding in onderwijsinstellingen en doorwerking in het onderwijs, evenals om de exploitatie van nieuwe praktijkvoorzieningen. Kortom, om het beter gebruiken van bestaande kennis. De uitdaging voor de Rijksoverheid, het Groen onderwijs en het bedrijfsleven is om de resultaten en effecten, ook naar de toekomst toe, in stand te houden.

Tot slot, regelmatig is in de beleidsdoorlichting de kleinschaligheid in de groene sector ter sprake gebracht, van zowel het Groen onderwijs (vooral vmbo en mbo), het relatief pluriform groen bedrijfsleven als de ingezette instrumenten. Randvoorwaardelijk beleid was de kleinschaligheid in het Groen onderwijs grootschalig te organiseren.

Hoewel de kleinschaligheid succesvolle samenwerking binnen de groene sector er misschien niet gemakkelijker op maakt, moet de aandacht vooral (blijven) uitgaan naar onderwijs en onderzoek van hoge kwaliteit¹¹⁾. Deze kwaliteit varieert nu, binnen de onderwijskolom maar ook tussen onderwijsinstellingen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) concludeert in het eerder genoemde advies (Naar een lerende economie) dat een kwaliteitsslag nodig is, vooral wat betreft een systematisch ontwikkelings- en innovatiesysteem. Bijzonder is dat het Groen onderwijs, door zich te positioneren als regionaal kenniscentrum, aan deze kwaliteitsslag in de praktijk al deels invulling geeft.

¹¹⁾ Aandacht voor een hoge kwaliteit van onderwijs en onderzoek kan natuurlijk wel samengaan met aandacht voor het verminderen van de kleinschaligheid in het Groen onderwijs en het versterken van de organisatiegraad van het groen bedrijfsleven.

Bronnenlijst

- Bergkamp, R. & E.W. Brascamp (2013), *Groene kenniskolom 2.0; eindrapportage kwartiermakers*
- Bridges Karr, L., L.C.P.M. Meijs & L. Roza (2010), *De praktijk leert; een uitgebreide tussenstand na 2 jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*
- Expertwerkgroep Effectmeting (2012), *Durf te meten; eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*
- Groene Kennis Coöperatie (2013), *Zelfevaluatie Groene plus Groen onderwijs 2008-2013*
- Inspectie van het Onderwijs (2013), *De staat van het onderwijs; onderwijsverslag 2011/2012*
- Inspectie van het Onderwijs (2012), *De staat van het onderwijs; onderwijsverslag 2010/2011*
- Inspectie van het Onderwijs (2010), *Van RIGO naar KIGO; 2009*
- IVA beleidsonderzoek en advies (2012), *Diversiteit in het Groene onderwijs; verslag van de tweede monitor van het actieplan Kies Kleur in Groen*
- Kaats, E.A.P. & W. Ophøj (2012), *Leren samenwerken tussen organisaties; samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*, Deventer: Kluwer
- Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2012), *Loopbanen van mbo'ers Groen; een verkennend onderzoek naar de positie van bol'ers uit mbo Groen tien jaar en drie à vier jaar na diplomering*
- Ministerie van Economische Zaken (2013a), *Beleidstheorie Groen onderwijs van hoge kwaliteit; EZ bijdrage vanuit vakdepartementaal beleid*
- Ministerie van Economische Zaken (2013b, 17 mei), *Budgettair overzicht vakdepartementaal beleid*
- Ministerie van Economische Zaken (2013c, 3 december), *Transitie Groen onderwijs*
- Ministerie van Economische Zaken (2013d), *Tussenevaluatie Groene-plus lectoraten*
- Ministerie van Economische Zaken (2013e, 1 november), *Verantwoording bevindingen*
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000, 21 september), *Beleidsbrief Groen onderwijs 2010*
- Staatscourant (2012, nr. 18352), *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012-2013a, 33 605 XIII, nr. 1), *Jaarverslag en slotwet ministerie van Economische Zaken 2012*
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012-2013b, 33 400 XIII, nr. 2), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013*
- Twynstra Gudde (2013), *Beleidsdoorlichting Groen onderwijs; bevindingenrapport*
- Wageningen UR (2012), *2012-rapportage programma WURKS*
- Wageningen UR (2011), *Monitoring en evaluatie WURKS-II (eindrapportage)*
- Wageningen UR & TNO (2012), *Duurzaam doen!, leren van vitale coalities; monitoring en evaluatie van de programma's Leren voor Duurzame Ontwikkeling en Natuur- en Milieueducatie*
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Naar een lerende economie; investeringen in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Samenstelling begeleidingscommissie

- de heer Verweij, voorzitter
- de heer Van Haaren, ministerie van Economische Zaken
- de heer Hondebrink, ministerie van Economische Zaken
- de heer Janssen, LTO Nederland, pluimveehouder
- de heer Van der Linden, ministerie van Economische Zaken
- de heer Mulder, Wageningen UR
- de heer Wit, ministerie van Financiën.

Lijst betrokken personen

Gesprekken met beleidsmedewerkers

- mevrouw Van den Brand, ministerie van Economische Zaken (Dienst Regelingen)
- mevrouw Holl, ministerie van Economische Zaken (Dienst Regelingen)
- de heer Van Raaij, ministerie van Economische Zaken
- mevrouw Reijnen, ministerie van Economische Zaken
- mevrouw Reuver, ministerie van Economische Zaken
- de heer Van Schie, ministerie van Economische Zaken
- de heer Stegehuis, ministerie van Economische Zaken
- de heer Teunis, ministerie van Economische Zaken
- mevrouw Van Vilsteren, Groene Kennis Coöperatie
- de heer Van Winden, ministerie van Economische Zaken.

Groepsgesprekken met sleutelpersonen

Groepsgesprek bedrijfsleven

- de heer Doornbos, Doornbos werving & selectie
- de heer Douma, LTO Noord, varkenshouder
- de heer Hasselo, LTO Noord, akkerbouwer
- de heer Kremer, melkveehouder
- de heer Van Oorschot, FrieslandCampina
- de heer Van Oosten, Adveast
- de heer Verhoeven, De Boomkwekerij
- de heer Zijlmans, Branchevereniging VHG.

Groepsgesprek onderwijs

- de heer Bakema, Wageningen University
- de heer Den Besten, HAS Hogeschool
- mevrouw Van den Bovenkamp, PTC+
- de heer Jellema, Groene Kennis Coöperatie
- de heer Pouwels, HAS Hogeschool
- mevrouw Sauter, Wageningen University
- mevrouw Wouters, Aequor.

Groepsgesprek ondersteuningsstructuur en maatschappelijke organisaties

- de heer Van Bruggen, Agentschap NL
- de heer Verbeek, De Groene Kennispoort Twente
- mevrouw Van Vilsteren, Groene Kennis Coöperatie
- mevrouw Vintges, gemeente Westland.

Twynstra Gudde

Expertmeeting

- mevrouw Van Cauwenberghe-Quax, Inspectie van het Onderwijs
- de heer Corstjens, platform Bètatechniek
- de heer Hondebrink, ministerie van Economische Zaken
- de heer Janssen, LTO Nederland, pluimveehouder
- de heer Kaiser, review commissie hoger onderwijs en onderzoek
- de heer Van der Linden, ministerie van Economische Zaken
- de heer Lourens, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- de heer Van Niekerk, review commissie hoger onderwijs en onderzoek
- de heer Verweij, voorzitter begeleidingscommissie.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Onderzoeksvragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Aanvullende onderzoeksvragen

1. Wordt de door EZ gefaciliteerde vakdepartementale bijdrage van het Groen onderwijs aan de realisatie van de hoofddoelen van het EZ beleid herkend en gewaardeerd door de betrokken stakeholders (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, jeugd en burgers)? En zo ja waar blijkt dit uit en zijn er verschillen waarneembaar bij de verschillende stakeholders?
2. Wordt het effect van de collectieve aanpak van de ondersteuningsstructuur herkend en gewaardeerd en in welke mate leidt deze collectieve aanpak voor individuele Groene scholen tot de gevraagde extra Groene prestaties in opdracht van EZ? Is er een relatie tussen de collectieve aanpak en de mate waarin een Groene school hierdoor de gevraagde extra groene prestaties kan leveren?
3. Is de keuze en samenhang van het beleidsinstrumentarium 1) gericht op extra prestaties en 2) de collectieve ondersteuningsstructuur effectief en efficiënt gekozen en ingezet in relatie tot de beleids-hypothesen en hoofddoelen?
Beoordeel hierbij ook voor zover mogelijk het individuele effect van het beleidsinstrumentarium op 1) extra prestaties dan wel 2) totstandkoming en borging collectieve ondersteuningsstructuur. In het bijzonder de regeling Praktijkleren en Groene plus en de regeling Groene-plus lectoraten.
Beoordeel bij de uitvoeringskosten van het beleidsinstrumentarium ook de besparingen als gevolg van de collectieve ondersteuningsstructuur.
4. Hoe wordt de organisatorische invulling van de sturingsfilosofie van de overheid (wijze van programmeren, instrumenteren en gerichtheid op samenwerking) beoordeeld door de betrokken actoren? In hoeverre is de sturingsfilosofie randvoorwaardelijk voor de totstandkoming van samenwerking en als gevolg hiervan de gevraagde prestaties op het terrein van kennis en innovatie?
5. Welke leereffecten voor beleid kunnen worden getrokken ten aanzien van de keuze en samenhang van het beleidsinstrumentarium en de sturingsfilosofie van de overheid?