



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Van toen naar straks

Berekeningswijzen uitgaven per student in het mbo vergeleken

Jurriaan Berger; Johan Bokdam

Zoetermeer, 16 oktober 2015

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	7
1.2 Aanpak	8
2 Berekeningen van AOC Raad/Berenschot	9
3 Aannames achter berekeningen Berenschot/ AOC Raad	11
3.1 De teller: euro's	11
3.2 De noemer: studenten	12
4 Aannames vergeleken	15
4.1 Verschillen Panteia – AOC Raad/Berenschot	15
4.2 Verschillen gekwantificeerd: wat scheelt het?	16
Bijlagen	21
Bijlage 1 Tabellen 2007-2014	21



Samenvatting

Dit rapport gaat over de verhouding tussen de bekostiging van het door EZ bekostigde 'groene' mbo-onderwijs en het door OCW bekostigde (overige) mbo vanaf 2016. Volgens de AOC Raad ontvangt het groen mbo *vanaf 2016* bijna € 1.000 minder per student dan het overige mbo. Uit een eerdere analyse van Panteia bleek dat het groen mbo *tot 2014* juist ongeveer € 1.000 meer per student ontving dan het overige mbo. De vraag is hoe deze cijfers zich tot elkaar verhouden.

Beide berekeningen maken gebruik van herleidbare openbare informatie en zijn *intern valide* oftewel correct uitgevoerd. De verschillen in de twee bedragen per student blijken volledig terug te voeren op *verschillen in aannames* bij het opstellen van de relevante uitgaven en bij het tellen en wegen van relevante studenten. NB de bedragen voor vooral 2016 liggen nog niet vast, want deze zijn afhankelijk van de begrotingsbehandeling.

De drie belangrijkste veroorzakers van het geconstateerde verschil in het bedrag per student tussen de methode-Panteia en de methode-AOC Raad/Berenschot zijn:

1. Vakdepartementale subsidies EZ

Ten eerste: Panteia neemt in tegenstelling tot AOC Raad/Berenschot *alle* rijksuitgaven mee. In 2016 vervallen grotendeels de 'Groene Plus'-gelden en daarmee de meeste vakdepartementale subsidies voor het groen mbo. Dit komt neer op ongeveer € 900 per student minder inkomsten voor AOC's in 2016. In 2016 is nog sprake van een klein restant in het kader van uitfinanciering van bestaande verplichtingen. Dit leidt ertoe dat de methode-Panteia voor 2015 een aanzienlijk verschil ziet in totale uitgaven per gewogen student. Maar voor 2016 komen we met die methode uit op vrijwel *gelijke* totale uitgaven per gewogen student voor groen en overig mbo. Dit verklaart het (grote) verschil tussen de AOC Raad/Berenschot en Panteia voor 2015, maar niet voor 2016 en verder.

2. Overige subsidies

Een deel van de bekostiging in de vorm van subsidies blijft bestaan voor zowel het groen als het overig mbo. In 2016 compenseert het restant van de EZ-subsidies nog de iets lagere basisbekostiging van mbo groen. Dit is deels een laatste restant ('uitfinanciering') van de Groene Plus-verplichtingen; zie hierboven.

Na 2016 houdt die laatste categorie op te bestaan en zijn er alleen OCW-conforme subsidies. Er zouden dan, als alles verder gelijk blijft, met de methode-Panteia, bijna gelijke uitgaven (ongeveer € 50 per student verschil) overblijven. Berenschot neemt subsidies niet mee, en komt mede daardoor op een wat groter verschil.

3. Prijsfactoren

Het belangrijkste verschil in euro's tussen de beide methoden voor 2015, 2016 en verder is het wel of niet meenemen van *prijsfactoren* in de weging van studenten. De Commissie Herziening Prijsfactoren MBO heeft in haar rapport (2014) geconstateerd dat opleidingen met een zelfde prijsfactor niet onderling vergelijkbaar zijn. Daarom kunnen we geen uitspraak doen over de vraag in hoeverre prijsfactoren accuraat de verschillen tussen kosten van opleidingen beschrijven.

De AOC Raad en Berenschot hebben een rekenkundige exercitie uitgevoerd waarin die vergelijkbaarheid wel is aangenomen en prijsfactoren dus zijn meegeteld (in de 'gecombineerde deelnemers- en diplomawaarde'). In de methode-Panteia, én in de tweede variant van Berenschot, zijn prijsfactoren niet meegenomen. Het verschil



tussen wel of niet meenemen van prijsfactoren is ongeveer € 600 euro per student. Zouden naast de prijsfactoren cascade- en diplomabekostiging mee zijn genomen (zoals in methode-AOC Raad/Berenschot), dan komt het verschil tussen groen mbo en ocw-mbo op € 965 per student.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Dit rapport gaat over de bekostiging van het groen onderwijs, met name het mbo. De AOC Raad heeft prognoses over die bekostiging gemaakt voor de periode vanaf 2016. Deze zijn gevalideerd door bureau Berenschot; de resultaten van die validatie staan in het rapport *Scenario's bekostiging AOC's* (gepubliceerd op 14 september 2015). De cijfers van de AOC Raad (zoals ook benadrukt in de antwoorden die de AOC Raad op vragen van Kamerfracties gaf) geven het beeld dat het groen mbo vanaf 2016 bijna € 1.000 minder per student bekostigd krijgt dan het overige mbo.

In het Panteia-rapport *Onderwijsbekostiging OCW en EZ; vergelijking uitgaven en systematiek 2004-2014* zien we dat tot 2014 in het groen mbo juist meer uitgaven per student¹ werden gedaan dan in het overige mbo.

In de Tweede Kamer is de vraag gerezen hoe deze cijfers zich tot elkaar verhouden; hoe moeten de cijfers over *straks* in het licht van *toen* gezien worden? Daarom heeft een werkgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, EZ en OCW de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de berekeningen van de AOC Raad en de validatie door Berenschot correct?

Eerst dient te worden nagerekend of er geen rekenfouten zijn gemaakt en de gebruikte openbare informatie op een herleidbare manier is bewerkt.

2. Welke aannames liggen aan de berekeningen ten grondslag?

Hier gaat het erom, zo helder mogelijk te maken wat binnen en buiten beschouwing is gelaten en welke aannames zijn gedaan.

3. Waar komen deze aannames overeen met de aannames achter het Panteia-rapport, en waar verschillen deze van elkaar?

Ten slotte is het de bedoeling deze informatie te vergelijken met de berekeningswijze zoals Panteia die heeft gehanteerd in het genoemde rapport. Dit moet leiden tot conclusies over gevonden verschillen: hoeveel is terug te leiden op eventuele rekenfouten, hoeveel is terug te leiden op verschillende aannames, en hoeveel is 'reëel verschil' in de zin dat als de aannames gelijk blijven dit verschil zou blijven bestaan?

Dit rapport geeft de antwoorden op deze drie vragen, in respectievelijk hoofdstuk 2, 3 en 4.

¹ In het mbo, en ook in het rapport van Berenschot, worden de woorden *deelnemer*, *student* en *leerling* door elkaar gebruikt. Om redenen van leesbaarheid spreken wij consequent over 'studenten', behalve in de vaste samenstelling 'deelnemerswaarde'.



1.2 Aanpak

De belangrijkste databronnen om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn:

- de rapporten van Panteia en Berenschot
- de onderliggende Excelsheet bij de rapport van Berenschotage
- een toelichtend interview met vertegenwoordigers van de AOC's
- aanvullende informatie van de AOC's en de ministeries van EZ en OCW

De onderzoekers startten met de databestanden en rapportages. Alle vragen die bij lezing bovenkwamen zijn verzameld en in het toelichtende interview aan de orde gesteld. Tegelijk zijn, om de eigen methode naar de jaren 2015 en 2016 uit te breiden, aanvullende gegevens van EZ en OCW opgevraagd en geleverd.



2 Berekeningen van AOC Raad/Berenschot

De AOC Raad heeft de gevolgen van de voorgenomen bezuinigingen op de zogenaamde Groene Plus-gelden voor het groene onderwijs in kaart gebracht. Daarnaast is verkend of bekostiging vanuit het ministerie van OCW uit financieel oogpunt voordelen heeft ten opzichte van bekostiging vanuit het ministerie van EZ. Kern van deze berekeningen is een vergelijking van de hoogte van de bekostiging per student. Berenschot heeft in de zomer van 2015 voor de bekostiging van AOC's een validatie uitgevoerd van deze scenarioberekeningen. Daarnaast heeft Berenschot een alternatieve berekening opgesteld van de bekostiging per student.

In hoeverre zijn de berekeningen van de AOC Raad en de validatie door Berenschot correct?

Op basis van het rapport, het gesprek en een check op de onderliggende documentatie zijn hierover de volgende drie conclusies te trekken.

1. De berekeningen hebben betrekking op het macrokader (ook wel lumpsum of basisbekostiging) die de mbo-instellingen ontvangen van het Rijk.

Dit is de voornaamste, maar niet de enige bron van bekostiging van onderwijsinstellingen.

2. De gebruikte gegevens zijn correct overgenomen uit de openbare beschikkingen.

Dit hebben we gecontroleerd aan de hand van de volgende documenten:

- De verzamelbeschikking-17295169 COG.pdf
- De verzamelbeschikking EZ Aeres 20-03-2015.pdf
- Meerjarige overzichten van beschikkingen
- Het macrokader mbo van EZ van 1/12/2014 en van 24/08/2015
- De referentieraming 2014
- DUO databestanden deelnemers peildatum 01-10-2013, zoals beschikbaar via data.duo.nl

3. Deze gegevens zijn op een herleidbare manier bewerkt en de berekeningen zijn intern valide: correct uitgevoerd conform de gehanteerde aannames.

Dit is gecontroleerd voor de berekeningen die zijn gepubliceerd in het Berenschot rapport. Voor deze berekeningen zijn alle stappen in de berekeningen zoals die zijn verstrekt door de AOC Raad en EZ in de onderliggende Excelsheets nagelopen:

- 150722 Vergelijking bekostiging EZ en OCW MBO niveau 2, 3 en 4.xls
- Redenatie MBO Raad n.a.v. notitie t.b.v. 26-8-2015.pdf²
- Berekening AOC OCW.xls
- Vergelijking bekostiging 2015 ROC's en AOC's - versie 1.1 - 7-7-2015.xlsx
- Vergelijking bekostiging 2016 ROC's en AOC's - versie 1.0 - 23-9-2015.xlsx

² Deze 'redenatie' is feitelijk een lijstje opmerkingen bij de berekeningen van het macrokader, met name over wachtgeld en VOA-middelen.



3 Aannames achter berekeningen Berenschot/ AOC Raad

Op basis van de informatie uit het rapport van Berenschot, de antwoorden van de AOC Raad op vragen van Tweedekamerfracties en een gesprek tussen de onderzoekers en vertegenwoordigers van de AOC's hebben we de belangrijkste aannames gereconstrueerd die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde bedragen per student zoals die in het rapport van Berenschot zijn weergegeven.

De kernvraag over die aannames valt uiteen in twee deelvragen:

- Welke aannames zijn gedaan bij het opstellen van de relevante uitgaven (de teller);
- Welke aannames zijn gedaan bij het tellen en wegen van studenten (de noemer)?

3.1 De teller: euro's

Het macrokader als uitgangspunt

De berekeningen van de AOC Raad (en daarmee Berenschot) hebben betrekking op het macrokader; dat is de lumpsum oftewel de basisbekostiging die de mbo-instellingen van het Rijk ontvangen. Dit budget wordt als basis genomen voor de berekening van het bedrag per student.

Deze basisbekostiging is de voornaamste, maar niet de enige bron van bekostiging van onderwijsinstellingen in het mbo. Vanuit de rijksoverheid zijn er ook de volgende financiële stromen aan (groene) onderwijsinstellingen:

- OCW-volgende subsidies van het ministerie van EZ aan de AOC's;
- Vakdepartement-specifieke subsidies van het ministerie van EZ aan de AOC's, ook wel aangeduid als de 'Groene Plus'-gelden. Conform regeerakkoord Rutte II vervallen deze 'Groene Plus'-gelden vanaf 2016. Alleen in 2016 is nog sprake van een klein restant uitfinanciering van bestaande verplichtingen³;
- Aanvullende bekostiging vanuit het ministerie van OCW aan de AOC's, ROC's en vakinstellingen.

Deze aanvullende bekostigingsbronnen door de rijksoverheid zijn niet meegenomen in de berekeningen van de AOC Raad.

Posten binnen het macrokader

Het macrokader is opgebouwd uit een aantal aparte budgetten. Daarvan is door de AOC Raad/Berenschot alleen het 'landelijk budget overige opleidingen' meegenomen in de berekeningen. Dit is het (norm)budget voor exploitatie en huisvesting voor de opleidingen op niveau 2, 3 en 4. De overige budgetten binnen het macrokader zijn niet meegenomen. Het gaat daarbij om:

- Het landelijk budget entreeopleidingen (voormalige niveau 1 opleidingen)
- Het budget gehandicapte studenten
- Het budget voor wachtgelden⁴

³ Conform Regeerakkoord Rutte II vervallen de groene onderwijsvernieuwingssubsidies vanaf 2016; voor het groen mbo gaat het om ongeveer € 33 miljoen. Een deel hiervan is basisbekostigingsgerelateerd (mbo praktijkleren en ondersteuning). In 2016 is nog sprake van een klein restant uitfinanciering van bestaande verplichtingen. Deze categorie vervalt na 2016.

⁴ Deze uitgaven zitten bij OCW in het macrokader. Bij EZ zijn deze uitgaven op de begroting apart weergegeven van de bekostiging mbo-groen, omdat dit budget betrekking heeft op zowel het vmbo- als mbo-deel van de AOC's.



Aanpassingen op het macrokader

Tot slot zijn er twee correcties doorgevoerd op de bedragen uit de beschikkingen van maart 2015 (en het onderliggende EZ macrobudget mbo van 1 december 2014):

- Een deel van de groene plus-middelen (4,42 miljoen) was in 2015 opgenomen in het macrokader. Aangezien deze middelen vervallen in 2016, zijn die in mindering gebracht op het 'landelijk budget overige opleidingen'.
- Sinds het opstellen van de beschikkingen zijn er prijsbijstellingen en intensiveringen afgesproken (loonruimteakkoord), die voor het groene mbo op het moment van berekenen (juli 2015) uitkwamen op 2,82 miljoen. Deze zijn in de berekening door de AOC Raad toegevoegd aan het 'landelijk budget overige opleidingen'⁵.

2015

De berekeningen zijn gemaakt op basis van gegevens in de beschikkingen (van maart 2015) over 2015, maar dienen om de situatie in de jaren 2016 en verder in beeld te brengen. Daarom zijn de Groene Plus gelden die vervallen vanaf 2016 buiten beschouwing gelaten.

3.2 De noemer: studenten

Twee varianten

In het rapport van Berenschot worden twee varianten gepresenteerd van de noemer:

- De eerste variant is door de AOC Raad zelf berekend (en door Berenschot gevalideerd): 'gecombineerde deelnemerswaarde' bestaande uit *deelnemers-* en *diplomawaarde*. In *deelnemerswaarde* zijn prijsfactoren, de effecten van cascadebesteding én de verhouding naar leerwegen meegenomen:
 $Deelnemerswaarde = \sum (student * leerwegfactor * prijsfactor * cascadefactor)$
- De tweede variant, later berekend door Berenschot, laat prijsfactoren en cascadebesteding (en diploma's) buiten beschouwing, en neemt het totaal aantal studenten, alleen gecorrigeerd voor de *verhouding tussen de leerwegen*.

Daaronder liggen twee manieren van kijken. Hoe tel je een student mee: weeg je studenten in het OCW- en EZ-domein allemaal gelijk naar leerweg, óf reken je met een verhoudingsgetal voor leerweg, opleidingszwaarte, verblijfsduur in het mbo (cascade) en aantal afgegeven diploma's?

Hieronder lichten we de verschillende factoren nader toe.

Leerwegen

De eerste afweging die moet worden gemaakt is of alle studenten als 1 worden geteld, of dat studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en in de deeltijd minder meetellen dan voltijdstudenten aan de beroepsopleidende leerweg (bol). In beide berekeningen in het rapport van Berenschot zijn bbl-studenten en deeltijd bol-studenten als 0,4 student meegeteld in de bepaling van het totaal aantal 'gewogen studenten', conform de verhouding in de bestedingssystematiek.

⁵ Het macrokader voor 2015 kwam in de versie van 24 augustus 2015 2,386 miljoen hoger uit dan op 1 december 2014 geprognosticeerd.



Cascadebekostiging

In augustus 2014 is de bekostiging van het mbo gewijzigd. Onder meer is toen de *cascadebekostiging* ingevoerd, waarbij een student in niveau 2, 3 of 4 het eerste verblijfsjaar in het mbo meer meetelt in de bekostiging en na vier jaar minder meetelt in de bekostiging. Deze factor is meegenomen in de berekening van de deelnemerswaarde door DUO en daarmee ook door de AOC Raad/Berenschot.

Prijsfactoren

Prijsfactoren van opleidingen corrigeren voor verschillen in onderliggende kostenstructuren van opleidingen binnen de bekostiging van instellingen. De achtergrond is dat door middel van prijsfactoren instellingen met relatief (veel studenten in) dure opleidingen meer bekostiging ontvangen. Bijvoorbeeld: als binnen het OCW-domein een bepaald ROC veel studenten in 'dure' technische opleidingen heeft, krijgt dit ROC een relatief hoger budget dan een ROC met relatief veel studenten in 'goedkopere' economische opleidingen. Het stelsel van prijsfactoren regelt daarmee hoeveel een student relatief 'waard' is.

Tot aan 2015 waren de prijsfactoren binnen de twee domeinen niet vergelijkbaar. De prijsfactorenrange van EZ liep van 1,0 tot en met 1,16, bij OCW van 1,0 tot en met 1,7. Naar aanleiding van het rapport van een commissie die zich over de prijsfactoren heeft gebogen⁶, zijn de prijsfactoren voor het groen mbo met ingang van 2015 gewijzigd. De door EZ bekostigde opleidingen zijn daarbij 'ingedeeld' in prijsfactoren die bij OCW in gebruik zijn, met als doel voor EZ om de groene opleidingen vergelijkbaar te maken met de andere opleidingen. De range loopt in het groen mbo nu van 1,1 tot 1,8 (waarbij de meeste opleidingen op 1,3 of 1,5 zijn gewaardeerd), en is daarmee in lijn met de range van OCW (die sindsdien van 1,0 tot ook 1,8 loopt). De volgende tabel laat de oude en nieuwe prijsfactoren voor groen en overig mbo zien.

Tabel 3.1 Prijsfactoren groen en overig mbo, oud en (overgenomen) advies

		Prijsfactoren													Totaal opleidingen
		1	1,03	1,05	1,06	1,1	1,16	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	
groen	Oud	20	12	8	8		11								59
	Advies					4		22	6	21	5		1		59
		Prijsfactoren													Totaal opleidingen
		1	1,03	1,05	1,06	1,1	1,16	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	
Economie	Oud	33				24			54						111
	Advies	33				24		39	1				14		111
Techniek	Oud							132	172	19		1	26		350
	Advies							132	138		16		64		350
Zorg en welzijn	Oud					21					9				30
	Advies					19					11				30

Overgenomen uit: Advies commissie herziening prijsfactoren MBO, *Prijsfactoren onder de loep*, 2014.

Gemiddeld liggen de prijsfactoren van het groen mbo na deze aanpassing aanzienlijk hoger dan van het overig mbo: de AOC Raad heeft berekend dat in 2015 de ROC's (en vakinstellingen) een gemiddelde prijsfactor per student van 1,24 kennen voor de

⁶ Advies commissie herziening prijsfactoren MBO, *Prijsfactoren onder de loep*, 2014.



opleidingen op niveau 2 tot en met 4, en de AOC's een gemiddelde van 1,37⁷, een verschil van 10%. Dit verschil is exclusief het cascade-effect.

De gemiddelde prijsfactor bij AOC's ligt hoger dan het gemiddelde van het overige mbo. Dit volgt uit het advies van de Commissie Prijsfactoren MBO. De Commissie onderschreef de doelstelling uit de Begrotingsafspraken 2014 om technische en andere kostbare opleidingen een impuls te geven. Daarnaast speelde het wegvallen van de Groene Plus-subsidies voor groen mbo. Daarom heeft EZ op advies van deze commissie het prijsfactorenmodel aangepast aan de range van het prijsfactorenmodel van OCW. Bij het opnieuw indelen van de prijsfactoren voor de opleidingen bij groen mbo is rekening gehouden met gelijksoortige opleidingen bij roc's en vakinstellingen. Hierbij zijn de praktijk- en technische opleidingen van de aoc's geherwaardeerd zodat de beschikbare middelen binnen het bekostigingsmodel beter worden gealloceerd.

Diplomawaarde

In de eerste variant in het Berenschot rapport wordt gedeeld door een zogeheten 'gecombineerde deelnemers- en diplomawaarde', die bestaat uit som van de deelnemerswaarde en de *diplomawaarde*. Deze diplomawaarde is een bekostigingsprikkel die instellingen moet stimuleren hun studenten ook daadwerkelijk tot een diploma te laten komen.

⁷ Deze berekening is gebaseerd op de openbare data van DUO over deelnemersaantallen per crebo op 1 oktober 2013 en de lijst met prijsfactoren per opleiding (historisch crebo).



4 Aannames vergeleken

De aannames en rekenmethode uit het vorige hoofdstuk vergelijken we in dit hoofdstuk met de rekenmethode die Panteia in het rapport *Onderwijsbekostiging OCW en EZ* voor de periode t/m 2014 heeft gehanteerd. We behandelen in paragraaf 4.1 de inhoud van de verschillen, in paragraaf 4.2 kwantificeren we deze verschillen.

4.1 Verschillen Panteia – AOC Raad/Berenschot

De gevonden aannames van de AOC Raad/ Berenschot verschillen in de gehanteerde teller en de gehanteerde noemer van die van Panteia.

Teller: onderdelen macrokader

In het Panteia-rapport zijn alle uitgaven aan mbo binnen het macrokader (de basisbekostiging) meegeteld: exploitatie, huisvesting, VOA-middelen, wachtgelden (aandeel mbo) en gehandicaptenbeleid. Het rapport van Berenschot geeft aan dat enkele posten zowel aan EZ- als aan OCW-zijde buiten beschouwing zijn gelaten, om de vergelijkbaarheid te vergroten:

- Budget entreeopleidingen (niveau 1);
- Budget gehandicaptenbeleid;
- Wachtgelden.

Teller: subsidies en aanvullende bekostiging

Het Panteia-rapport geeft een compleet beeld van de uitgaven door de rijksoverheid aan mbo-instellingen door het opnemen van een aparte specificatie van

- De aanvullende middelen van OCW aan ROC's en vakinstellingen;
- De aanvullende middelen van OCW aan groen mbo;
- De aanvullende OCW-conforme subsidies van EZ aan groen mbo;
- De vakdepartement-specifieke subsidies van EZ aan groen mbo, waarvan de regeling praktijkleren de belangrijkste is⁸.

De totale rijksuitgaven per student uit het Panteia-rapport is de optelsom van al deze posten en de basisbekostiging. Het rapport van Berenschot beschouwt alleen het macrokader (en daar een deel van, zie vorige punt).

Teller: correcties macrokader

Omdat het rapport van Berenschot een toekomstscenario voor 2016 bevat, maar uitgaat van de bekostiging in 2015, is gekozen voor een correctie. Een deel van de middelen van de regeling praktijkleren is in 2015 eenmalig aan het macrokader toegevoegd. Daarom is in het rapport van Berenschot voor 2015 €4,4 miljoen in mindering gebracht op het budget overige opleidingen. Ook is €2,8 miljoen toegevoegd vanwege aanpassingen van het macrokader na 1 december 2014.

De Panteia-methode – gericht op historische uitgaven – kon eenvoudigweg het gerealiseerde macrokader hanteren.

⁸ De redenen hiervoor zijn als volgt verwoord in het Panteia-rapport van maart 2015: "Een deel van de rijksuitgaven van EZ aan onderwijsinstellingen, de zogenaamde Groene Plus, heeft de vorm van subsidies of een aanvulling op de bekostiging die 'vakdepartement'-specifiek zijn. Voor een deel van deze middelen leveren de onderwijsinstellingen op basis van meerjarenafspraken aanvullende prestaties ten dienste van de groene sector. Voor het grootste deel worden met deze middelen (reguliere) onderwijstaken bekostigd, die bij OCW onder de hoofdbekostiging vallen. Deze middelen vallen na 2015 weg. Door de aard van deze middelen kun je ze niet op voorhand volledig beschouwen als basisbekostiging noch volledig als zuivere aanvullende subsidie. Daarom worden deze middelen apart in beeld gebracht."



Noemer: studentenaantallen in welk jaar

De Panteia-methodiek is: neem de studentenaantallen in het kalenderjaar waarover de uitgaven per student worden berekend. Vanuit de referentieramingen is zo omgerekend naar studenten per kalenderjaar. Berenschot gebruikt het aantal studenten dat bepalend is voor de bekostiging, namelijk het aantal studenten op 1 oktober van het jaar t-2.

Noemer: entree-studenten erbij of niet

In het Panteia-rapport zijn alle studenten in het mbo meegeteld, waar het rapport van Berenschot de studenten in de entreeopleiding (niveau 1) niet meeneemt in de berekeningen, in lijn met de keuze om het entreebudget niet mee te nemen.

Noemer: verhouding leerwegen

Voor bbl-studenten heeft Panteia in de verfijning van de berekening de factor 0,6 gehanteerd en voor bol-deeltijd 0,5, conform de berekening in de opbouw van het macrobudget. Berenschot hanteert de factor 0,4 voor bbl- en deeltijdstudenten⁹, conform de bekostigingsparameter, d.w.z. de *verdeling* van het budget.

Deelnemers- en diplomawaarde

Zoals gezegd werkt de AOC Raad/Berenschots eerste variant met 'gecombineerde deelnemers- en diplomawaarde'. Panteia heeft dit niet gedaan, en alleen voor leerwegen gewogen. Dat heeft drie aanvullende effecten op de noemer:

Noemer: cascade

Cascade(verblijfsduur)-effecten zijn bij de AOC Raad/Berenschot meegenomen, bij Panteia niet.

Noemer: diplomawaarde

In het Panteia-rapport is zoals gezegd gerekend met aantallen studenten (later o.a. gecorrigeerd voor verhouding bol/bbl, zie de 2^e en 3^e tabel in Bijlage 1); het rapport van Berenschot rekent (in de eerste variant) met 'gecombineerde deelnemers- en diplomawaarde', waarin dus ook aantallen en niveau van diploma's tussen instellingen zijn opgenomen.

Noemer: prijsfactoren

In het Panteia-rapport zijn de prijsfactoren buiten beschouwing gelaten, omdat voor de twee domeinen tot 2014 verschillende ranges van prijsfactoren werden gehanteerd. Het rapport van Berenschot maakt in de eerste variant (op basis van de AOC Raad-gegevens) wel gebruik van deelnemerswaarde en daarmee van de prijsfactoren. Uit berekeningen van de AOC Raad blijkt dat in 2015 de gemiddelde prijsfactor per student inclusief cascade-effecten van de AOC's op niveau 2 tot en met 4 zo'n 16% hoger ligt dan voor ROC's. Exclusief cascade-effecten is dit 10% hoger¹⁰.

4.2 Verschillen gekwantificeerd: wat scheelt het?

Deze paragraaf presenteert het relevant kwantitatief effect van de verschillen: hoeveel euro verschil maakt het of bepaalde aspecten wel of niet worden meegenomen? Om dit inzichtelijk te maken trekken we eerst de lijn van het Panteia-rapport door naar 2015 en 2016 met de gegevens die nu (oktober 2015) beschikbaar zijn. Vervolgens vergelijken we de uitkomsten met die uit het rapport van Berenschot en geven we globaal aan hoeveel van het gevonden verschil hierdoor wordt verklaard.

⁹ Dit geldt voor studenten van niveau 2-4; voor de entreeopleidingen geldt een bbl-factor van 0,5.

¹⁰ Gebaseerd op een vergelijking van de prijsfactoren van groen en overig mbo voor niveau 2-4, gemaakt door de AOC's op basis van de Rijksbijdragebrief mbo 2015 d.d. 20 maart 2015 en aanvullende openbare gegevens gepubliceerd door DUO.



Uitgaven per student in 2015 en 2016 met 'methode-Panteia'

Op basis van de gegevens van AOC Raad, EZ en OCW kunnen we de 'methode-Panteia' toepassen op de jaren 2015 en 2016. We komen dan op bedragen voor rijksuitgaven aan groen en overig mbo (teller), op studentenaantallen (noemer) en dus op uitgaven per student. De onderstaande tabel geeft de resultaten.

Tabel 4.1 *Uitgaven, studentenaantallen en uitgaven per student ('methode-Panteia') voor 2015 en 2016*

	2015		2016		Bron:
	groen mbo	overig mbo	groen mbo	overig mbo	
TELLER (x €1000)					
macrokader EZ 24 aug 2015	183.149		167.465		AOC-Raad/EZ
wachtgelden EZ naar rato mbo	<u>5.093</u>		<u>4.752</u>		begroting EZ, berekening Panteia
macrokader EZ vergelijkbaar met OCW	188.242		172.217		som van voorgaande twee
macrokader OCW beschikkingen nov 2015 loonruimteakkoordmiddelen (verwijderd omdat deze in EZ-macrokader nog niet zijn verwerkt)		3.259.853		3.083.600	OCW
macrokader OCW vergelijkbaar met EZ		<u>-27.400</u>		<u>0</u>	OCW
		3.232.453		3.083.600	som van voorgaande twee
aanvullend OCW naar overig mbo		313.326		405.020	OCW; gemiddelde van 2 berekenningswijzen (eerdere resultaten en naar rato-verdeling)
aanvullend van OCW naar groen mbo	14.998		19.773		OCW; gemiddelde van 2 berekenningswijzen (eerdere resultaten en naar rato-verdeling)
Subsidies EZ: OCW-volgend	6.186		5.131		EZ
Subsidies EZ: vakdepartementaal	24.830		3.293		EZ
Totaal alle rijksuitgaven mbo	234.256	3.545.779	200.414	3.488.620	som vergelijkbaar macrokader + aanvullend + subsidies
NOEMER (x 1.000)					
aantal studenten bol (kalenderjaar)	20,0	355,7	20,0	354,0	Referentieraming 2015, bewerking Panteia
aantal studenten bbl (kalenderjaar)	5,9	95,9	5,6	95,8	Referentieraming 2015, bewerking Panteia
totaal	25,8	452,2	25,6	449,7	bol+bbl (OCW in 2015 ook incl 0,4 deeltijdbol; in 2016 in beide sectoren 0)
totaal gewogen aantal studenten	23,5	413,2	23,4	411,4	bol + (0,6 * bbl)
gewogen volgens berenschot	22,3	394,0	22,3	392,3	bol + (0,4 * bbl)
% bbl	22,7%	21,2%	21,8%	21,3%	bbl / totaal
UITGAVEN PER GEWOGEN STUDENT					
basis	€ 8.014	€ 7.889	€ 7.363	€ 7.495	macrokader / (aantal gewogen studenten)
aanvullend OCW	€ 638	€ 758	€ 845	€ 984	aanvullend vanuit ocw / (aantal gewogen studenten)
subsidies EZ: OCW-volgend	€ 263		€ 219		subsidies EZ OCW-volgend /(aantal gewogen studenten)
subsidies EZ: vakdepartementaal	€ 1.057		€ 141		subsidies EZ vakdep. /(aantal gewogen studenten)
totaal	€ 9.972	€ 8.581	€ 8.568	€ 8.479	som van bovenstaande vier posten
verschil		€ 1.392		€ 89	groen min overig mbo



De tabel laat twee aanpassingen op de gehanteerde macrokaders zien. Deze zijn in overleg met de ministeries van OCW en EZ gemaakt: aan het budget voor EZ zijn wachtgelden toegevoegd (conform de Panteia-methode t/m 2014), en van het budget van OCW zijn middelen uit het loonruimteakkoord afgetrokken (die in het gebruikte EZ-macrokader nog niet waren verwerkt).

De uitkomsten voor 2015 liggen in lijn met de berekeningen die we voor 2014 hadden gemaakt: beduidend meer (bijna € 1.400) totale uitgaven per voor leerweg gewogen student voor het groene mbo, met als belangrijkste oorzaak de vakdepartementale subsidies van EZ. Ook zien we in 2015 én daarvoor dat als die vakdepartementale subsidies buiten beschouwing worden gelaten het bedrag per student vrijwel gelijk is bij groen en overig mbo, waarbij de basisbesteding voor groen mbo iets hoger ligt.

In 2016 komen door het wegvallen van de Groene Plus-gelden de totale rijksuitgaven per voor leerweg gewogen student voor groen en overig mbo gelijk uit. De basisbesteding komt voor het groen mbo in 2016 iets (ruim € 100) lager te liggen. Dit wordt in 2016 nog gecompenseerd door de 'uitfinanciering' van de vakdepartementale subsidies (het restant van verplichtingen uit de Groene Plus die doorlopen tot in 2016, maar daarna volledig vervallen). Ook zonder de vakdepartementale subsidies is het verschil tussen groen en overig mbo in 2016 zeer klein (zo'n €50).

Vergelijking: welke factor maakt hoeveel verschil?

Bij de getallen voor 2015 en 2016 hoort een 'disclaimer': voor de periode tot en met 2014 kon gebruik gemaakt worden van *realisaties*, die altijd enigszins verschillen van de begrote bedragen. De uiteindelijke bedragen voor 2015 liggen daarom nog niet helemaal vast. De bedragen voor 2016 zijn daarnaast uiteraard afhankelijk van begrotingsbehandeling.

Voor 2015 hebben we de meest recente gegevens over het macrokader gebruikt, respectievelijk augustus (EZ) en oktober (OCW) 2015. Dit zijn iets recentere gegevens dan waar Berenschot zich op baseert. Dat geeft kleine afwijkingen, maar onder de 1%.

Het verschil in *telmoment voor studentenaantallen* geeft verder wat schommelingen in de getallen. Berenschot gebruikt als aantal studenten het aantal op 1 oktober van jaar t-2, zoals voor de besteding. Panteia gebruikt het aantal studenten in het kalenderjaar van de uitgaven. Voor 2015 leidt dit tot een verschil van zo'n €300 per student tussen de methode-AOC Raad/Berenschot en de methode-Panteia. Voor 2016 is er *geen* effect.

Ook andere factoren (entree meenemen of niet, precieze weging van bbl-studenten) maken niet meer dan een paar procent verschil op de totale uitgaven per student.

Hieronder behandelen we drie overgebleven factoren die het verschil in uitkomsten tussen de methode-Panteia en de methode-AOC Raad/Berenschot voor de verschillende jaren verklaren. De derde is hiervan de belangrijkste in kwantitatieve termen.

1. Vakdepartementale subsidies EZ: de Groene Plus

Het belangrijkste verschil tussen 2015 en 2016 in onze berekening is zoals gezegd het wegvallen van het leeuwendeel van de Groene Plus-gelden (vakdepartementale subsidies) in 2016. Hierdoor komen de totale rijksuitgaven per student in het groen



mbo in 2016 vrijwel gelijk te liggen met die van het overig mbo. Dit heeft dus voor 2015 wel maar voor 2016 bijna geen invloed op de vergelijking met Berenschot, aangezien Berenschot werkt met alleen (een deel van) het macrokader.

2. Overige subsidies

Als we in onze vergelijking alleen de 'basis' bedragen nemen, zien we voor 2015 bijna geen verschil, maar voor 2016 wel (€ 132 minder voor het groen mbo, zie tabel 4.1). Als we daarbij de bbl-factor van Berenschot nemen (0,4) én de correctie voor 2015 doorvoeren die de AOC-Raad toepast op het macrobudget (-€4.4 miljoen omdat een deel van de regeling praktijkleren eenmalig in het macrobudget is opgenomen), komen we uit op € 250 in het nadeel van groen mbo in 2015, maar gelijke basisbekostiging voor 2016.

Belangrijk hier is dus de vraag: welke posten naast het macrokader neem je mee in de vergelijking? Panteia keek naar *alle* rijksuitgaven die aan mbo-instellingen ter beschikking zijn gesteld, waarbij de verschillende posten te onderscheiden zijn. Voor 2016 (als de vakdepartementale subsidies van EZ grotendeels verdwenen zijn) zien we dan dat die *totale rijksuitgaven* per voor leerweg gewogen student voor groen en overig mbo ongeveer gelijk zijn. Het *macrokader* van EZ is lager per student maar dit wordt volledig gecompenseerd door *aanvullende* OCW-middelen én wat overblijft van *subsidies* vanuit EZ.

3. Prijsfactoren

De AOC Raad/Berenschot werkt (in de eerste variant die op €965 verschil komt) met 'gecombineerde deelnemers- en diplomawaarde'. Hierbinnen spelen cascade(verblijfsduur)-effecten, verhoudingen van leerwegen (bol/bbl), aantal en niveau van diploma's en prijsfactoren een rol. De belangrijkste hiervan zijn de prijsfactoren en de cascade(verblijfsduur)-effecten.

In 2014 heeft de al eerder aangehaalde Commissie Herziening Prijsfactoren MBO de prijsfactoren onderzocht en een voorstel voor wijziging gedaan (dit advies is overgenomen).

Voor het groene mbo ging het om een ophoging van de prijsfactoren voor een groot deel van de opleidingen. Als toelichting hierbij schrijft de commissie onder meer: "Toepassing van dezelfde factoren als bij het model voor roc's en vakinstellingen maakt het model transparanter en meer vergelijkbaar omdat er gelijke uitgangspunten worden gehanteerd. Hiermee worden ook de ondergewaardeerde technische incl. de zogenaamde primaire opleidingen op het juiste niveau ingeschaald."

In het overige mbo is vrijwel alleen van technische opleidingen de prijsfactor aangepast, aangezien de commissie het aannemelijk achtte dat de prijsfactor hier ondergewaardeerd is t.o.v. andere opleidingen.

In algemene zin tekent de commissie aan: "Prijsfactoren sluiten idealiter aan op de werkelijke kosten van opleidingen. Omdat kostprijsberekeningen voor mbo-opleidingen niet voorhanden zijn, kan momenteel niet worden vastgesteld in hoeverre de prijsfactoren (al dan niet) met de werkelijke kosten corresponderen. Aannemelijk is dat de huidige prijsfactoren bij aanvang in 1999 een redelijke afspiegeling van de werkelijke kosten vormden, omdat ze zijn voortgekomen uit normvergoedingen voor personeel en materiaal. (Periodieke) herijking van de prijsfactoren heeft echter nooit plaatsgevonden."



Prijsfactoren vormen de belangrijkste verklaring voor het verschil tussen groen en overig mbo dat de AOC Raad/Berenschot in de eerste variant vindt. Binnen deze variant verklaart het wel of niet meenemen van prijsfactoren ongeveer 600 euro per student, de cascade(verblijfsduur)-effecten verklaren de rest van het verschil¹¹. Als prijsfactoren en cascade(verblijfsduur)-effecten buiten beschouwing worden gelaten (zoals in de methode-Panteia maar ook in Berenschots tweede variant), liggen de uitgaven per student van groen en overig mbo dicht bij elkaar. Ook als we conform Berenschot in plaats van 0,6 de weegfactor 0,4 voor bbl-studenten nemen, is er vrijwel geen verschil in basisbekostiging in 2016.

¹¹ Deze berekening verdeelt het gecombineerde verschil van prijsfactor en cascade-effect (16%) tussen groen en overig mbo in 2015 in 10% verschil in prijsfactor en 6% verschil in cascade-effect. $\text{€ } 935 * (10/16) = \text{€ } 584$



Bijlagen

Bijlage 1 Tabellen 2007-2014

Hieronder zijn drie tabellen overgenomen uit de eerdere Panteia-rapportage over de periode 2007-2014:

- Een uitsplitsing van de rijksuitgaven
- De uitgaven per student (alle studenten als 1 geteld, ongewogen)
- De uitgaven per student, gewogen voor deelname aan bol/bbl (0,6)/deeltijdbol (0,5)

Tabel B3.1 Rijksuitgaven mbo 2007-2014, OCW en EZ, realisaties, absolute bedragen
x € 1.000.000

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OCW								
Mbo basis (exploitatie + huisvesting + gehandicaptenbudget) (in €)	2.352	2.463	2.598	2.567	2.615	2.695	2.742	2.752
VOA (in €)	126	130	134	134	134	136	136	138
Wachtgelden (in €)	92	95	98	98	98	99	99	100
Totaal relevante hoofdbekostiging (in €)	2.570	2.687	2.829	2.798	2.848	2.930	2.977	2.990
Aanvullende bekostiging (in €)	142	170	139	230	171	164	157	150
OCW totale uitgaven mbo (in €)	2.711	2.857	2.968	3.029	3.018	3.094	3.133	3.140
<i>Index (2007=100)</i>	<i>100</i>	<i>105</i>	<i>109</i>	<i>112</i>	<i>111</i>	<i>114</i>	<i>116</i>	<i>116</i>
EZ								
mbo basis (exploitatie + huisvesting + gehandicaptenbudget) (in €)	115	128	137	145	146	152	159	153
VOA (in €)	8	9	9	9	11	12	14	13
Wachtgelden, mbo-deel (in €)	3	4	4	4	4	5	5	5
Totaal relevante basisbekostiging (in €)	126	141	151	160	164	169	178	171
OCW-conforme aanvullende bekostiging EZ (in €)	2	2	3	6	6	6	8	10
Middelen OCW bestemd voor EZ-bekostigd mbo (in €)	2	3	6	11	7	9	8	8
Vakdepartementale subsidies EZ (in €)	16	19	20	22	27	31	27	27
Totaal aanvullende bekostiging mbo (in €)	20	24	30	39	40	45	44	44
EZ totale uitgaven mbo (in €)	147	165	181	199	204	214	221	215
<i>Index (2007=100)</i>	<i>100</i>	<i>113</i>	<i>123</i>	<i>135</i>	<i>139</i>	<i>146</i>	<i>151</i>	<i>147</i>



Tabel 3.3 Totale uitgaven per mbo-student, EZ en OCW, 2007-2014, in euro's en index

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Basis OCW (in €)	5.483	5.623	5.872	5.746	5.871	6.161	6.367	6.529
Aanvullend OCW (in €)	302	355	289	473	352	345	335	327
Totaal OCW (in €)	5.785	5.977	6.161	6.220	6.222	6.506	6.702	6.855
Index OCW	100	103	106	108	108	112	116	118
Basis EZ (in €)	4.874	5.322	5.417	5.397	5.440	5.665	6.198	6.235
Aanvullende subsidies EZ								
OCW-conform (in €)	66	82	97	129	152	189	269	348
Aanvullende bekostiging								
OCW voor groen mbo (in €)	91	124	206	374	220	293	290	289
Aanvullende subsidies EZ								
vakdepartementaal (in €)	627	704	732	733	906	1.028	956	975
Totaal EZ (in €)	5.659	6.233	6.477	6.697	6.780	7.190	7.718	7.846
Index EZ	100	110	114	118	120	127	136	139

Tabel 3.4 Uitgaven per student, gewogen voor deelname bol/bbl/deeltijdbol - naar jaar in euro's en index

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Basis OCW (in €)	6.293	6.514	6.824	6.650	6.761	7.032	7.170	7.216
Totaal OCW (in €)	6.640	6.925	7.160	7.198	7.166	7.426	7.548	7.577
Index	100	104	108	108	108	112	114	114
Basis EZ (in €)	5.674	6.236	6.415	6.423	6.442	6.688	7.202	7.059
Totaal EZ (in €)	6.587	7.303	7.671	7.970	8.030	8.488	8.969	8.883
Index	100	111	116	121	122	129	136	135

Bron: data OCW en EZ, berekening Panteia

