

Vergaderjaar 2018–2019

35 002

Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB met name in verband met het afschaffen van de cascadebepresting

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2018

Bij brief van 20 september 2018 vroeg de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer aan Minister Slob en mij om een overzicht te verstrekken van de lumpsumbepresting per instelling in de afgelopen drie jaren (voordat groen onderwijs naar het Ministerie van OCW overkwam) en de verwachte bevestigingsaanpakken voor de komende drie jaren.

Mede namens mijn ambtgenoot voor basis- en voortgezet onderwijs en media treft u bijgaand dit overzicht aan voor de agrarische opleidingscentra (verzorgen zowel voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) als middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in het profiel/domein groen) en de instellingen voor hoger onderwijs die groen onderwijs aanbieden. Het betreft de periode 2015 tot en met 2021.

Met het koninklijk besluit van 26 oktober 2017 (Stcrt. 2017, nr. 62726) en het aantreden van het nieuwe kabinet ben ik formeel verantwoordelijk geworden voor het groen onderwijs. Met de wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WEB en het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt de bevestiging van het groen onderwijs geharmoniseerd zoals aangekondigd in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34).

De harmonisatie van de mbo-bepresting houdt feitelijk in voor de aoc's dat het mbo-budget dat voorheen op de EZ-begroting stond per 2019 wordt samengevoegd met het budget dat voor de regionale opleidingscentra (roc's) en vakinstellingen op de OCW-begroting staat. Door het samenvoegen van deze budgetten wordt de hoogte van de mbo-bepresting van de aoc's en de overige mbo-instellingen op hetzelfde niveau gebracht. Voor het jaar 2018 was het nog niet goed mogelijk om deze budgetten samen te voegen, omdat de rijksbijdrage voor de mbo-instellingen al was vastgesteld.

Nu de harmonisatie van de bekostiging met ingang van 2019 plaatsvindt, staan in 2018 de aoc's nog op achterstand ten opzichte van andere mbo-instellingen. Daarbij moet voorkomen worden dat studenten daarvan nadelige effecten ondervinden, uiterekend nu ingezet wordt op een gezamenlijke inspanning naar een krachtig en toekomstgericht groen onderwijs. Daarom is in het sectorale bestuursakkoord «Trots, vertrouwen en lef» afgesproken voor de aoc's eenmalig een bedrag van € 11 miljoen toe te voegen aan de beschikbare middelen voor beroepsopleiding in 2018.

Wat betreft het voortgezet onderwijs aan aoc's is de hoogte van de bekostiging eerder geëvalueerd. Daarbij is geconcludeerd dat deze vergelijkbaar is met het reguliere vbo. Een verdere aanpassing van de hoogte van de bekostiging is daarom nu niet nodig.

De harmonisatie van de bekostiging in het hoger onderwijs (ho) betekent voor hogescholen en universiteiten dat het hbo-budget en het wo-budget voor groene ho-instellingen, dat voorheen op de EZ-begroting stond, per 2019 wordt samengevoegd met het budget dat voor hogescholen en universiteiten op de OCW-begroting staat. Voor het jaar 2018 was het nog niet goed mogelijk om deze budgetten samen te voegen, omdat de rijksbijdrage voor de ho-instellingen al was vastgesteld. Vanaf 2019 zijn alle groene ho-instellingen opgenomen in het OCW-verdeelmodel.

De uiteindelijke bekostigingsbeschikking per instelling voor het mbo (inclusief de aoc's) en het hoger onderwijs (hbo en wo) is afhankelijk van de omvang van het landelijk budget op de begroting en het aandeel van elke instelling in de bekostigingsparameters op grond waarvan dit budget wordt verdeeld over de instellingen. De bekostiging van het vbo aan een aoc is vooral afhankelijk van het aantal ingeschreven leerlingen. Deze gegevens verschillen per jaar en per instelling. De omvang van de lumpsumbekostiging per instelling voor de jaren na 2019 is nog niet bekend. In de bijlage ga ik hier dieper op in.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

1. Bekostiging aoc's

De bekostiging van zowel het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) als middelbaar beroepsonderwijs (mbo) aan een aoc is geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs en nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WEB en de Uitvoeringsregeling WEB.

Mbo-bekostiging van de mbo-instellingen (roc's, aoc's en vakinstellingen)

De mbo-bekostigingswijze houdt in grote lijnen in dat het beschikbare lumpsumbudget voor het mbo van enig kalenderjaar wordt verdeeld over de instellingen op basis van het aantal ingeschreven studenten op 1 oktober van jaar t-2 en de afgegeven diploma's t-2¹. Het beschikbare lumpsumbudget wordt vastgesteld bij Miljoenennota en kan jaarlijks worden bijgesteld bij Voorjaarsnota en Najaarsnota. De mate waarin een student meetelt voor de bekostiging is afhankelijk van het niveau, de leerweg, de opleiding en tot het afschaffen van de cascadebekostiging (beoogd per 2019) het aantal verblijfsjaren in het mbo. De mate waarin een diploma meetelt, is afhankelijk van het niveau en of de student al eerder een mbo-diploma heeft behaald. Deze wijze waarop het mbo lumpsumbudget voor de aoc's wordt verdeeld over de aoc's stemt overeen met de wijze waarop het lumpsumbudget voor roc's en vakinstellingen over deze instellingen wordt verdeeld. De harmonisatie van de bekostiging heeft daarom geen betrekking op de wijze waarop het budget wordt verdeeld; deze rekenregels zijn immers al gelijk.

Vbo-bekostiging aan aoc's

Het merendeel van de leerlingen die een groen vbo-profiel volgen (leerjaren 3 en 4) doet dit aan een van de aoc's (89%)². De berekening van de rijksbijdrage voor het vbo-deel aan aoc's is de optelsom van een vaste voet per vestiging en het aantal leerlingen ingeschreven in het voorbereidend beroepsonderwijs op 1 oktober van jaar t-1³ vermenigvuldigd met de prijs per leerling bestaande uit een personele component en een materiële component. Daarnaast ontvangen instellingen voor leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en leerlingen in het praktijkonderwijs een bedrag voor de ondersteuningskosten.⁴ Op basis van t-2 ontvangen de instellingen voor de vbo-leerlingen een bedrag voor huisvestingskosten. In de tabel staan deze bedragen bij de rijksbijdrage voor het mbo⁵. De bedragen per leerling en de vaste voet worden jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld (in overeenstemming met de prijzen in het overige vo-onderwijs).

¹ Voorbeeld: het lumpsumbudget 2018 wordt verdeeld o.b.v. de ingeschreven studenten op 1-10-2016 en de in het kalenderjaar 2016 afgegeven diploma's.

² Een kleine groep van circa 2.000 leerlingen volgt onderwijs in een groen profiel aan een reguliere school voor voortgezet onderwijs (vmbo). Zij worden bekostigd volgens de reguliere vo-systematiek. De kosten van deze laatste groep leerlingen niet gepresenteerd, want de tabel heeft alleen betrekking op de aoc's.

³ Voorbeeld: de bekostiging van kalenderjaar 2018 vindt plaats o.b.v. de ingeschreven leerlingen van 1-10-2017. In december van 2017 is de beschikking voorlopig, in het najaar van 2018 volgt een definitieve beschikking op basis van de definitieve aantallen (vastgesteld door de accountant) en de loon- en prijsbijstelling.

⁴ Sinds de invoering van passend onderwijs is dit ondersteuningsbedrag geharmoniseerd tussen EZ en OCW.

⁵ Het totale budget bevat ook de huisvestingskosten voor de mavo-leerlingen aan de aoc's. Op dit budget na zijn de mavo's die verbonden zijn aan de aoc's niet gepresenteerd. De reden is dat de mavo's, op het huisvestingsbudget na, volgens de reguliere vo-systematiek worden bekostigd en niet tot het «groen onderwijs» behoren.

2. Rijksbijdrage aoc's (mbo en vbo)

De rijksbijdrage mbo ziet op de exploitatie- en huisvestingskosten, het gehandicaptenbudget (t.b.v. passend onderwijs) en de huisvestingskosten⁶ van het vbo-deel (bedrag per leerling vo). De rijksbijdrage vbo ziet op de exploitatiekosten voor het voorbereidend beroepsonderwijs. Het aandeel van de aoc's in het wachtgeldbudget (t.b.v. werkloosheidsuitkeringen en suppleties inzake arbeidsongeschiktheid) is hierin niet opgenomen. Dit budget is een relatief gelijkblijvend budget en wordt naar rato van de lumpsum mbo, vbo en vavo verdeeld.

x € 1 miljoen	2015			2016			2017			2018			2019		
	mbo	vbo	totaal	mbo	vbo	totaal	mbo	vbo	totaal	mbo	vbo	totaal	mbo	vbo	totaal
Landstede*	1,6		1,6	1,8		1,8	2,1		2,1	2,5		2,5	2,5		2,5
AOC Oost**	16,3	28,5	44,8	14,7	30,2	44,9	14,1	30,5	44,6	14,9	29,8	44,7			
AOC Terra	17,6	34,7	52,3	17,3	35,4	52,7	17,0	34,6	51,6	18,5	33,0	51,5			
Wellantcollege	29,9	70,2	100,1	28,1	73,1	101,2	27,8	75,3	103,1	29,5	72,7	102,3			
Edudelta***	5,8	7,2	13,0	5,2	6,2	11,3	5,2	5,3	10,5	4,8	5,0	9,8			
Nordwin College	12,0	14,7	26,6	12,4	15,1	27,5	12,1	15,5	27,5	12,9	15,0	27,9			
AOC De Groene Welle**	8,7	3,8	12,4	8,6	3,9	12,6	8,5	4,5	13,0	9,4	4,6	13,9			
Lentiz	10,9	11,1	22,0	10,3	12,2	22,5	10,4	13,3	23,7	10,8	11,7	22,6			
CITAVERDE College	11,4	12,6	24,0	10,9	13,3	24,2	10,0	13,9	23,9	10,7	13,2	23,9			
West-Brabant	9,8	16,2	26,0	8,9	10,8	19,6	7,9	10,6	18,5	8,4	9,1	17,5			
Clusius College	14,1	33,6	47,8	13,3	36,5	49,8	13,3	36,4	49,7	14,0	33,2	47,2			
Aeres mbo	20,8	19,5	40,3	22,1	20,4	42,4	22,9	21,1	43,9	25,4	21,1	46,6			
Helicon Opleidingen	43,5	15,2	58,7	37,4	15,7	53,1	36,3	15,9	52,2	37,2	15,9	53,0			
Zone-college**			0,0			0,0			0,0			0,0			
Totaal aoc's	202,4	267,3	469,7	190,8	272,8	463,6	187,6	276,8	464,4	199,1	264,3	463,5	213,9		

* Landstede is één instelling die zowel groen als overig mbo verzorgt; vanaf 2019 is er daarom geen aparte berekening voor het groene deel bekend. Het bedrag bij 2019 is gebaseerd op het relatieve aandeel groen in het totaal van de voorgaande jaren.

** Aoc Oost en Aoc De Groene Welle fuseren per 1-1-2019 onder de naam Zone-college.

*** Edudelta is per 1-8-2018 gestopt met onderwijsactiviteiten; het resterend aandeel 2018 en 2019 is verdeeld over de vijf instellingen die de vo-leerlingen en studenten mbo hebben overgenomen.

Rijksbijdrage mbo 2019

De berekening van de rijksbijdrage 2019 van het mbo-deel kan al gemaakt worden omdat met gegevens van t-2 (2017) gerekend wordt. Bij de verdeling is gebruik gemaakt van één (geharmoniseerd) lumpsumbudget voor zowel de groene als de overige mbo-instellingen. Bij de berekening is er eveneens vanuit gegaan dat de cascadebekostiging zal zijn afgeschaft vanaf het kalenderjaar 2019. De (budget neutrale) driejarige overgangsbekostiging 2019 als gevolg van het afschaffen van de cascade is niet meegenomen om een betere vergelijking tussen de verschillende jaren mogelijk te maken.⁷

Rijksbijdrage vbo 2019 en rijksbijdrage mbo/vbo jaren 2020 en 2021

De rijksbijdrage van het vbo-deel wordt berekend met gebruikmaking van de leerlinggegevens op 1 oktober t-1 (resp. 1 oktober 2018, 2019 en 2020). De meest recente beschikking is van 2018. Dit geldt ook voor de berekening van rijksbijdrage mbo voor de jaren 2020 en 2021. De ingeschreven studenten en diploma's van resp. 2018 en 2019 zijn nog niet beschikbaar.

De hoogte van rijksbijdrage mbo is afhankelijk van het beschikbare lumpsumbudget dat op de begroting is opgenomen. De rijksbijdrage van het vbo is jaarlijks afhankelijk van de ingeschreven vo-leerlingen. Vanaf 2018 is groen onderwijs onderdeel geworden van artikel 3 en is geen onderscheid zichtbaar.

⁶ Scholengemeenschappen mbo met vbo ontvangen een huisvestingsvergoeding per vo-leerling omdat het mbo zelf verantwoordelijk is voor de huisvesting. Voor het overige vo is de gemeente verantwoordelijk voor huisvesting.

⁷ De werking van deze overgangsbekostiging wordt uitgelegd op pagina 7 van de nota van toelichting bij het Besluit van 12 juli 2018 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB met name in verband met het afschaffen van de cascadebekostiging (Stb. 2018, nr. 261).

De tabel hieronder geeft inzicht in de ontwikkeling van de beschikbare budgetten vanaf 2015 tot en met 2021.

Ontwikkeling begrotingsbedragen 2015 – 2021

x € 1 miljoen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mbo	3.465	3.395	3.411	3.547	3.514	3.488	3.435

Mbo: De cijfers tot en met 2017 zijn afkomstig uit het jaarverslag OCW 2017 en het jaarverslag EZ 2017. De cijfers vanaf 2018 zijn afkomstig uit de begroting 2019, tabel 4.3. In deze cijfers is het beschikbare «wachtgeld-budget» opgenomen en is rekening gehouden met de geraamde cursusgeldontvangsten. Voor 2018 wordt nog bij 2^e suppletore begrotingswet € 11 miljoen toegevoegd.

De daling ten opzichte 2019 bedraagt 2,3%. Dit is vooral het effect van de daling van studentenaantallen in het mbo en de structurele gevolgen van eerdere ombuigingen.

x € 1 miljoen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
niet groen vo	7.503	7.800	7.993	8.181	8.089	8.023	7.957
groen vo	317	329	334	360	350	340	330

Groen vo: De cijfers tot en met 2017 zijn afkomstig uit het jaarverslag OCW 2017 en EZ 2017. De cijfers vanaf 2018 zijn afkomstig uit de begroting van OCW 2019. De cijfers van vo groen wijken af van de gegevens uit de tabel met rijksbijdragen per aoc. Deze reeks omvat naast de totale rijksbijdrage aan aoc's de aanvullende bekostiging (zoals prestatiebox), huisvestingskosten, ondersteuningsmiddelen naar samenwerkingsverbanden (vanaf 2017) en de wachtgeld (vanaf 2018).

Ontwikkeling aantal studenten en leerlingen

De omvang van de in de begroting opgenomen bedragen is voor een deel afhankelijk van de ontwikkeling van de aantallen studenten en leerlingen over de jaren. Het aantal leerlingen en studenten in het groen vo en mbo daalt naar verwachting van 57.600 in 2018 naar 44.200 in 2032.

Deel 2: hoger onderwijs

Bekostiging ho

- De bekostiging van zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs is geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW).
- De rijksbijdrage voor universiteiten wordt opgedeeld in een onderwijsdeel, onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. De rijksbijdrage voor hogescholen is opgedeeld in een onderwijsdeel en een deel ontwerp en ontwikkeling. Daarnaast ontvingen instellingen tot en met 2017 middelen in het kader van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs. Vanaf 2018 zijn de studievoorschotmiddelen beschikbaar (tot en met 2020 onderdeel van het onderwijsdeel, daarna onderdeel van de kwaliteitsbekostiging).
- Ieder onderdeel van de rijksbijdrage kent een variabele en een vaste component. De variabele component in het onderwijsdeel wordt verdeeld op basis van het aantal bekostigde inschrijvingen en graden. De variabele component in het onderzoekdeel wordt verdeeld op basis

van het aantal bekostigde graden en het aantal afgeronde promoties en ontwerperscertificaten.

- Bij de verdeling van de rijksbijdrage wordt een t-2-systematiek gehanteerd. Dat wil zeggen dat wijzingen in het aantal studenten en graden pas vijftien maanden later meetellen in de verdeling van de rijksbijdrage. Zo telt bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen op 1 oktober 2018 mee voor de verdeling van de rijksbijdrage voor het jaar 2020.

Rijksbijdrage Hbo groen.

x € 1 miljoen	2015	2016	2017	2018 ¹	2019 ¹
HAS Hogeschool	26,1	24,2	25,7	30,1	33,1
Hogeschool INHolland	6,2	5,6	5,8	6,9	7,0
Hogeschool Van Hall					
Larenstein	36,5	32,6	33,2	35,3	36,8
Aeres Hogeschool	22,2	21,4	23,5	26,3	28,6
Totaal hbo	91,0	83,8	88,2	98,6	105,5

¹ Bedragen nog niet definitief vastgesteld.

Rijksbijdrage Wo groen.

x € 1 miljoen	2015	2016	2017	2018 ¹	2019 ¹
Wageningen University	174,7	182,9	189,8	202,5	213,8

¹ Bedragen nog niet definitief vastgesteld.

Toelichting op de bedragen:

- De rijksbijdrage in het ho wordt vastgesteld bij de Miljoenennota en kan worden bijgesteld bij Voorjaarsnota en Najaarsnota. De bedragen voor 2018 zijn berekend op basis van de voorlopige stand van de Najaarsnota. De bedragen voor 2019 zijn berekend op basis van de Miljoenennota (kunnen dus nog twee keer worden bijgesteld gedurende 2019).
- De rijksbijdrage voor de individuele instellingen bevat zowel het voormalige EZ-deel als het OCW-deel. Sommige instellingen (waaronder HAS en Wageningen) ontvingen ook vóór de harmonisatie al een klein deel van de OCW-rijksbijdrage. Dit gaat om zeer geringe bedragen (ordegrootte een paar duizend euro). Voor INHolland is alleen het groene deel van de rijksbijdrage opgenomen. Het groene deel van de rijksbijdrage beslaat circa 5% van de totale rijksbijdrage van INHolland.
- Een deel van de verandering in de rijksbijdrage tussen 2018 en 2019 is veroorzaakt door de harmonisatie en de opname van de groene ho-instellingen in het OCW-verdeelmodel voor de bekostiging. Daarnaast worden veranderingen in de rijksbijdrage van een instelling ook veroorzaakt door generieke mutaties in het macrobudget. Denk bijvoorbeeld aan het toevoegen van de middelen studievoorschot.
- Een aanzienlijk deel van de rijksbijdrage wordt verdeeld op basis van het aandeel van een instelling in het aantal bekostigde inschrijvingen, graden en promoties (alleen wo). Daarbij wordt gewerkt met een t-2 systematiek: gegevens uit het jaar 2018 bepalen de verdeling van de rijksbijdrage voor het jaar 2020. Deze gegevens uit het jaar 2018 en verder zijn nog niet (definitief) bekend en daarom kunnen er geen gegevens verstrekt worden over de rijksbijdrage per instelling vanaf 2020. Uit de tabel hieronder blijkt dat de bekostiging voor het wo en hbo de komende jaren stijgt (met 3,5% tussen 2019 en 2021); dus

ceteris paribus mag worden verondersteld dat de bekostiging voor de groene ho-instellingen de komende jaren ook blijft stijgen.

x € 1 miljoen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hbo	€ 2.847	€ 2.857	€ 2.956	€ 3.186	€ 3.200	€ 3.225	€ 3.315
Wo	€ 4.353	€ 4.481	€ 4.606	€ 4.830	€ 4.869	€ 4.936	€ 5.039

Bedragen tot en met 2017 zijn afkomstig uit de jaarverslagen 2017 van OCW en EZ. Bedragen vanaf 2018 zijn afkomstig uit de begroting OCW 2019, tabel 6.3 en 6.4. Bedragen zijn een optelsom van groen en niet-groen HO.

- De omvang van de rijksbijdrage is voor een deel afhankelijk van het aantal bekostigde inschrijvingen. Groene ho-instellingen zijn de afgelopen jaren gegroeid. Bij de groene hogescholen (exclusief INHolland) is het aantal studenten gestegen van 10.300 studenten in 2015 naar 11.400 studenten in 2017. Bij Wageningen University is het aantal studenten in deze periode gestegen van 9.700 studenten in 2015 naar 11.400 studenten in 2017. Deze groei zal volgens de referentieraming doorgaan. Naar verwachting zal het aantal studenten in het groen hbo stijgen tot 14.200 studenten in 2025 om daarna te stabiliseren. De studentengroei in het groen wo zal doorgaan tot 17.200 studenten in 2027 om daarna te stabiliseren.