

Prijsfactoren onder de loep

Op weg naar een robuust prijsfactorenmodel in het mbo

Prijsfactoren onder de loep

Op weg naar een robuust prijsfactorenmodel in het mbo

Advies Commissie Herziening Prijsfactoren MBO

5 juni 2014

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Hoofdstuk 1. Aanleiding en werkwijze commissie	7
1.1 Aanleiding	8
1.2 Werkwijze	9
Hoofdstuk 2. Onderzoeksopdracht en context	10
2.1 Begripsbepaling	11
2.2 Maatschappelijke en politieke context	12
Hoofdstuk 3. Bevindingen en uitgangspunten advies	15
3.1 Bevindingen	16
3.2 Uitgangspunten voor een herziening van het prijsfactorenmodel	17
Hoofdstuk 4. Advies herziening prijsfactorenmodel mbo	18
4.1 Vertrekpunten van het advies	19
4.2 Advies herziening prijsfactorenmodel voor roc's en vakinstellingen	19
4.3 Advies herziening prijsfactorenmodel voor aoc's	20
4.4 Advies herziening prijsfactorenmodel voor entreeopleidingen	21
4.5 Verantwoording van het advies	21
Hoofdstuk 5. Spoorboekje voor de toekomst	23
BIJLAGEN	26
Bijlage 1 – Samenstelling 'Commissie Herziening Prijsfactoren MBO'	27
Bijlage 2 – Taakopdracht onafhankelijk experts – onderzoek herziening prijsfactoren mbo	27
Bijlage 3 – Indicatieve verdeling van het aanvullende stimuleringsbudget over instellingen (bron: DUO)	29
Bijlage 4 – Verdeling stimuleringsbudget naar sector (bron: ministerie van OCW)	30
Bijlage 5 – Profielen en prijsfactoren uit de grondplaat voor aoc (bron: ministerie van EZ)	31

Leeswijzer

Dit adviesrapport is als volgt opgebouwd. De aanleiding voor het onderzoek en de werkwijze van de commissie worden in hoofdstuk 1 beschreven. In hoofdstuk 2 geeft de commissie haar interpretatie van de adviesopdracht en de maatschappelijke en politieke context. Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de bevindingen van de commissie naar aanleiding van haar werkzaamheden en de uitgangspunten voor haar advies. Het advies van de commissie ten aanzien van de herziening van het prijsfactorenmodel in het mbo wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet. Afsluitend bevat hoofdstuk 5 aanvullende overwegingen.

Managementsamenvatting

Aanleiding

De 'commissie Herziening Prijsfactoren MBO' (hierna: commissie) is in maart 2014 door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) (hierna opdrachtgevers) gevraagd een advies uit te brengen over de herziening van de prijsfactoren in het mbo (bijlage 2). Al eerder had de minister van OCW aangekondigd de prijsfactoren te willen onderzoeken in het licht van de herziene kwalificatiestructuur (Kamerbrief januari 2013).

Opdrachtgevers stellen vast dat het huidige systeem van prijsfactoren is verouderd en dat "(...) de relatie tussen de hoogte van de prijsfactoren en de kosten van een opleiding gaandeweg minder direct is geworden".

Herschikking van prijsfactoren leidt in beginsel tot herverdeelde effecten van middelen over opleidingen en instellingen, iets wat draagvlak voor een herziening moeizaam kan maken. Perspectief biedt daarom de afspraak in het Herfstakkoord (begrotingsafspraken 2014) dat structureel €75 miljoen extra budget beschikbaar komt voor praktijk- en techniekonderwijs.

Uitgangspunten

In maart 2014 is de commissie van start gegaan met haar werkzaamheden. Begonnen is met het inwerken in de materie, een interviewronde door het mbo veld en gesprekken met de MBO Raad en AOC Raad. Op deze basis heeft de commissie de volgende uitgangspunten opgesteld die bepalend zijn voor haar advies over de herziening van prijsfactoren:

1. Aannemelijk is dat de prijsfactoren zijn voortgevloeid uit het systeem van normvergoeding voor personeel en materieel.
2. Door het ontbreken van (periodieke) herijking is het aannemelijk dat (ten minste een deel van) de prijsfactoren geen recht meer doen aan de huidige werkelijke kosten van opleidingen.
3. De kostprijsbenadering vormt de zuiverste basis voor een accuraat prijsfactorenmodel. Kostprijsberekeningen zijn echter niet voorhanden. De commissie ziet geen mogelijkheid om binnen het tijdsbestek van haar opdracht een werkelijke kostenberekening voor circa 550 opleidingen binnen de kaders van haar adviesopdracht uit te (laten) voeren.
4. De commissie onderschrijft de doelstelling van het Herfstakkoord om technische en andere kostbare mbo-opleidingen een financiële impuls te geven, enerzijds vanuit de doelstellingen van het Techniekpact, anderzijds vanuit de consensus binnen het mbo-veld dat techniekopleidingen relatief ondergewaardeerd zijn in het huidige prijsfactorenmodel. Dit is ook gebleken uit informatie over resultaten per opleidingscluster die aan de commissie ter beschikking is gesteld.
5. Het belang van prijsfactoren voor het financieel management van mbo-instellingen moet niet worden overschat. De dekking van de benodigde inzet van personeel en leermiddelen is bepalend in het proces van budgettoewijzing. Prijsfactoren spelen hierin slechts een beperkte rol.
6. Binnen het entreeopleidingsbudget heeft prijsfactorendifferentiatie tussen de onderwijssectoren geen toegevoegde waarde, omdat entreeopleidingen zeer algemeen van aard zijn.
7. Door het wegvallen van de middelen voor praktijkleren voor 'groen mbo' vanaf 2016 is een grotere spreiding in het prijsfactorenmodel voor aoc's noodzakelijk. Harmonisatie met de prijsfactorenindeling voor roc's en vakinstellingen, waar deze grotere spreiding wel bestaat, kan hiervoor uitkomst bieden.
8. Vereenvoudiging van het prijsfactorenmodel is geen primair doel, gezien de adviesopdracht aan de commissie. Wel zou afname van het aantal prijsfactoren recht doen aan een veel gehoorde wens van mbo-instellingen.

Advies

Op basis van de vastgestelde uitgangspunten adviseert de commissie een herziening van het prijsfactorenmodel voor het mbo zoals hierna aangegeven.

Advies herziening prijsfactorenmodel voor roc's en vakinstellingen

Prijsfactoren sluiten idealiter aan op de werkelijke kosten van opleidingen. Omdat kostprijsberekeningen voor mbo-opleidingen niet voorhanden zijn, kan momenteel niet goed worden vastgesteld in hoeverre de prijsfactoren (al dan niet) met de werkelijke kosten corresponderen. Wel acht de commissie het aannemelijk dat de prijsfactoren voor techniekopleidingen ondergewaardeerd zijn ten opzichte van de prijsfactoren voor opleidingen in andere onderwijssectoren.

Om deze redenen adviseert de commissie een algemene opwaardering van de huidige prijsfactoren voor mbo-techniekopleidingen van 0,1 tot 0,2. Dit zorgt voor een evenredige verdeling van het stimuleringsbudget voor roc's en vakinstellingen (€70,8 miljoen) en aoc's (€4,2 miljoen) over alle mbo-techniekopleidingen en andere kostbare opleidingen (waaronder kleine, unieke opleidingen).

Voor bekostiging van inschrijvingen in een dossier met opleidingen waaraan verschillende prijsfactoren zijn gekoppeld

wordt nu het gemiddelde van de prijsfactoren van de afzonderlijke opleidingen gehanteerd. De commissie is van mening dat de laagste prijsfactor van de afzonderlijke opleidingen moet worden gehanteerd voor bekostiging. Voor bekostiging van inschrijving in een opleidingsdomein blijft een prijsfactor van 1,0 gelden. Uitgangspunt is dat de inhoud van een opleiding op domeinniveau van een dermate algemeenheid is dat een specifieke prijsfactor niet te rechtvaardigen is.

Advies herziening prijsfactorenmodel voor aoc's

Door het wegvallen van financiële middelen voor praktijkleren voor 'groen mbo' vanaf 2016 acht de commissie een grotere spreiding in het prijsfactorenmodel en herwaardering van praktijk en technische opleidingen voor aoc's noodzakelijk. Om deze redenen en voor de vereenvoudiging van het prijsfactorenmodel adviseert de commissie dezelfde spreiding in prijsfactoren te hanteren als bij het model voor roc's en vakinstellingen.

Gezien het bereikte draagvlak, de onderbouwing van de herziening en de mogelijkheid tot kleine bijstellingen, adviseert de commissie om deze systematiek reeds per 2015 in te voeren. Daarbij is het wel noodzakelijk om de in 2015 nog beschikbare praktijkleermiddelen in de lumpsum 2015 van EZ te betrekken om mismatch in de verdeling te voorkomen.

Advies herziening prijsfactorenmodel voor entreeopleidingen

Entreeopleidingen zijn zo algemeen van aard dat prijsfactordifferentiatie tussen de onderwijssectoren niet functioneel is. De commissie adviseert daarom om één prijsfactor (enkel de prijsfactor 1,0) binnen het bekostigingsmodel voor entreeopleidingen te hanteren.

Verantwoording advies

De commissie constateert dat haar advies recht doet aan de kaders die zijn vastgesteld door de opdrachtgevers:

- De €75 miljoen, die structureel beschikbaar komt voor techniek- en andere kostbare opleidingen, komt terecht bij de opleidingen waarvoor het bedoeld is.
- Er treden geen negatieve herverdeeldeffecten voor mbo-instellingen of individuele opleidingen op.
- Een bijkomend voordeel is dat harmonisatie optreedt tussen de prijsfactorenmodellen van roc's en vakinstellingen enerzijds en aoc's anderzijds. Dit is wenselijk omdat dit leidt tot vergroting van de transparantie en vergelijkbaarheid van de bekostigingsmodellen binnen het mbo.
- Tot slot voorziet het advies in vereenvoudiging van het model en in harmonisatie van de modellen van de roc's en vakinstellingen enerzijds en de aoc's anderzijds. Binnen het model voor roc's en vakinstellingen verdwijnen twee prijsfactoren en door de voorgestelde harmonisatie verdwijnen de oude factoren voor de aoc's. Het totaal aantal prijsfactoren daalt hierdoor van 12 naar 7.

Door de combinatie van het advies en andere in de context genoemde maatregelen wordt een aantal bestaande perverse prikkels in de bekostiging weggenomen.

Spoorboekje voor de toekomst

De commissie constateert dat haar advies geen uitkomst biedt voor drie belangrijke vraagstukken:

- Het advies gaat enkel uit van een generieke opwaardering van techniekopleidingen in het model voor roc's en vakinstellingen en een specifieke opwaardering van praktijk en techniekopleidingen in het model voor aoc's. Er is geen sprake van aansluiting tussen de prijsfactoren en de werkelijke kostprijs van opleidingen.
- Het advies ten aanzien van het prijsfactorenmodel voor de roc's en vakinstellingen sluit nog niet aan op de herziene kwalificatiedossiers in tegenstelling tot het advies ten aanzien van het prijsfactorenmodel voor de aoc's.
- Het advies voorziet niet in een systematiek van periodieke herijking.

Om deze redenen adviseert de commissie de minister van OCW en de staatssecretaris van EZ om opnieuw een onafhankelijke adviescommissie in te stellen. Deze commissie moet onderzoek uitvoeren naar:

- De relatie tussen de werkelijke kosten van opleidingen en de koppeling met de prijsfactoren in het licht van de nieuwe kwalificatiestructuur.
- De definitie en afbakening van kostbare (waaronder kleine unieke) opleidingen.
- De wijze van periodieke herijking van het model.

Gezien het feit dat mbo-instellingen vanaf augustus 2015 met herziene kwalificatiedossiers kunnen werken, zou deze commissie haar advies idealiter dienen af te ronden voor januari 2015.

Om een uitspraak te kunnen doen over de kostenverhoudingen tussen opleidingen en de koppeling met de prijsfactoren kan de toekomstige commissie putten uit de, door de Commissie Herziening Prijsfactoren MBO onderschreven, systematiek die hiervoor is ontwikkeld door het ministerie van EZ.

Op basis van het advies van de toekomstige commissie kan aansluitend worden onderzocht of de bekostiging van individuele opleidingen en van de verschillende mbo-sectoren in goede verhouding tot elkaar staan. Uitgangspunt moet namelijk zijn dat vergelijkbare opleidingen waaraan vergelijkbare kosten zijn verbonden, ook op vergelijkbaar niveau worden bekostigd.

Tot slot komt de commissie, naast het primaire advies over de herziening van het prijsfactorenmodel, nog tot enkele aanvullende overwegingen:

- Prijsfactoren zijn geen geldelijke vergoeding maar wegingsfactoren die bepalen welk aandeel een opleiding uit het macrobudget krijgt. De commissie geeft daarom in overweging het begrip 'prijsfactor' te wijzigen in 'opleidingsfactor'.
- De commissie heeft een aantal bijzonderheden geconstateerd die mogelijke 'scheefgroei' van prijsfactoren illustreren.
- De commissie onderschrijft het afzien van de introductie van één instellingsfactor. Dit veronderstelt dat alle mbo-instellingen een zelfde opleidingsmix hebben, hetgeen niet het geval is.
- Structurele ophoging van het macrobudget met €75 miljoen voor techniekopleidingen leidt in de praktijk niet automatisch tot hogere budgetten voor die opleidingen. De mbo-bestuurder blijft verantwoordelijk voor interne budgettoewijzing.
- De commissie heeft geconstateerd dat er niet altijd een uitgewerkte bedrijfseconomische afweging plaatsvindt over 'waarom' en 'onder welke randvoorwaarden' opleidingen worden aangeboden en georganiseerd. Het lerend vermogen hieromtrent en de daaraan gekoppelde doelmatigheidswinst in het mbo kan worden vergroot. Het delen van ervaringen en 'best practices' kan in dit verband functioneel zijn.
- Vakinstellingen lijken, mede door de relatief grote toestroom van studenten en de focus in het opleidingsaanbod, meer op groeps grootte te kunnen sturen dan roc's en aoc's, hetgeen de efficiency van het onderwijsproces positief beïnvloedt.
- Concurrentie tussen mbo-instellingen kan leiden tot ondoelmatige besteding van publieke middelen. De commissie onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel macrodoelmatigheid om intensievere samenwerking tussen instellingen en doelmatige opleidings spreiding te realiseren. Verder vindt de commissie het positief als mbo-instellingen onderling afspraken maken over concurrentie voordat de wet in werking treedt.

Hoofdstuk 1.

Aanleiding en werkwijze commissie

1.1 Aanleiding

In de huidige mbo-bekostiging worden prijsfactoren per opleiding gehanteerd. Dat betekent dat de mate van bekostiging mede afhankelijk is van de prijsfactor die geldt voor de opleiding die een student volgt. Het prijsfactorenmodel hangt samen met het gegeven dat er kostenverschillen bestaan tussen opleidingen.

In haar brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 januari 2013 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) laten weten dat ze de aanpassing van de prijsfactoren in het mbo wil onderzoeken in het licht van de herziening van de kwalificatiestructuur.¹ De minister stelt in de genoemde brief dat het huidige systeem van prijsfactoren is verouderd en dat "(...) de relatie tussen de hoogte van de prijsfactor en de kosten van een opleiding gaandeweg minder direct is geworden". In haar brief van 12 juni 2013 heeft de minister dit nog eens bevestigd. Daarbij merkte zij op dat in het Techniekpact (13 mei 2013) is afgesproken om studenten aan techniekopleidingen op een hoger niveau te (blijven) bekostigen.²

Om bovenstaande redenen hebben de minister van OCW en de staatssecretaris van EZ (hierna: opdrachtgevers) in maart 2014 besloten om onafhankelijke deskundigen (hierna: de 'Commissie Herziening Prijsfactoren MBO' ofwel 'commissie' – bijlage 1) te vragen om een advies uit te brengen over de herziening van de prijsfactoren in het mbo. De taakopdracht (bijlage 2) aan de commissie luidt als volgt: "aan de onafhankelijke experts wordt gevraagd om voor 1 juni 2014 een uitspraak te doen over de hoogte van de prijsfactoren in het mbo, zodat de nieuwe prijsfactoren kunnen meelopen in de bekostiging vanaf 2015." Achtergrond van de adviesvraag is of de in 1996 (bij totstandkoming van de WEB)³ vastgestelde prijsfactoren nog recht doen aan de huidige relatieve kostenverschillen tussen de verschillende mbo-opleidingen.

Herschikking van prijsfactoren leidt in beginsel tot herverdeelde effecten van middelen over opleidingen en instellingen, iets wat draagvlak voor een herziening moeizaam kan maken. Perspectief biedt daarom de afspraak in het Herfstakkoord (begrotingsafspraken 2014) dat structureel extra budget beschikbaar komt voor praktijk- en techniekonderwijs.⁴ Op 11 oktober 2013 heeft het kabinet de begrotingsafspraken 2014 gepresenteerd. Het pakket aan maatregelen is gericht op meer banen, beter onderwijs en een duurzame economie. Om mbo-instellingen in staat te stellen kwalitatief goede technische of andere kostbare opleidingen aan te bieden, wordt het lumpsumbudget vanaf 2015 structureel met circa €75 miljoen verhoogd.⁵

De opdrachtgevers hebben de volgende criteria vastgesteld waaraan een eventuele herziening van het prijsfactorenmodel dient te voldoen:

- De prijsfactoren moeten zoveel mogelijk recht doen aan de relatieve kostenverschillen tussen de mbo-opleidingen.
- Het macrobudget⁶, met toevoeging van de extra middelen uit het Herfstakkoord, staat vast.
- De negatieve herverdeelde effecten voor mbo-instellingen moeten minimaal zijn.
- 1 juni 2014 is de datum waarop de herziene prijsfactoren bekend moeten zijn, en op 1 augustus 2014 moeten de herziene prijsfactoren zijn vastgesteld. Dan kan een en ander immers nog meelopen in de bekostiging vanaf het jaar 2015.
- De prijsfactoren zullen gebaseerd moeten zijn op de bestaande kwalificatiestructuur, maar volop rekening moeten houden met de laatste stand van de herziening van de kwalificatiestructuur.
- Het bekostigingsmodel moet robuust zijn en ongevoelig voor perverse effecten.
- Specifieke aandacht verdient het techniekonderwijs, zowel naar aanleiding van de afspraak in het Herfstakkoord, als van de opdracht vanuit het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' om techniekonderwijs te stimuleren.
- Ook de bijzondere (financiële) positie van vakinstellingen en kleine unieke opleidingen in het mbo verdient specifieke aandacht.
- Ten slotte verdient ook de prijsfactor voor de entreeopleidingen specifieke aandacht.

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (30-01-2013). Kamerbrief over wetsvoorstel doelmatige leerwegen en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (12-06-2013). Kamerbrief over toezegging wetsvoorstel doelmatige leerwegen.

³ De prijsfactoren zijn vastgesteld in 1996, maar zijn feitelijk pas in 2000 toegepast.

⁴ Rijksoverheid (11-10-2013). Begrotingsafspraken 2014.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (03-03-2014). Kamerbrief met uitwerking begrotingsafspraken 2014.

⁶ Hiermee wordt bedoeld de twee afzonderlijke macrobudgetten voor de roc's en vakinstellingen (niveaus 2 t/m 4 en entreeopleidingen) en de aoc's (niveaus 2 t/m 4 en entreeopleidingen).

Gezien de recente modernisering van de bekostiging van het mbo⁷ wordt de commissie gevraagd om de volgende bekostigingselementen in haar advies buiten beschouwing te laten:

- Met de modernisering van de mbo-bekostiging is een andere inrichting van de diplomawaardering voor niveau 2 tot en met 4 reeds geregeld.
- Insteek is een vereenvoudiging van het systeem van prijsfactoren. Dit houdt in dat een verdere differentiatie (lees: verhoging van het aantal) van de prijsfactoren ongewenst is.
- Een vaste voet maakt geen deel uit van de nieuwe bekostigingssystematiek van het mbo.

1.2 Werkwijze

De ‘Commissie Herziening Prijsfactoren mbo’ is in maart 2014 gestart met haar werkzaamheden. De commissie is begonnen met het inwerken in de materie, gevolgd door een interviewronde door het mbo-veld bij een selectie⁸ van roc’s, vakinstellingen en aoc’s⁹. Dit om een afgewogen beeld te krijgen van het belang van prijsfactoren voor mbo-instellingen en om (eventuele) problematiek over het huidige bekostigingsmodel scherp te krijgen. Tevens zijn enkele instellingen gevraagd inzicht te geven in de financiële rendementen van opleidingsclusters. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met (een vertegenwoordiging van) de sectorraden (MBO Raad en AOC Raad) en de opdrachtgevers: de ministeries van OCW en EZ.

Eind april 2014 heeft de commissie haar advies uitgewerkt. Het advies is doorgerekend door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Zo is nagegaan of het advies voldoet aan de kaders die zijn vastgesteld door de opdrachtgevers. Medio mei 2014 is het conceptadvies besproken met vertegenwoordigers van MBO Raad en AOC Raad, die zich konden vinden in de lijn van het advies. Het definitieve advies is eind mei 2014, voorafgaand aan oplevering, mondeling toegelicht aan de opdrachtgevers.

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (30-01-2013). Kamerbrief over wetsvoorstel doelmatige leerwegen en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs.

⁸ Bij de selectie is onder meer rekening gehouden met verschillen in regio, deelnemersaantallen en het opleidingsportfolio van de mbo-instellingen, waardoor een representatief beeld van de sector is geborgd.

⁹ Interviews hebben plaatsgevonden met: ROC Deltion College, ROC Zadkine, ROC Noorderpoort, ROC Midden Nederland, Grafisch Lyceum Rotterdam, Cibap, Scheepvaart en Transportcollege (STC), Wellantcollege en AOC Nordwin.

Hoofdstuk 2.

Onderzoeksopdracht en context

2.1 Begripsbepaling

Dit hoofdstuk schetst de context van een advies over de herziening van het prijsfactorenmodel. Eerst volgt een korte toelichting op het (nieuwe) bekostigingsmodel voor het mbo vanaf januari 2015. Vervolgens wordt het begrip 'prijsfactor' nader omschreven. In paragraaf 2.2 wordt verder ingegaan op de maatschappelijke en politieke context van de adviesopdracht.

Bekostigingssystematiek vanaf januari 2015

Mbo-instellingen worden vanuit twee afzonderlijke macrobudgetten bekostigd: één voor roc's en vakinstellingen, en één voor aoc's. Per macrobudget gelden afzonderlijke budgetten voor de opleidingen op niveau 2 t/m 4 en de entreeopleidingen. De bekostiging van mbo-opleidingen blijft ook vanaf januari 2015 bestaan uit een input- (ingeschreven studenten) en een outputbekostiging (diploma's). Voor de verdeling van het budget wordt voor elke instelling een deelnemerswaarde en een diplomawaarde berekend. Deze waarden worden opgeteld en bepalen het relatieve aandeel van een mbo-instelling in het totale macrobudget.

Inputbekostiging

De deelnemerswaarde voor de niveaus 2 t/m 4 wordt berekend door elke ingeschreven deelnemer te vermenigvuldigen met een aantal factoren, te weten:

- Deelnemers die staan ingeschreven in de beroepsopleidende leerweg (bol) tellen voor 1,0, en de deelnemers in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) voor 0,4.
- Een factor voor het aantal verblijfsjaren van de deelnemer (cascade).
- Een prijsfactor (afhankelijk van de opleiding).
- Een factor van 0,8 (i.v.m. 80% inputbekostiging).
- Een correctiefactor voor de tweede teldatum.

Outputbekostiging

De diplomawaarde van elke instelling voor de niveaus 2 t/m 4 wordt berekend door de waarden van elk afgegeven diploma op te tellen. De waarde van een diploma is afhankelijk van het niveau van de opleiding en of de deelnemer al eerder een mbo-diploma heeft behaald. Het totaal van de diplomawaarden wordt vermenigvuldigd met de factor 0,2 voor de outputwaarde (i.v.m. 20% outputbekostiging).

Vervolgens worden de deelnemerswaarde en de diplomawaarde van elke instelling opgeteld en gedeeld door het totaal van alle instellingen. Op die manier wordt het relatieve aandeel van elke instelling in het landelijk budget voor deze opleidingen bepaald.

Bekostiging entreeopleiding (circa 4% van de studenten)

Voor de entreeopleidingen (niveau 1) vindt een aparte berekening plaats. In grote lijnen is die hetzelfde als voor de niveaus 2 t/m 4, met dien verstande dat er een eigen cascade is en geen diplomabekostiging. Voor entreeopleidingen gelden op dit moment nog verschillende prijsfactoren per opleiding.

De prijsfactor

De huidige mbo-bekostiging kent een prijsfactor per opleiding. De mate waarin een student meetelt voor de bekostiging is mede afhankelijk van de prijsfactor die geldt voor de opleiding die hij/zij volgt. Prijsfactoren hangen samen met het gegeven dat sommige opleidingen duurder zijn om aan te bieden dan andere. De prijsfactor is in feite een wegingsfactor die aangeeft welk aandeel uit het macrobudget een opleiding krijgt toegewezen.

Op dit moment worden negen prijsfactoren (waarvan één speciaal voor een entreeopleiding: 1,16) gebruikt voor circa 500 verschillende mbo-opleidingen bij roc's en vakinstellingen, en vijf prijsfactoren voor circa 60 verschillende mbo-opleidingen bij aoc's (zie tabel 1).

	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	33				24			54							111
Techniek							132	172	19		1	26			350
Zorg en welzijn					21					9					30
Groen	20	12	8	8		11									59

Tabel 1 | Aantal opleidingen studiejaar 2013/2014 per sector en prijsfactor (exclusief de niveau 1-opleidingen) Bron DUO mei 2014

Het prijsfactorenmodel vindt haar oorsprong in de totstandkoming van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996. Hiermee werd de basis gelegd voor de vorming van regionale opleidingscentra (roc's) en de agrarische opleidingscentra (aoc's). Met de introductie van roc's en aoc's werd ook het bekostigingsmodel aangepast. Waar mbo-instellingen voorheen werden bekostigd op basis van een normvergoeding voor personeel en materieel, werd met de totstandkoming van de WEB de lumpsumbekostiging geïntroduceerd.

In de toelichting op het Uitvoeringsbesluit WEB van 1999 (Stb 1999, 368) is de totstandkoming van de prijsfactoren toegelicht. De commissie maakt hieruit op dat de prijsfactoren zijn voortgekomen uit de normvergoeding. Opgemerkt moet worden dat de WEB ook voorzorg in de bekostiging van collectieve praktijkvoorzieningen (de Innovatie- en Praktijkcentra) voor de aoc's. De prijsfactoren voor de aoc's kunnen hier dan ook mee in verband worden gebracht.

Sinds de invoering van het prijsfactorenmodel in 1996 is niet voorzien in (periodieke) herijking van de factoren. Beroepen en opleidingen zijn echter continu in beweging, waardoor onderwijsinhoud (en daarmee opleidingskosten) door de jaren kan veranderen.

Wel is in 2005 het bekostigingsmodel van het mbo geëvalueerd door het Instituut van Overheidsuitgaven (IOO)¹¹. De algemene conclusie was destijds dat het huidige mbo-model "(...) goed voldoet en bovendien ook nog wel een poosje mee kan, zeker wanneer er op korte termijn enig klein onderhoud plaatsvindt." Ten aanzien van de prijsfactoren werd aanbevolen om, "(...) gelet op de spreiding en het gebruik, de noodzaak van het aantal (van destijds acht) prijsfactoren te onderzoeken."

2.2 Maatschappelijke en politieke context

Het opstellen van een advies over het prijsfactorenmodel vindt plaats in een complexe maatschappelijke en politieke context. Hieronder volgt een overzicht van relevante ontwikkelingen die de commissie heeft meegewogen in haar advies.

Focus op vakmanschap

Met het actieplan Focus op Vakmanschap¹¹ heeft de minister van OCW in 2011 de mbo-beleidsagenda bepaald tot en met 2015. Het actieplan kent een veelheid aan maatregelen die de fundering hebben gelegd voor verschillende wetgevingstrajecten. De commissie hecht er waarde aan de volgende maatregelen nadrukkelijk te benoemen, omdat deze van invloed zijn op de financiën van mbo-instellingen en daarmee de discussie over prijsfactoren (in)direct raken.

- Modernisering van de bekostiging en doelmatige leerwegen.
- Herziening van de kwalificatiestructuur.
- Wetsvoorstel macrodoelmatigheid.

Modernisering van de bekostiging en doelmatige leerwegen¹²

Dit wetgevingstraject omvat meerdere maatregelen die van invloed zijn op het (financieel) management van mbo-instellingen. Dit betreft: herziening bekostiging, intensiveren en verkorten van opleidingen en de introductie van de entreeopleiding.

- Herziening bekostiging. Vanaf 2015 wordt gewerkt met een nieuw bekostigingsmodel voor het mbo. De voornaamste herzieningen betreffen de introductie van een cascademodel en de aanpassing van de diplomabekostiging om het stapelen van opleidingen, vanwege financiële motieven, te ontmoedigen.
- Intensiveren en verkorten van opleidingen. Het mbo moet aantrekkelijker worden door opleidingen te verkorten en tegelijk het onderwijs intensiever te maken. Vanaf studiejaar 2014-2015 geldt een nieuwe maximale opleidingsduur voor mbo-opleidingen.¹³ Tegelijk met het inkorten van opleidingsprogramma's gaan scholen per studiejaar meer uren begeleidende onderwijstijd in de bol verzorgen.¹⁴ Het kabinet wil met deze maatregelen het rendement van het mbo verhogen, de concurrentiepositie met het algemeen vormend onderwijs verbeteren en voortijdig schoolverlaten verminderen.
- Introductie van de entreeopleiding. Niveau 1 opleidingen worden apart van de opleidingen op niveau 2, 3 en 4 gepositioneerd en omgevormd tot entreeopleidingen. Het onderwijs voor de entreeopleidingen wordt geïntensiveerd, de doelgroep beter voorgesorteerd, de onderwijsaanpak duidelijker vormgegeven en de individuele coaching en loopbaanbegeleiding verbeterd.

¹⁰ Rijksoverheid (2004). Koers BVE.

¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (16-02-2011). Actieplan mbo Focus op Vakmanschap 2011-2015.

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (30-01-2013). Kamerbrief over wetsvoorstel doelmatige leerwegen en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs.

¹³ De entreeopleiding (voorheen mbo-1, AKA): 1 jaar. De basisberoepsopleiding (niveau 2): 1 tot 2 jaar. De vakopleiding (niveau 3): 2 tot 3 jaar. De middenkaderopleiding (niveau 4): 3 jaar. De specialistenopleiding (niveau 4): 1 jaar.

¹⁴ Dat geldt in het bijzonder in het eerste leerjaar. De programma's voor de bbl-opleidingen zijn het jaar ervoor al aangepast aan de nieuwe urennorm voor begeleidende uren en beroepspraktijkvorming.

Herziening van de kwalificatiestructuur¹⁵

Omdat de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te wensen over liet en vanwege het grote aantal mbo-opleidingen heeft de minister van OCW in het actieplan Focus op Vakmanschap aangekondigd de kwalificatiestructuur te herzien.

De herziening van de kwalificatiestructuur komt in het kort neer op:

- Vermindering van het aantal kwalificatiedossiers.
- Verwijderen van overlap tussen de kwalificaties.
- Brede(re) mbo-4 opleidingen.
- Betere uitvoerbaarheid van het onderwijs.
- Versterken van de regionale component van het mbo.
- Duidelijke beschrijving van kennis en vaardigheden.

Vanaf het schooljaar 2016-2017 moeten alle opleidingen gebaseerd zijn op de nieuwe kwalificatiedossiers. In de nieuwe structuur bestaat ieder kwalificatiedossier uit twee componenten: een basisdeel en één of meer profieldelen. Het basisdeel en het profieldeel vormen samen de kwalificatie. Daarnaast wordt een systematiek van keuzedelen ingevoerd.

De beoogde structurele invoering van de herziene kwalificatiestructuur is gepland in augustus 2016. Dit betekent dat scholen gebaseerd op de herziene kwalificatiedossiers het onderwijsprogramma voor het schooljaar 2016-2017 moeten inrichten. Voor het schooljaar 2015-2016 worden scholen in staat gesteld op vrijwillige basis onderwijs aan te bieden op basis van de herziene kwalificatiedossiers.

Wetsvoorstel macrodoelmatigheid.

Het doel van het wetsvoorstel macrodoelmatigheid mbo is het realiseren van een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod. Een zo goed mogelijke aansluiting op de arbeidsmarkt vergroot de kansen van jongeren. Een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is ook in het belang van werkgevers. Bedrijven hebben immers baat bij opleidingen die voldoende vakkrachten opleiden. Een doelmatigere spreiding maakt het in stand houden van kostbare opleidingen beter mogelijk en leidt tot een doelmatigere besteding van publieke middelen, wat ten goede moet komen aan de kwaliteit en continuïteit van het opleidingsaanbod. Het wetsvoorstel draagt zo bij aan het realiseren van een sterkere economische structuur.

Nog voor de zomer van 2014 kan de Tweede Kamer het wetsvoorstel verwachten met maatregelen om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit wetsvoorstel verplicht mbo-instellingen uitsluitend opleidingen te verzorgen die studenten na beëindiging van de opleiding het perspectief bieden op het tijdig vinden van een baan op niveau.

Naast bovenstaande maatregelen, die (indirect) voortvloeien uit het actieplan Focus op Vakmanschap, ziet de commissie nog een viertal belangrijke ontwikkelingen in het mbo die de discussie over prijsfactoren kan raken: het Techniepact en het Regionaal Investeringsfonds mbo, de introductie van kwaliteitsafspraken, de recent verschenen Kamerbrief 'Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo' en het Pact voor Life, Food & Planet.

Techniepact en het Regionaal Investeringsfonds mbo

Ook het huidige kabinet heeft de ambities om meer technisch opgeleiden op de arbeidsmarkt te krijgen, en de bekostiging van het onderwijs moet dat niet in de weg staan. In het voorjaar van 2013 heeft het kabinet (samen met werkgevers, onderwijs en de vakbeweging) het Techniepact¹⁶ afgesloten.

In het Techniepact is het Regionaal Investeringsfonds mbo¹⁷ aangekondigd. Met dit 'Regionaal Investeringsfonds mbo' stelt het ministerie van OCW tussen 2014 tot en met 2017 €100 miljoen beschikbaar voor duurzame publiek-private samenwerking in het mbo onder de voorwaarde dat dit bijdraagt aan een doelmatige organisatie van het opleidingsaanbod. Veel mbo-instellingen kunnen de ontwikkelingen in het bedrijfsleven niet goed bijhouden. Dit geldt zeker voor opleidingen die vragen om kapitaalintensieve investeringen of die studenten voorbereiden op beroepen met een hoog innovatief karakter.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (04-03-2014). Kamerbrief herziening kwalificatiestructuur mbo.

¹⁶ Rijksoverheid (13-05-2013). Nationaal Techniepact 2020.

¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (06-11-2013). Kamerbrief over Regionaal investeringsfonds mbo.

Introductie van kwaliteitsafspraken

Om mbo-instellingen in aanvulling op de agenda Focus op Vakmanschap te stimuleren (nog) betere prestaties te leveren, willen de ministers van OCW en EZ kwaliteitsafspraken met mbo-instellingen maken op specifieke thema's voor een periode van vier jaar. Hiervoor stelt het kabinet €230 miljoen extra beschikbaar. Mbo-instellingen krijgen ruimte om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en worden beloond wanneer resultaatverbetering wordt gerealiseerd of op peil gehouden¹⁸. In 2015 wordt gestart met ruimte voor investering in onderwijskwaliteit. Hiertoe stellen de scholen een kwaliteitsplan op. Mbo-instellingen ontvangen voor de realisatie van het plan een vast budget. Vanaf 2016 kunnen mbo-instellingen een beloning ontvangen afhankelijk van de (verbetering van) resultaten.

Maatregelen uit de Kamerbrief 'Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo'¹⁹

Tot slot constateert de commissie dat de recente kamerbrief 'Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo' van de minister van OCW twee maatregelen bevat die de discussie over het prijsfactorenmodel nauw raakt:

- De minister is van plan om een verkenner te vragen om haar te adviseren over de haalbaarheid van en het draagvlak vóór een nieuwe vakinstelling voor kleinschalige, specialistische opleidingen, en of zo'n vakinstelling ook financieel solide in stand kan worden gehouden.
- Daarnaast wil de minister het per 1 januari 2017 mogelijk maken dat bepaalde kwalificaties alleen door vakinstellingen en aoc's gegeven kunnen worden, om onnodige overlap met opleidingen van andere mbo-instellingen te voorkomen.

Pact voor Life, Food & Planet²⁰

Het groene onderwijs onderscheidt zich door de sectorale aanpak waarin onderwijs, scholing, kennisverspreiding en educatie in nauwe samenwerking met het werkveld vorm krijgen. Daarmee levert het groene onderwijs (vo, mbo, hbo, wo) samen met onderzoek een extra prestatie voor de sectoren Agrofood en Natuur op basis van een gemeenschappelijke basis(kennis)infrastructuur. Uitdagingen liggen in het verduurzamen van de sectorale verbindingen voor de toekomst tegen de achtergrond van bezuinigingen op het groene onderwijs. De sector werkt daartoe momenteel aan een Pact voor Life, Food & Planet waarbij gelijke uitgangspunten voor de bekostiging van het mbo-groen en de door OCW bekostigde opleidingen een randvoorwaarde zijn.

Het praktijkleren was vroeger ondergebracht bij twee innovatie- en praktijkcentra (IPC's) die als groene onderwijsinstelling op basis van de WEB recht hadden op bekostiging. Met het invoeren van vraagsturing in 2007 is voor de IPC's het recht op bekostiging vervallen. Sindsdien worden de budgetten op basis van leerlingaantallen verdeeld over de aoc's. Deze middelen vormen van oudsher een bekostigingselement voor de aoc's. De extra middelen voor praktijkleren mbo-groen vallen weg vanaf 2016.

Overwegingen ten aanzien van de context

Bovengenoemde ontwikkelingen veroorzaken relevante prikkels voor het financieel management van mbo-instellingen. De commissie hecht er waarde aan de voornaamste prikkels kort te benadrukken, aangezien deze de discussie over herziening van prijsfactoren (in)direct kan raken:

- De cascade veroorzaakt een financiële prikkel bij instellingen om studenten in te schrijven voor de meest geschikte opleiding voor de student en op het juiste niveau.
- Minder opleidingen leiden in beginsel tot minder differentiatie waardoor de doelmatigheid van het opleidingsaanbod wordt bevorderd.
- Door stimulering van samenwerking en doelmatige spreiding van opleidingen kunnen instellingen efficiencylagen maken waardoor doelmatige besteding van overheidsmiddelen wordt bevorderd.
- De intensiteit van opleidingstrajecten zal in het eerste jaar toenemen. De niveau 4 opleidingstrajecten worden grotendeels teruggebracht naar drie opleidingsjaren²¹. Deze ontwikkelingen zullen gevolgen hebben voor het financieel management van mbo-instellingen.
- Het Techniekpact geeft een aanzienlijke (financiële) prikkel aan mbo-techniekonderwijs. Dit biedt compensatie voor de (relatief) hoge kosten die het aanbieden van technische opleidingen met zich meebrengt.
- Via kwaliteitsafspraken kunnen de ministers van OCW en EZ gerichte beleidsdoelen voorzien van een financiële prikkel.
- De aanbevelingen in de Kamerbrief 'Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo' om onderzoek te laten doen naar het exclusief aanbieden van bepaalde opleidingen door vakinstellingen en aoc's en naar het aanbod van kostbare (waaronder kleine, unieke) opleidingen kunnen leiden tot een solide financiële basis voor dergelijke opleidingen.
- In het kader van het Pact voor Life, Food & Planet zijn gelijke uitgangspunten voort de bekostiging van het mbo-groen en door OCW bekostigde opleidingen een voorwaarde.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (16-12-2013). Kamerbrief over kwaliteitsafspraken mbo.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (02-06-2014). Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo.

²⁰ Publicatie vindt naar verwachting in juni 2014 plaats.

²¹ Hierop zijn uitzonderingen gemaakt.

Hoofdstuk 3.

Bevindingen en uitgangspunten advies

3.1 Bevindingen

Op basis van de interviewronde, de gesprekken met de sectorraden en haar eigen expertise heeft de commissie het volgende vastgesteld over het (functioneren van het) prijsfactorenmodel.

Bevindingen ten aanzien van de kostprijs van opleidingen:

- Een substantieel deel van de mbo-instellingen hanteert geen kostprijsberekening per opleiding voor interne (financiële) sturing, vooral om de volgende redenen:
 - Mbo-instellingen vinden een kostprijsberekening per opleiding niet zinvol gezien de onderlinge verwevenheid van opleidingen. Onderwijs wordt ‘over de crebo’s heen’ georganiseerd. Veel mbo-opleidingen vertonen een aanzienlijke overlap in het onderwijsproces. Studenten staan ingeschreven op afzonderlijke opleidingen, maar volgen in de praktijk (deels) gezamenlijk lessen (bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke profielvakken of algemene vakken). Ook maken studenten van aanverwante opleidingen vaak gebruik van dezelfde onderwijsvoorzieningen (denk aan praktijklokalen en onderwijsapparatuur zoals machines). Door de grote verwevenheid van opleidingen is het arbitrair om een kostprijsberekening per opleiding samen te stellen.
 - Bovendien wordt de kostprijs van opleidingen beïnvloed door veel verschillende factoren zoals specifieke leermiddelen, specifieke huisvesting, omvang en dichtheid arbeidsmarktregio, examenkosten in verband met wettelijke beroepsvereisten, en groeps grootte als gevolg van wettelijke of andere eisen. Dit maakt het berekenen van een kostprijs per opleiding zeer ingewikkeld en per definitie arbitrair.
- Bij de totstandkoming van nieuwe mbo-opleidingen lijkt er nauwelijks onderbouwing te zijn voor de koppeling met de prijsfactor. Prijsfactoren worden op basis van de koppeling met een kwalificatiedossier verbonden aan een opleiding. De commissie is er niet van overtuigd dat in dit proces een gedegen kostenberekening plaatsvindt.
- Hoewel het bestaan van een kostprijsberekening per opleiding binnen mbo-instellingen eerder uitzondering dan regel kan worden genoemd, is er wel inzicht in het financieel rendement per opleidingscluster. Bepalende elementen voor het financieel rendement zijn: leermiddelen (en bij groen onderwijs ook ‘levende have’), specialistische huisvesting (praktijklokalen) en groeps grootte (ratio docent – student). Veel mbo-instellingen melden dat de groeps grootte in de regel doorslaggevend is voor het financieel rendement van een opleiding.
- Over het algemeen delen mbo-instellingen de opvatting dat techniekopleidingen relatief kostbaar zijn²² en dat de verhoudingen tussen de huidige prijsfactoren hier onvoldoende recht aan doen. Zo stellen roc’s dat techniekopleidingen zonder kruissubsidiëring²³ (vanuit zorg- en economieclusters) niet rendabel kunnen worden aangeboden.

Bevindingen ten aanzien van budgettoewijzing binnen mbo-instellingen:

- De prijsfactoren spelen nauwelijks een rol bij budgettoewijzing binnen mbo-instellingen:
 - Bij vakinstellingen en aoc’s is de dekking van benodigde inzet van personeel en leermiddelen leidend bij budgettoewijzing aan opleidingen.
 - Binnen roc’s verloopt budgettoewijzing in eerste instantie veelal aan de hand van de prijsfactorindeling. Budgetten worden toegewezen op basis van de bijbehorende prijsfactor van een opleiding. Vervolgens worden de budgetten voor opleidingsclusters beoordeeld op basis van de benodigde inzet van personeel en leermiddelen. Belangrijk is dat instellingsbreed uiteindelijk minimaal een ‘break even’-resultaat kan worden begroot. De tekorten die in sommige opleidingsclusters ontstaan, worden aangevuld door financiële overschotten bij andere opleidingsclusters (kruissubsidiëring).

Bevindingen ten aanzien van de entreeopleidingen:

- Veel instellingen vinden prijsfactoren binnen het entreeopleidingsbudget onnodig. Entreeopleidingen zijn zo algemeen van aard, dat er geen reden is om deze qua bekostiging naar onderwijssector²⁴ te differentiëren.

Bevindingen ten aanzien van het aantal prijsfactoren:

- Hoewel het belang van prijsfactoren voor bedrijfsvoering van mbo-instellingen beperkt is, komt de roep om vereenvoudiging van het model vaak terug. Veel instellingen zien het aantal prijsfactoren graag teruggebracht, omdat de relevantie voor het subsidieaandeel en budgetallocatie binnen de instelling gering is. Anderzijds heeft de commissie ook enkele instellingen gesproken die geen problemen met het huidige model hebben. Deze instellingen zijn echter ook niet tegen vereenvoudiging.

²² Dit vanwege de volgende redenen: veel uitstroomrichtingen, kleine klassen (enerzijds door relatief weinig animo; anderzijds door eisen aan het onderwijsproces zoals arbo-eisen aan praktijklokalen), dure leermiddelen (apparatuur) en schaarste aan docenten.

²³ Het schuiven van budgetten tussen opleidingsclusters.

²⁴ Entreeopleidingen kunnen worden gevolgd in vier sectoren: economie, techniek, zorg en ‘groen’; er zijn in totaal acht uitstroomprofielen.

Bevindingen ten aanzien van het wegvallen van middelen voor praktijkleren voor 'groen mbo':

- De aoc's hebben zorg geuit over het wegvallen van de aanvullende middelen voor praktijkleren per 2016 omdat de zogenaamde 'primaire' opleidingen, sterk praktijk en technisch georiënteerde opleidingen in de agrosector, in het huidige model een lage prijsfactor hebben. De commissie is er van overtuigd dat de kostenniveaus van de technische en primaire opleidingen binnen de aoc's zich onvoldoende reflecteren in de bestaande spreiding van de aoc-prijsfactoren.

3.2 Uitgangspunten voor een herziening van het prijsfactorenmodel

De commissie komt tot de volgende uitgangspunten die leidend zijn voor een advies over de herziening van het prijsfactorenmodel:

1. De commissie acht het aannemelijk dat de prijsfactoren zijn voortgevloeid uit het systeem van normvergoeding voor personeel en materieel. De commissie heeft echter geen nadere onderbouwing kunnen achterhalen van de (initiële) koppeling van de prijsfactoren aan opleidingen.
2. De commissie is er niet van overtuigd dat het huidige prijsfactorenmodel nog actueel is. Door het ontbreken van (periodieke) herijking is het aannemelijk dat (ten minste een deel van) de prijsfactoren geen recht meer doen aan de werkelijke kosten van opleidingen.
3. De kostprijsbenadering vormt de zuiverste basis voor een accuraat prijsfactorenmodel. De commissie ziet echter geen mogelijkheid om binnen de kaders van haar adviesopdracht tijdig een werkelijke kostenberekening voor circa 550 opleidingen uit te (laten) voeren. Daarbij is elke kostenberekening in meer of mindere mate arbitrair.
4. De commissie onderschrijft de doelstelling van het Herfstakkoord om technische en andere kostbare mbo-opleidingen (waaronder kleine unieke opleidingen) een financiële impuls te geven, enerzijds vanuit de doelstellingen van het Techniepact, anderzijds vanuit de consensus binnen het mbo-veld dat techniekopleidingen relatief ondergewaardeerd zijn in het huidige prijsfactorenmodel.
5. Het belang van prijsfactoren voor het financieel management van mbo-instellingen moet niet worden overschat. De dekking van de benodigde inzet voor personeel en leermiddelen over de gehele onderwijsinstelling is leidend in het proces van budgettoewijzing. Prijsfactoren spelen hierin slechts in beperkte mate een rol.
6. Binnen het entreeopleidingsbudget heeft prijsfactorendifferentiatie geen toegevoegde waarde.
7. Door het wegvallen van de middelen voor praktijkleren voor 'groen mbo' vanaf 2016 is een grotere spreiding in het prijsfactorenmodel voor aoc's noodzakelijk. Harmonisering met de prijsfactorenindeling voor roc's en vakinstellingen, waarbinnen deze grotere spreiding wél bestaat, kan hiervoor uitkomst bieden.
8. Vereenvoudiging van het prijsfactorenmodel is geen primair doel, gezien de adviesopdracht aan de commissie. Wel zou afname van het aantal prijsfactoren recht doen aan een veel gehoorde wens van mbo-instellingen.
9. Uitgangspunt van de commissie is dat vergelijkbare opleidingen waaraan vergelijkbare kosten zijn verbonden, zowel voor de roc's, de vakinstellingen als de aoc's, ook op vergelijkbaar niveau moeten worden bekostigd.
10. Door de combinatie van het advies en andere in context genoemde maatregelen worden een aantal bestaande perverse prikkels in de bekostiging weggenomen.

Hoofdstuk 4.

Advies herziening prijsfactorenmodel mbo

Op basis van de uitgangspunten, zoals geformuleerd in paragraaf 3.2, adviseert de commissie een herziening van het prijsfactorenmodel voor het mbo. In paragraaf 4.1 zet de commissie eerst enkele vertrekpunten voor haar advies uiteen. Paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 bevatten respectievelijk het advies voor de roc's en vakinstellingen, de aoc's en de entreeopleidingen. Paragraaf 4.5 behandelt de verantwoording van het advies.

4.1 Vertrekpunten van het advies

De opdrachtgevers hebben de commissie gevraagd om een uitspraak te doen over de hoogte van de prijsfactoren in het mbo. Daarbij dient specifieke aandacht te zijn voor techniekopleidingen, kostbare (waaronder kleine unieke) opleidingen, entreeopleidingen en de positie van vakinstellingen. Uitgangspunt is dat er geen (negatieve) herverdeeleffecten voor instellingen ontstaan. Hiervoor biedt de €75 miljoen structureel extra macrobudget perspectief.

De commissie heeft vooraf enkele vertrekpunten voor haar advies vastgesteld:

- Opdrachtgevers geven geen sturing in de verdeling van de €75 miljoen tussen de macrobudgetten voor 'regulier mbo' en 'groen mbo'. De commissie adviseert om €70,8 miljoen aan het 'regulier mbo' toe te wijzen en €4,2 miljoen aan 'groen mbo' op basis van de tussen de ministeries gebruikelijke verdeelsleutel met betrekking tot deelnemersaantallen.
- Voor het 'regulier mbo' gaat de commissie uit van de onderwijssectorindeling van DUO voor afbakening van het begrip 'techniekopleiding'. Voor de afbakening van het begrip techniek binnen het 'groen mbo' hanteert de commissie een door EZ en de aoc's opgestelde en door de commissie onderschreven kwalitatieve toelichting op de technologische oriëntatie van de mbo-groen opleidingen²⁵.
- Omdat er op dit moment geen duidelijke afbakening voor het begrip 'kostbare (waaronder kleine unieke) opleidingen' bestaat, kiest de commissie er vooralsnog voor om de opleidingen van het domein 'ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek' die zijn ontwikkeld door het kenniscentrum SVGB hiervoor in aanmerking te laten komen.
- Voor bekostiging van inschrijvingen in een dossier met opleidingen waaraan verschillende prijsfactoren zijn gekoppeld wordt het gemiddelde van de prijsfactoren van de afzonderlijke opleidingen gehanteerd. De commissie is van mening dat de laagste prijsfactor van de afzonderlijke opleidingen moet worden gehanteerd voor bekostiging.
- Uitgangspunt is dat de inhoud van een opleiding op domeinniveau zo algemeen is dat een specifieke prijsfactor niet te rechtvaardigen is.
- Als vertrekpunt voor de commissie geldt het huidig van kracht zijnde prijsfactorenstelsel (met de recente aanpassing van de prijsfactoren voor 'verpleging en verzorging' en het kwalificatiedossier 'vliegtuigonderhoud'²⁶).

4.2 Advies herziening prijsfactorenmodel voor roc's en vakinstellingen

De commissie adviseert om de prijsfactoren als volgt te herzien:

- **Prijsfactor 1,8.** - De techniekopleidingen met de prijsfactoren 1,6 en 1,7 worden opgewaardeerd naar 1,8.
- De opleidingen in het domein ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek die ontwikkeld zijn door het kenniscentrum SVGB (dat zich richt op uniek vakmanschap) worden opgewaardeerd naar 1,8.
- De opleidingen van het kenniscentrum SVO worden opgewaardeerd naar 1,8.
- **Prijsfactor 1,7.** De prijsfactor 1,7 vervalt. Onder de prijsfactor 1,7 vallen thans uitsluitend techniekopleidingen, die worden opgewaardeerd naar 1,8.
- **Prijsfactor 1,6.** De techniekopleidingen met de prijsfactor 1,4 worden opgewaardeerd naar 1,6.
- **Prijsfactor 1,5.** Deze prijsfactor blijft ongewijzigd. Dit cluster bevat enkel opleidingen in de sector 'zorg en welzijn'.
- **Prijsfactor 1,4.** De techniekopleidingen met de prijsfactor 1,3 worden opgewaardeerd naar 1,4.
- **Prijsfactor 1,3.** De techniekopleidingen met de prijsfactor 1,2 worden opgewaardeerd naar 1,3. De prijsfactor 1,3 van de opleidingen in de andere onderwijssectoren wijzigt niet.
- **Prijsfactor 1,2.** De prijsfactor 1,2 vervalt. Onder de prijsfactor 1,2 vallen uitsluitend techniekopleidingen, die worden opgewaardeerd naar 1,3.
- **Prijsfactor 1,16.** De prijsfactor 1,16 vervalt.
- **Prijsfactor 1,1** De prijsfactor 1,1 blijft ongewijzigd.
- **Prijsfactor 1,0.** De prijsfactor 1,0 blijft ongewijzigd.

²⁵ Zie bijlage 5: profielen en factoren uit de grondplaat voor aoc.

²⁶ Zie wijzigingen uitvoeringsbesluit WEB d.d. 17 maart 2014 en regeling gepubliceerd in Staatscourant 18 december 2013.

Huidige prijsfactoren	Advies herziening prijsfactoren
1,0	1,0
1,1	1,1
1,16	-
1,2	-
1,3	1,3
1,4	1,4
1,5	1,5
1,6	1,6
1,7	-
-	1,8

Tabel 2 | advies voor prijsfactorindeling voor roc's en vakinstellingen.

		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	

Tabel 3 | Aantal opleidingen studiejaar 2013/2014 per sector en prijsfactor (exclusief de niveau 1-opleidingen). Bron: DUO mei 2014

Rationale achter het advies voor de roc's en vakinstellingen

- 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 materieel. (Periodieke) herijking van de prijsfactoren heeft echter nooit plaatsgevonden.
- De commissie acht het aannemelijk dat de prijsfactor voor techniekopleidingen ondergewaardeerd is ten opzichte van de prijsfactoren voor opleidingen in andere onderwijssectoren. Bij veel roc's wordt een vorm van kruissubsidiëring toegepast waarbij budgetten (die volgens het prijsfactorenmodel toebehoren aan zorg- en economieopleidingen) worden overgeheveld naar techniekopleidingen om negatieve resultaten (geheel of gedeeltelijk) te compenseren.
- Op basis van het bovenstaande adviseert de commissie een algemene opwaardering van de huidige prijsfactoren voor mbo-techniekopleidingen van 0,1 tot 0,2. Dit zorgt voor een evenredige verdeling van het stimuleringsbudget (€70,8 miljoen) over alle mbo-techniekopleidingen en kostbare (kleine unieke) opleidingen. Omdat kostprijsberekeningen niet voor handen zijn, ziet de commissie een evenredige opwaardering van de techniekprijsfactoren als enige valide optie binnen de kaders van haar adviesopdracht (waarbij onder meer een toename van het aantal prijsfactoren uitgesloten was).
- Voor bekostiging van inschrijvingen in een dossier met opleidingen waaraan verschillende prijsfactoren zijn gekoppeld wordt nu het gemiddelde van de prijsfactoren van de afzonderlijke opleidingen gehanteerd. De commissie is van mening dat de laagste prijsfactor van de afzonderlijke opleidingen moet worden gehanteerd voor bekostiging.
- Voor bekostiging van inschrijving in een opleidingsdomein blijft een prijsfactor van 1,0 gelden. Uitgangspunt is dat de inhoud van een opleiding op domeinniveau van een dermate algemeenheid is dat een specifieke prijsfactor niet te rechtvaardigen is.

4.3 Advies herziening prijsfactorenmodel voor aoc's

- De commissie adviseert om de prijsfactoren te herzien op basis van de lijst van profielen uit de nieuwe kwalificatiestructuur in bijlage 5.

- Prijsfactor 1,8: buitencategorie unieke, kleinschalige vakopleidingen op basis van criteria van sos vakmanschap (bijvoorbeeld de hoefsmid).
- Prijsfactor 1,6: buitencategorie voor relatief dure technische en praktijkopleidingen zoals levensmiddelen(proces) technologie, groene bio- en laboratoriumtechniek, paardenhouderij en specialisten.
- Prijsfactor 1,5: agro technische opleidingen die samenhangen met de primaire sectoren plant en dier zoals plant- en dierproductie en techniek.
- Prijsfactor 1,4: sterk technologisch georiënteerde opleidingen zoals groentechniek, milieutechniek, cultuurtechniek en mechanisatie.
- Prijsfactor 1,3: beperkt technologisch georiënteerde groene opleidingen zoals bedrijfsleiders, groen onderhoud, diervverzorging en voedingsvoorlichting (diëtiëk). Kleine opleidingen met minder dan 100 leerlingen landelijk krijgen minimaal een factor 1,3.
- Prijsfactor 1,1: de overige opleidingen binnen de groene context zoals handel & logistiek.
- Prijsfactor 1,0: voor inschrijving op domein.

		Prijsfactoren													
		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	Totaal opleidingen
groen	Oud	20	12	8	8		11								59
	Advies					4			22	6	21	5		1	59

Tabel 4 | Aantal opleidingen studiejaar 2013/2014 sector 'groen' en prijsfactor (exclusief de niveau 1-opleidingen). Bron: DUO mei 2014

Rationale achter het advies voor aoc's

- Alle opleidingen binnen de sector voedsel, natuur en leefomgeving, ook wel het domein life, food & planet of agro & natuur, vinden hun oorsprong in plant, dier, levende systemen en leefomgeving. Kenmerken van deze opleidingen zijn: multidisciplinair, sterk praktijkgericht, technologisch georiënteerd en sectoraal georganiseerd.
- 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 inclusief de zogenaamde primaire opleidingen op het juiste niveau ingeschaald.
- De toekenning van nieuwe prijsfactoren voor het groen mbo is gebaseerd op een grondplaat. Daarin zijn de huidige kwalificaties aan de profielen uit de nieuwe kwalificatiestructuur gekoppeld en er zijn aan de profielen karakteristieken toegekend die samenhangen met de kostenverhoudingen tussen opleidingen. Aan de hand van deze karakteristieken zijn de profielen ingedeeld naar categorieën en vergeleken met gelijksoortige opleidingen bij de roc's en vakinstellingen. De nieuwe profielen met bijbehorende prijsfactoren zijn opgenomen in bijlage 5. Als de lumpsum voor 2015 al volgens het gewijzigde stelsel van prijsfactoren zou worden verdeeld, dienen de voor 2015 nog beschikbare praktijk-gelden aan de lumpsum te worden toegevoegd om mismatch in de verdeling te voorkomen.

4.4 Advies herziening prijsfactorenmodel voor entreeopleidingen

De commissie adviseert af te zien van prijsfactordifferentiatie binnen het bekostigingsmodel voor entreeopleidingen. Entreeopleidingen zijn zo algemeen van aard dat differentiatie in bekostiging tussen entreeopleidingen niet functioneel is. De commissie adviseert daarom één prijsfactor (enkel de prijsfactor 1,0) in het model voor entreeopleidingen te hanteren.

4.5 Verantwoording van het advies

De commissie constateert dat haar advies recht doet aan de kaders die zijn vastgesteld door de opdrachtgevers:

- Er treden geen negatieve herverdeeleeffecten voor mbo-instellingen op (bijlage 3).
- De €75 miljoen, die structureel beschikbaar komt voor techniek- en andere kostbare opleidingen (inclusief het groene onderwijs), komt terecht bij de opleidingen waarvoor het bedoeld is (bijlage 4). € 68,4 miljoen wordt direct gekoppeld aan techniekopleidingen (inclusief kleine of unieke opleidingen) bij roc's en vakinstellingen. € 4,2 miljoen vloeit door naar technische en andere kostbare opleidingen bij aoc's. De resterende middelen (ca. € 2,4 miljoen) worden verdeeld over de overige mbo-opleidingen (economie, zorg en welzijn en combinatie).
- Door de combinatie van het advies en andere in de context genoemde maatregelen wordt een aantal bestaande perverse prikkels in de bekostiging weggenomen.

Harmonisatie

Bijkomend voordeel van het advies is dat harmonisatie optreedt tussen de prijsfactormodellen van roc's en vakinstellingen enerzijds, en aoc's anderzijds. Dit is wenselijk omdat dit leidt tot de vanaf 2016 noodzakelijke herwaardering van technische en dure opleidingen binnen het aoc model. Hiermee anticipeert de commissie op het wegvallen van de subsidie voor praktijklere in 2016, hetgeen een grotere spreiding in prijsfactoren noodzakelijk maakt.

Daarnaast leidt de harmonisatie tot vergroting van de transparantie en vergelijkbaarheid tussen roc's, vakinstellingen en aoc's.

Hierbij past de kanttekening dat gelijke prijsfactoren nog niet een gelijke bekostiging inhoudt omdat de bekostiging wordt afgeleid van verschillende macro-budgetten.

Vereenvoudiging

Het advies voorziet in vereenvoudiging door het schrappen van twee prijsfactoren voor het 'regulier mbo' en vijf prijsfactoren in totaal. Het advies betekent al met al een transitie van 12 naar 7 prijsfactoren. Volgens de commissie zou verdergaande vereenvoudiging wel recht doen aan de wens van een groot deel van de mbo-instellingen. De commissie hecht er daarom waarde aan te benoemen dat vergaande vereenvoudiging van het prijsfactorenmodel is onderzocht. Een model met drie prijsfactoren (naar analogie van het hbo-stelsel²⁷) heeft de commissie laten doorrekenen door DUO. In dit model bleken ongewenste (negatieve) herverdeeldeffecten voor opleidingen en instellingen onvermijdelijk. Dit gold ook voor een vereenvoudigingsvariant met vier prijsfactoren die was geïnitieerd door de MBO Raad.

²⁷ Eén prijsfactor voor algemene opleidingen. Eén prijsfactor voor relatief kostbare opleidingen (waarvoor investeringen in kostbare apparatuur of infrastructuur nodig is). En één prijsfactor voor uitzonderlijk kostbare opleidingen.

Hoofdstuk 5.

Spoorboekje voor de toekomst

De commissie constateert dat haar advies (hoofdstuk 4) geen uitkomst biedt voor drie belangrijke vraagstukken:

- Het advies gaat uit van een generieke opwaardering van techniekopleidingen en een specifieke opwaardering van praktijk- en techniekopleidingen binnen het aoc model. Er is geen onderbouwing van de aansluiting bij de werkelijke kostprijs van opleidingen.
- Het advies voor de roc's en vakinstellingen sluit nog niet aan op de herziene kwalificatiedossiers.
- Het advies voorziet niet in een systematiek van periodieke herijking.

Om deze redenen adviseert de commissie de minister van OCW en de staatssecretaris van EZ om opnieuw een onafhankelijke adviescommissie in te stellen. Deze adviescommissie zou onderzoek moeten doen naar:

- De relatie tussen werkelijke kosten van opleidingen en de koppeling met prijsfactoren, in het licht van de nieuwe kwalificatiestructuur.
- De definitie en afbakening van kostbare (waaronder kleine unieke) opleidingen.
- De wijze van periodieke herijking van het model.

Gezien het feit dat mbo-instellingen vanaf augustus 2015 reeds vrijwillig met herziene kwalificatiedossiers kunnen werken, moet deze commissie haar werk idealiter afronden voor januari 2015.

Om een uitspraak te kunnen doen over de kostenverhoudingen van opleidingen en de koppeling met de prijsfactoren kan de toekomstige commissie waar mogelijk aansluiting zoeken bij de, door de commissie onderschreven, systematiek die hiervoor reeds is ontwikkeld door het ministerie van EZ.

De commissie adviseert om te onderzoeken of de bekostiging tussen individuele opleidingen en tussen roc's, vakinstellingen en aoc's in goede verhouding tot elkaar staat. Uitgangspunt moet namelijk zijn dat vergelijkbare opleidingen waaraan vergelijkbare kosten zijn verbonden, zowel bij de roc's en vakinstellingen als de aoc's, ook op vergelijkbaar niveau worden bekostigd.

Tot slot merkt de commissie het volgende op....

.....ten aanzien van het begrip 'prijsfactor':

- Het begrip 'prijsfactor' is geen goede beschrijving van het concept. Prijsfactoren zijn geen geldelijke vergoeding maar wegingsfactoren die bepalen welk aandeel een opleiding uit het macrobudget krijgt. De commissie geeft daarom in overweging het begrip prijsfactor te wijzigen in 'opleidingsfactor'.

....ten aanzien van het prijsfactorenmodel:

- Door het ontbreken van periodieke herijking is het aannemelijk dat (een aantal) prijsfactoren inmiddels niet meer in verhouding staan tot de werkelijke kosten. De commissie kan op dit moment niet aantonen voor welke opleidingen dit geldt, vanwege het ontbreken van werkelijke kostenberekeningen. Wél kan de commissie stellen dat zij een aantal bijzonderheden heeft geconstateerd die mogelijke 'scheefgroei' binnen het model illustreren:
 - De commissie concludeert dat er veel onduidelijkheid bestaat rondom de prijsfactor voor opleidingen 'Sport en Bewegen'. De prijsfactor voor deze opleiding lijkt relatief hoog.
 - De prijsfactoren voor dokters-, tandarts- en apothekersassistenten lijken ook relatief hoog. De opleidingseisen voor docenten voor deze opleidingen zijn door de jaren heen naar beneden bijgesteld. Waar eerst artsen voor de klas moesten staan, is dit nu niet meer het geval. Deze ontwikkeling maakt het aannemelijk dat de opleidingskosten zijn teruggelopen.
 - De commissie vindt het opvallend dat aan schijnbaar vergelijkbare opleidingen verschillende prijsfactoren zijn gekoppeld. De commissie heeft dit aangetroffen bij:
 - opleidingen die onder verschillende kenniscentra, en daarmee verschillende kwalificatiedossiers vallen.
 - opleidingen die binnen hetzelfde kwalificatiedossier vallen.
 - opleidingen die binnen verschillende onderwijssectoren binnen het mbo vallen.
- Oorspronkelijk was het de bedoeling van de minister van OCW om de prijsfactoren af te schaffen en één instellingsfactor te introduceren. Door de invoering van de instellingsfactor kon met één prijsfactor gewerkt worden voor de roc's en een instelling specifieke prijsfactor voor de vakinstellingen²⁸ en aoc's. Uit reacties van de mbo-sector bleek dat er veel weerstand was tegen de afschaffing van de prijsfactoren, omdat verschillende prijsfactoren voor interne bedrijfsvoering en keuzes ten aanzien van het opleidingsaanbod functioneel zijn.

²⁸ Omdat vakinstellingen een zeer geconcentreerd opleidingsaanbod hebben en vooral kostbare opleidingen verzorgen, was het nodig een aparte factor voor deze instellingen vast te stellen.

Omdat het gebruik van de prijsfactoren vooral effect heeft op de wijze waarop het macrobudget wordt verdeeld over de instellingen, is aan deze wens van de sector tegemoet gekomen en is er niet voor gekozen het model te vereenvoudigen. De commissie onderschrijft het afzien van één prijsfactor omdat dit veronderstelt dat alle instellingen eenzelfde opleidingsmix hebben, hetgeen niet het geval is.

....ten aanzien van de bedrijfsvoering bij mbo-instellingen:

- Structurele ophoging van het macrobudget met €75 miljoen ten behoeve van techniekopleidingen leidt in de praktijk van de instellingen niet automatisch tot hogere budgetten voor die opleidingen. De mbo-bestuurder blijft verantwoordelijk voor interne budgettoewijzing. De commissie onderschrijft de doelstelling van het Herfstakkoord om te investeren in techniekopleidingen, maar het belang van de prijsfactoren voor budgettaire sturing binnen mbo-instellingen moet niet worden overschat. De commissie acht het desondanks wel waarschijnlijk dat de stimuleringsmiddelen in de praktijk ten goede komen aan techniekopleidingen, gezien de huidige patronen van kruissubsidiëring bij roc's.
- De commissie heeft geconstateerd dat er niet altijd een uitgewerkte bedrijfseconomische afweging plaatsvindt over 'waarom' en 'onder welke randvoorwaarden' opleidingen worden aangeboden en georganiseerd. Het lerend vermogen hieromtrent en de daaraan gekoppelde doelmatigheidswinst in het mbo kunnen worden vergroot. Het delen van ervaringen en 'best practices' kan in dit verband functioneel zijn.
- Vakinstellingen lijken, mede door de relatief grote toestroom van studenten en de focus in het opleidingsaanbod, meer op groepsgrootte te kunnen sturen dan roc's en aoc's, hetgeen de efficiency van het onderwijsproces positief beïnvloedt.
- Concurrentie tussen mbo-instellingen kan leiden tot ondoelmatige besteding van publieke middelen. De commissie onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel macrodoelmatigheid om intensievere samenwerking tussen instellingen en doelmatige opleidings spreiding te realiseren. Verder vindt de commissie het positief als mbo-instellingen onderling afspraken maken over concurrentie, vooruitlopend op inwerkingtreding van de wet. De commissie heeft voorbeelden gehoord van instellingen die ver buiten hun 'logische arbeidsmarktregio' marketingactiviteiten ondernemen. De commissie betwijfelt of hier sprake is van doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Overigens stelt de commissie wel vast dat mbo-instellingen in veel regio's en sectoraal (zoals in de groene sector) elkaar goed c.q. steeds beter weten te vinden met betrekking tot overleg over macrodoelmatigheid.

BIJLAGEN

Bijlage 1

Samenstelling ‘Commissie Herziening Prijsfactoren MBO’

De heer C. in 't Veld RA

Voorzitter commissie
Focus op verbeteren B.V.

De heer drs. G.A.J.M. de Wit RA

Lid commissie
DWR Advies

De heer H.J. Wibbens

Lid commissie
Phebens Onderwijsmanagement en Advies B.V.

De heer E.H. Bauer Msc

Secretaris
Ministerie van OCW, directie Middelbaar Beroepsonderwijs

Voor vragen kan contact worden op genomen via e.h.bauer@minocw.nl

Bijlage 2 – Taakopdracht onafhankelijk experts – onderzoek herziening prijsfactoren mbo

Opdrachtformulering onafhankelijk experts voor onderzoek naar ‘herziening prijsfactoren mbo’

1. Aanleiding

- De minister van OCW heeft in een brief aan de Tweede Kamer (januari 2013) aangegeven de aanpassing van de prijsfactoren te onderzoeken in het licht van de nieuwe kwalificatiestructuur en tot die tijd te blijven werken met de bestaande prijsfactoren.¹
- In juni 2013 heeft de minister van OCW dit nog eens bevestigd. In deze brief is opgenomen dat over eventuele nieuwe prijsfactoren een besluit wordt genomen in het verlengde van de nieuwe kwalificatiestructuur. Specifiek over techniekopleidingen merkt de minister op dat in het Techniekpact, dat 13 mei 2013 tot stand is gekomen, is afgesproken studenten aan techniekopleidingen op een hoger niveau te (blijven) bekostigen.²
- Achtergrond is de vraag of de in 1996 (bij totstandkoming WEB) vastgestelde 9 prijsfactoren nog recht doen aan de huidige relatieve kostenverschillen tussen verschillende mbo-opleidingen? De hoogte van de prijsfactoren speelt een belangrijke rol bij het portfolio-beleid van onderwijsinstellingen. Van mbo-scholen wordt gevraagd zoveel mogelijk rekening te houden met de vraag van de arbeidsmarkt. De hoogte van de prijsfactoren moet dat proces niet verstoren.
- Herschikking van prijsfactoren leidt in beginsel tot herverdeel-effecten wat het draagvlak voor een herziening moeizaam maakt. Perspectief biedt daarom de afspraak in het herfstakkoord (begrotingsafspraken 2014) waarin is afgesproken dat extra budget beschikbaar komt voor praktijk/techniek-onderwijs.³ Op 11 oktober 2013 heeft het Kabinet samen met D66, ChristenUnie, SGP en de coalitiepartijen de Begrotingsafspraken 2014 gepresenteerd. Het pakket aan maatregelen is gericht op meer banen, beter onderwijs en een duurzame economie. Om instellingen in het mbo in staat te stellen kwalitatief goede technische of andere kostbare opleidingen aan te bieden, wordt het lumpsum-budget met circa € 75 miljoen verhoogd.⁴

1 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/01/30/kamerbrief-over-wetsvoorstel-doelmatige-leerwegen-en-het-mo-derniseren-van-de-bekostiging-van-het-beroepsonderwijs.html>

2 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/12/kamerbrief-over-toezegging-wetsvoorstel-doelmatige-leerwegen.html>

3 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/11/begrotingsafspraken-2014.html>

4 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/03/kamerbrief-met-uitwerking-begrotingsafspraken-2014.html>

2. Taakopdracht

Op basis van het bovenstaande luidt de taakopdracht aan de onafhankelijke experts als volgt:

- Aan de experts wordt gevraagd om voor 1 juni 2014 een uitspraak te doen over de hoogte van de prijsfactoren in het mbo. Dit zodat de nieuwe factoren kunnen meelopen in de bekostiging vanaf 2015.

Programma van eisen: waar moeten de nieuwe prijsfactoren in ieder geval aan voldoen?

- De prijsfactoren moeten zoveel mogelijk recht doen aan de relatieve kostenverschillen tussen de mbo-opleidingen.
- Het macrobudget⁵, met toevoeging van de extra middelen uit het herfstakkoord, staat vast.
- De negatieve herverdeeldeffecten voor mbo-instellingen moeten minimaal zijn.
- 1 juni 2014 is de datum waarop de prijsfactoren bekend moeten zijn. Dan kan e.e.a. immers nog meelopen in de bekostiging vanaf het jaar 2015.
- De prijsfactoren zullen gebaseerd moeten zijn op de bestaande kwalificatiestructuur, maar volop rekening moeten houden met de laatste stand van de herziening van de kwalificatiestructuur. De invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur is voorzien op 1-8-2016, maar mbo-instellingen mogen al per 1-8-2015 op vrijwillige basis starten met een of meerdere nieuwe mbo-opleidingen.
- Het bekostigingsmodel moet robuust zijn en niet gevoelig zijn voor perverse effecten.
- Een kritische blik naar het aantal prijsfactoren. Mogelijk perspectief kan het model van het hoger onderwijs zijn: in totaal 3 factoren.
- Specifiek aandacht verdient het techniekonderwijs, zowel naar aanleiding van de afspraak in het Herfstakkoord als de opdracht vanuit het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' om techniekonderwijs te stimuleren.
- Ook specifiek aandacht verdient de bijzondere (financiële) positie van vakinstellingen en kleine unieke opleidingen in het mbo.
- Ten slotte verdient ook de prijsfactor voor de entreeopleidingen specifiek aandacht.

Kaders voor de opdracht

Gezien de recente modernisering van de bekostiging van het mbo⁶ wordt de experts gevraagd om de volgende bekostigingselementen buiten beschouwing te laten in haar advies.

- Diplomawaardering: met de modernisering van de bekostiging van het mbo is een andere inrichting van de diploma-waardering voor niveau 2 tot en met 4 reeds geregeld.
- Verdere differentiatie van prijsfactoren: in steek is een vereenvoudiging van het systeem van prijsfactoren. Dit houdt in dat een verdere differentiatie van de prijsfactoren ongewenst is.
- Vaste Voet: een 'vaste voet' maakt geen deel uit van de nieuwe bekostigingssystematiek van het mbo.

3. Samenstelling expertteam

1. De heer C. in 't Veld zal het expertteam voorzitten.
2. De heren G. de Wit en H.J. Wibbens zijn benoemd als leden van het expertteam.

4. Werkwijze van het expertteam

- Het expertteam stelt haar eigen werkwijze vast.

⁵ Hiermee wordt bedoeld de drie afzonderlijke macrobudgetten voor de entreeopleidingen, de roc's en vakinstellingen (niveaus 2 t/m 4) en de aoc's (niveaus 2 t/m 4).

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/01/30/kamerbrief-over-wetsvoorstel-doelmatige-leerwegen-en-het-moderniseren-van-de-bekostiging-van-het-beroepsonderwijs.html>

Bijlage 3

Indicatieve verdeling van het aanvullende stimuleringsbudget over de instellingen (bron: DUO)

	Bedrag x € 1 miljoen
Instelling	Bedrag
Berechja College	0,07
C I B A P	1,02
Grafisch Lyceum R'dam	2,22
Grafisch Lyceum Utrecht	1,06
Hoorndreef College	0,53
Hout en Meubileringscollege	1,12
ID College	0,62
Landstede	0,46
Leidse Instr Makers School	0,25
MBO Amersfoort	1,02
MBO Utrecht	0,52
Mediacollege Amsterdam Ma	1,13
Nimeto SGM v Mbo Kmbo	0,76
Rijn IJssel	1,54
ROC Albeda College	1,05
ROC Alfa-college	1,05
ROC Arcus College	1,25
ROC AVENTUS	1,57
ROC Da Vinci College	1,00
ROC de Leijgraaf	0,93
ROC Deltion College	2,93
ROC Drenthe College	0,89
ROC Flevoland	0,58
ROC Friese Poort	1,67
ROC Friesland College	1,37
ROC Gilde Opleidingen	1,33
ROC Graafschap College	0,87
ROC Horizon College	0,97
ROC Koning Willem I	2,08
ROC Kop v Noord-Holland	0,37
ROC Leeuwenborgh	1,20
ROC Leiden	1,48
ROC Menso Alting	0,02
ROC Midden Nederland	2,14
ROC Mondriaan	1,46
ROC Nijmegen eo	0,87
ROC Noorderpoortcollege	2,35
ROC Nova College	1,44
Onderwijsgroep A12	0,56
ROC Rivor	0,22
ROC Scalda	0,82
ROC Ter AA	0,69
ROC Tilburg	1,22
ROC TOP	0,01
ROC van Amsterdam	3,78
ROC van Twente	2,70
ROC West-Brabant	2,95
ROC Zaanstreek-Waterland	0,78
ROC Zadkine	3,84
SG De Rooi Pannen	0,65
SOMA College	0,37
STC	2,80
Stichting SintLucas - De Eindhovense school	1,96
Summa College	2,78
SVO Opl vd Vlessector	1,42
Totaal roc's/vakinstellingen	70,79

Bedrag x € 1 miljoen	
Instelling	Bedrag
AOC De Groene Welle	0,29
AOC Friesland	0,46
AOC Groenhorst College	0,69
AOC Oost	0,39
AOC Terra	0,56
CITAVERDE College	0,09
Clusius College	0,25
Edudelta Onderwijsgroep	0,13
Helicon Opleidingen	0,61
Landstede	0,06
Lentiz	0,00
Prinsentuin College	0,31
Wellantcollege	0,36
Totaal aoc's	4,21

Noot: Aan deze gegevens kunnen geen rechten worden ontleend. De gegevens zijn gebaseerd op een simulatie en nog niet op gecontroleerde deelnemer- of diplomagegevens.

Bijlage 4

Verdeling stimuleringsbudget naar sector (bron: ministerie van OCW)

Bedrag x € 1 miljoen	2015 e.v.
Techniek/ kostbare (klein unieke) opleidingen	68,4
Economie/Zorg en Welzijn	2,4
Totaal roc's en vakinstellingen	70,8
Aoc's (groen)	4,2
Totaal structureel stimuleringsbudget	75,0

Bijlage 5

Profielen en prijsfactoren uit de grondplaat voor aoc (bron: ministerie van EZ)

De huidige kwalificaties zijn gekoppeld aan onderstaande profielen uit de nieuwe kwalificatiestructuur.

Profiel	Niveau	Prijsfactor
Medewerker Handel en Logistiek	2	1,1
Vakbekwaam Medewerker Handel en logistiek	3	1,1
Vakexpert Handel en Logistiek	4	1,1
Medewerker Dierverzorging	2	1,3
Vakbekwaam Medewerker Dierverzorging	3	1,3
Proefdierversorger	3	1,3
Bedrijfsleider Dierverzorging	4	1,3
Bedrijfsleider Paardensport- en houderij	4	1,3
Medewerker Hovenier	2	1,3
Medewerker Natuur, Water en Recreatie	2	1,3
Vakbekwaam Medewerker Natuur, Water en Recreatie	3	1,3
Bedrijfsleider Groene Ruimte (Opzichter/Uitvoerder)	4	1,3
Medewerker Bloem, Groen en Styling	2	1,3
Bedrijfsleider/ondernemer Bloem, Groen en Styling	4	1,3
Vakexpert Bloem, Groen en Styling	4	1,3
Vakexpert Voeding en Voorlichting	4	1,3
Milieu-inspecteur	4	1,3
Medewerker Agrarisch Loonwerk	2	1,4
Vakbekwaam Medewerker Agrarisch Loonwerk	3	1,4
Vakexpert Agrarisch Loonwerk	4	1,4
Medewerker Groen en Cultuurtechniek	2	1,4
Vakbekwaam Hovenier	3	1,4
Vakbekwaam Medewerker Groen en Cultuurtechniek	3	1,4
Vakbekwaam medewerker Bloem, Groen en Styling	3	1,4
Vakexpert Voeding en Kwaliteit	4	1,4
Milieu-onderzoeker	4	1,4
Medewerker Teelt	2	1,5
Medewerker Veehouderij	2	1,5
Vakbekwaam Medewerker teelt	3	1,5
Vakbekwaam Medewerker Veehouderij	3	1,5
Vakexpert Teelt en Groene Technologie	4	1,5
Vakexpert Veehouderij	4	1,5
Dierenartsassistent Paraveterinair	4	1,5
Vakexpert Biologische Dynamische Landbouw	4	1,6
Specialist vruchtbaarheid en voortplanting	4	1,6
Specialist proefdiervverzorging	4	1,6
Vakbekwaam Medewerker Paardensport- en houderij	3	1,6
Instructeur Paardensport- en houderij	4	1,6
Medewerker Voeding en Technologie	2	1,6
Vakbekwaam Medewerker Voeding en Technologie	3	1,6
Vakexpert Voeding en Technologie	4	1,6
Hoefsmid	3	1,8

