

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Financieel-Economische Zaken

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1380662

Datum 3 juli 2018

Betreft Ramingssystematiek en nauwkeurigheid van de Referentieraming en de raming van de studiefinanciering

In het ordedebat van 29 mei 2018 heeft de heer Futselaar gevraagd om een verklaring waarom het ramen van de leerlingen- en studentenaantallen problematisch is en tot forse budgettaire afwijkingen leidt.

Leerlingenaantallen, de bevolkingsontwikkeling en leerlingenstromen¹ veranderen. Dit heeft gevolgen voor het benodigde onderwijsbudget. Jaarlijks maakt OCW een nieuwe leerling- en studentenraming (hierna: de Referentieraming) en verwerkt de budgettaire gevolgen in de begroting. Daarnaast raamt OCW jaarlijks de verwachte uitgaven van de studiefinanciering. Beide ramingen zijn nauwkeurig; de afwijkingen zijn jaarlijks procentueel klein. De budgettaire gevolgen kunnen vanwege de omvang van het budget voor onderwijsbekostiging en voor studiefinanciering toch groot zijn en daardoor voor onrust in de begrotingscyclus zorgen.

In deze brief geef ik u een beschrijving van de ramingsmethodiek, de nauwkeurigheid en de budgettaire gevolgen van bijstellingen van de ramingen bij OCW. Daarbij mag duidelijk zijn dat ramingen nooit perfect de toekomst kunnen voorspellen, dus tegenvallers en overigens ook meevallers kunnen niet voorkomen worden.

De Referentieraming van het aantal leerlingen en studenten

De Referentieraming wordt berekend op basis van de bevolkingsprognose (inclusief verwachte migratiestromen) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de gegevens van de Dient Uitvoering Onderwijs (DUO) over de leerlingen en studenten in het onderwijs². Voor de deelname aan het onderwijs zijn de doorstroomkansen, bepaald door het verleden (een trend over de afgelopen 12 jaar), de basis om de leerlingen- en studentenaantallen te ramen. OCW probeert zo min mogelijk aanpassingen aan de ramingssystematiek door te voeren naar aanleiding van wijzigingen in beleid. In het verleden is uit extern

¹ Doorstroom van leerlingen en studenten in, uit en tussen onderwijssoorten noemen we leerlingenstromen.

² Voor de raming van het aantal studenten in het MBO wordt tevens gebruik gemaakt van de werkloosheidsgegevens van het CBS om de verhouding Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) en Beroeps Opleidende Leerweg (BOL) te ramen.

onderzoek gebleken dat het toevoegen van verwachte beleidseffecten aan de raming tot een minder nauwkeurige raming kan leiden. Alleen beleidswijzigingen waarvan aannemelijk en te onderbouwen is dat ze een substantieel effect hebben op de leerlingen- en studentenaantallen worden in de raming verwerkt. Een voorbeeld is het inkorten van de nominale duur van de meeste mbo-opleidingen van 4 naar 3 jaar. Elke raming kent enige mate van onzekerheid. Hierdoor kan het gerealiseerde aantal leerlingen en studenten afwijken van het geraamde aantal. Per sector is de afwijking van de realisatie maximaal 5% ten opzichte van de Referentieraming (zie bijlage Tabel 1). In de onderstaande tabel zijn de afwijkingen van de realisatie ten opzichte van de raming van het voorgaande jaar voor het totale onderwijs (inclusief Voortgezet Algemeen Volwassen Onderwijs (vavo) en groen onderwijs) weergegeven. In de afgelopen 10 jaar is de totale afwijking minder dan 1% per jaar geweest³.

Aantal leerlingen/studenten	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Totaal geraamd (x1000)	3737	3738	3784	3797	3756	3730	3730	3705	3705	3702
Totaal gerealiseerd (x1000)	3716	3756	3784	3767	3746	3749	3736	3724	3724	3724
Verschil realisatie t.o.v. raming (x1000)	-21	18	0	-30	-10	19	6	19	19	22
% afwijking t.o.v. raming	-0,6%	0,5%	0,0%	-0,8%	-0,3%	0,5%	0,2%	0,5%	0,5%	0,6%

De Referentieraming wordt binnen OCW opgesteld door ramingsdeskundigen. De uitkomsten van de raming worden eerst in een interne commissie gevalideerd door de directie Financieel-Economische Zaken en de betrokken beleidsdirecties. Vervolgens wordt de budgettaire doorwerking van de raming getoetst door het Ministerie van Financiën. De methodiek van de raming en de resultaten worden vervolgens ter toetsing en advisering voorgelegd aan een onafhankelijke externe Adviesraad Leerlingen- en Studentenramingen (ALS). Hierin zitten onder andere experts van het CBS, de planbureaus en de onderwijssectoren⁴. Eventuele wijzigingen op de methodiek worden voorgelegd en uitvoerig behandeld in de ALS.

Raming studiefinanciering

De raming van de studiefinanciering bevat de verwachte uitgaven en ontvangsten binnen de artikelen 11, 12 en 13 van de OCW-begroting. Het gaat om de studiefinanciering (basisbeurs, aanvullende beurs, reisvoorziening, leningen en collegegeldkredieten), de WTOS (tegemoetkomingen voor meerderjarige VO-leerlingen en studenten in lerarenopleidingen) en lesgeldontvangsten (van meerderjarige bol-studenten).

³ In de Referentieraming wordt jaarlijks de raming versus de realisatie vergeleken. Deze afwijkingcijfers worden bij de publicatie van de Referentieraming met Prinsjesdag ook op het internet gepubliceerd.

⁴ Deelnemers (Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen): Centraal Bureau voor de Statistiek (voorzitter en deskundige), vertegenwoordigers van OCW (secretaris) en FIN (toehoorder), deskundigen van het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), vertegenwoordigers van de PO-raad, de VO-raad, de MBO raad, de Vereniging Hogescholen en de VSNU.

De input voor de raming bestaat uit nieuwe geïndexeerde normbedragen (bijvoorbeeld de studiebeurs), realisatiegegevens van DUO, de Referentieraming, de voorlopige vergoeding OV aan de vervoerders en de afrekening daarover van het afgelopen jaar.

1380662

De standaardmethodiek die in het ramingsmodel wordt gebruikt is het doortrekken van meerjarige trends. Per subonderdeel wordt gekeken welke trend er is en in hoeverre het plausibel is om die trend door te trekken. Een groot deel van de studiefinancieringsuitgaven wordt verstrekt als de prestatiebeurzen. Deze beurzen worden eerst verstrekt als 'leningen' en worden omgezet in een gift op het moment dat een diploma behaald wordt. Deze omzetting is het moment waarop de uitgaven relevant worden voor de OCW begroting en het uitgavenplafond⁵. Deze omzettingen vormen een belangrijke factor in de ramingen.

Onderstaande tabel⁶ laat de relevante begrotingsuitgaven aan studiefinanciering⁷ en de bijstelling van de raming zien voor de afgelopen tien jaren. De afwijking is gemiddeld 3,6% per jaar.

	Stand begroting	Autonome mutatie VJN	%-afwijking
2009	€ 2.160.062	€ -74.800	-3,5%
2010	€ 2.252.741	€ -149.100	-6,6%
2011	€ 2.247.174	€ -79.300	-3,5%
2012	€ 2.045.031	€ -70.500	-3,4%
2013	€ 2.325.676	€ -70.900	-3,0%
2014	€ 2.480.504	€ -222.600	-9,0%
2015	€ 2.100.006	€ 79.400	3,8%
2016	€ 3.065.471	€ -8.600	-0,3%
2017	€ 1.998.564	€ -4.700	-0,2%
2018	€ 2.720.323	€ 82.100	3,0%

De raming van de studiefinanciering wordt binnen OCW opgesteld door ramingsdeskundigen. De uitkomsten van de raming worden gevalideerd door de directie Financieel-Economische Zaken en vervolgens wordt de budgettaire doorwerking van de raming getoetst door het Ministerie van Financiën.

Gevolgen voor de voorjaarsbesluitvorming

De Referentieraming is een raming van leerlingen en studentenaantallen en niet van de uitgaven. De aantallen worden door OCW in het voorjaar doorberekend naar budgettaire consequenties voor de bekostiging van het onderwijs per sector. Het uitgangspunt hierbij is dat het bedrag per leerling in alle sectoren gelijk blijft. Ieder kind heeft immers recht op kwalitatief goed onderwijs. De uitkomst is een budgettaire mee- of tegenvaller per sector (zie Tabel 2 in de bijlage). De per

⁵ Zolang de prestatiebeurs nog niet is omgezet wordt deze geadministreerd als lening en is daarmee niet-plafondrelevant.

⁶ De tabel presenteert alleen de autonome mutaties, niet zijnde beleidswijzigingen of kasschuiven, die in de betreffende jaren bij Voorjaarsnota zijn ingeboekt.

⁷ De uitgaven die niet plafondrelevant zijn worden niet weergegeven, omdat een mutatie hierin geen gevolgen heeft voor het uitgavenplafond. Ook van de ontvangsten is geabstraheerd, omdat een relatief klein deel hiervan relevant is.

saldo budgettaire mee- en tegenvaller als gevolg van de Referentieraming is de afgelopen 10 jaar kleiner geweest dan 1% van de totale onderwijsbekostiging van circa 30 miljard⁸. De raming van de studiefinanciering is op zichzelf al een raming van uitgaven.

1380662

De budgettaire mee- of tegenvallers van de ramingen vormen onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming. Ook al zijn de procentuele afwijkingen van de Referentieraming en de raming van de studiefinanciering beperkt, door de omvang van de bekostiging kunnen de effecten in budgettaire termen groot zijn.

Volgens de huidige begrotingsregels van het kabinet dienen departementen tegenvallers binnen de eigen begroting te dekken. Per saldo meevallers worden op de begroting in mindering gebracht. De OCW-begroting bestaat voor circa 90% uit onderwijsbekostiging en studiefinanciering. De overige 10% bestaat uit andere beleidsterreinen (cultuur, media, emancipatie, onderzoek) en enkele grote regelingen zoals de lerarenbeurs. De mee- of tegenvallers zorgen hierdoor voor onrust in de begrotingscyclus.

Deze onrust in de begrotingscyclus is voor ons aanleiding geweest om, in overleg met het Ministerie van Financiën een verkenning te starten naar de systematiek rondom de Referentieraming en de raming van de studiefinanciering. Zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg van 25 juni 2018 over het Jaarverslag en Slotwet van OCW, informeren wij u vóór de begrotingsbehandeling van de begroting 2019 van OCW over de stand van zaken van deze verkenning en de mogelijke oplossingen.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

A. Slob

⁸ Begroting OCW 2018

Bijlage tabellen met aanvullende informatie

1380662

Tabel 1: Afwijking realisatie ten opzichte van de raming in het jaar ervoor gepubliceerd per sector (exclusief vavo en groen onderwijs).

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	gemiddelde afwijking ⁹
po geraamd	1667	1657	1653	1637	1614	1585	1564	1542	1530	1514	
po gerealiseerd	1664	1660	1653	1628	1608	1586	1565	1546	1528	1515	
verschil	-2	3	0	-9	-6	1	1	4	-2	2	
% afwijking	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,5%	-0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%
vo totaal geraamd	900	898	903	917	923	940	946	953	960	949	
vo totaal gerealiseerd	900	902	908	918	929	940	950	960	960	955	
verschil	1	4	5	1	6	0	4	7	-1	5	
% afwijking	0,1%	0,4%	0,6%	0,1%	0,6%	0,0%	0,5%	0,7%	-0,1%	0,6%	0,4%
mbo totaal geraamd	509	497	495	496	477	473	462	450	449	457	
mbo totaal gerealiseerd	484	490	495	484	476	467	453	449	456	462	
verschil	-25	-8	0	-12	-1	-6	-9	0	8	5	
% afwijking	-5,0%	-1,6%	0,1%	-2,4%	-0,1%	-1,3%	-1,9%	0,0%	1,7%	1,0%	1,6%
hbo totaal geraamd	370	380	413	419	420	414	433	434	428	434	
hbo totaal gerealiseerd	372	394	409	418	414	430	435	431	434	440	
verschil	2	13	-4	-2	-6	17	3	-3	6	6	
% afwijking	0,5%	3,5%	-0,9%	-0,4%	-1,4%	4,0%	0,6%	-0,8%	1,5%	1,5%	1,4%
wo totaal geraamd	214	223	236	242	239	234	239	240	249	258	
wo totaal gerealiseerd	215	227	235	238	233	241	246	250	255	267	
verschil	1	5	-1	-4	-6	7	6	9	6	9	
% afwijking	0,5%	2,0%	-0,6%	-1,8%	-2,4%	3,1%	2,7%	3,9%	2,4%	3,3%	1,9%

Toelichting Tabel 1

Bij het primair onderwijs loopt de raming gelijk op met de bevolkingsprognose en is de nauwkeurigheid het grootst. De realisatie wijkt gemiddeld 0,2% af van de raming. In het voortgezet onderwijs is ook er een relatie met de bevolkingsprognose, maar kan de deelname aan het type onderwijs (vmbo, havo, vwo, vso, pro) in de jaren wisselen. De realisatie wijkt daardoor, met gemiddeld 0,4%, net iets meer af van de raming. Bij het mbo, hbo en wo zijn meer invloeden van belang bij de uitkomst van de ramingen, zoals het gedrag van de studenten. De gemiddelde afwijking is daardoor voor het mbo, hbo en wo respectievelijk gemiddeld 1,6%, 1,4% en 1,9%.

⁹ De gemiddelde afwijking van de aantallen leerlingen per jaar per sector geeft een indicatie van de onzekerheid van de raming.

Tabel 2: Budgettaire mee- of tegenvaller in miljoenen euro's bij voorjaarsnota ten opzichte van de begroting als gevolg van de Referentieraming

Sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PO	-1	5	0	-26,8	-20,5	4,4	6	15,8	16,2	7,7
VO	8	34	41,9	10,7	48,5	-5,1	28,3	44,8	22,2	7,2
MBO ¹⁰	5	8	7,8	4,5	10,6	2,2	1,2	0	0	0
HBO	16	98	-22,2	-30,7	4,9	127,7	18,9	-45,5	46,9	33,6
WO	6	27	7,7	-33,7	12,9	56,4	30,4	57,4	39,8	58
Totaal	34	172	35,2	-76	56,4	185,6	84,8	72,5	125,1	106,5

Toelichting Tabel 2

De Referentieraming wordt door OCW in het voorjaar doorberekend naar budgettaire consequenties voor de bekostiging van het onderwijs per sector. Het uitgangspunt hierbij is dat het bedrag per leerling (voor het leerlingafhankelijke deel van de bekostiging) in alle sectoren gelijk blijft. Ieder kind heeft immers recht op kwalitatief goed onderwijs. De bekostiging van het onderwijs wordt (met uitzondering van het po) op kalenderjaar vastgesteld, waardoor de raming van twee schooljaren relevant is voor het bekostigingsbudget voor een kalenderjaar. De uitkomst is een budgettaire mee- of tegenvaller per sector voor de begrotingsperiode. Deze worden met elkaar gesaldeerd. De gesaldeerde mee- en tegenvallers als gevolg van de Referentieraming van de afgelopen 10 jaar worden in het bovenstaande overzicht weergegeven. Dit zijn de mee- en tegenvallers bij de 1^e suppletoire begroting ten opzichte van de ontwerp-begroting van het betreffende begrotingsjaar.

¹⁰ Voor het mbo is afgesproken dat de jaarlijkse doorrekening van de nieuwe Referentieraming vertraagd wordt verwerkt, waardoor in het uitvoeringsjaar geen budgettaire consequenties heeft. Hierdoor hoeft er bij dalende aantallen in het uitvoeringsjaar niet op het macrobudget gekort te worden. Daar staat tegenover dat stijgende aantallen in het uitvoeringsjaar niet leiden tot een hoger macrobudget.