

2021Z10766

(ingezonden 15 juni 2021)

Vragen van het lid Peters (CDA) aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het bericht 'Ministerie schatte aantal studenten jarenlang verkeerd in'

1) Klopt het dat door een vergissing in het rekenmodel het aantal verwachte studenten al sinds 1995 structureel te laag ingeschat wordt?¹

Elk ramingsmodel is een versimpeling van de werkelijkheid en zal nooit de toekomst perfect voorspellen. Sinds 1995 zijn er zowel over- als onderramingen geweest, maar met name deelname aan het hoger onderwijs is vaker onderschat dan overschat. Dit hebben wij u in de verkenning van de systematiek rondom de ramingen in 2018 laten weten (Kamerstukken 2018/19, 35 000, nr. 28).

De effecten van emigratie en sterfte werden te sterk ingeschat. Emigratie en sterfte bleken in verschillende onderdelen van het ramingssysteem anders verwerkt te worden. Door de toegepaste verbetering is dit effect nu weggenomen, waardoor de ramingen beter aansluiten bij de werkelijke aantallen leerlingen en studenten.

2) Hoe verhoudt deze vergissing in het rekenmodel zich ten opzichte van de verkenning naar de systematiek rondom de OCW-ramingen in 2018, waarbij de conclusie was dat de nauwkeurigheid van de ramingen niet wezenlijk kan worden verbeterd?

Met de verkenning hebben we geconcludeerd dat de OCW ramingen nauwkeurig zijn. In het eerste jaar wijkt de totaalraming niet meer dan 1% af van het werkelijke aantal studenten. Maar we zagen ook dat de afwijkingen van de ramingen ten opzichte van de realisatie per sector groter zijn dan op het totaalniveau. Daarnaast zijn er verschillen in de nauwkeurigheid van de ramingen tussen sectoren. De nauwkeurigheid in de Referentieraming is het grootst voor het po en neemt vervolgens geleidelijk af voor het vo, het mbo, het hbo en het wo (waar de onzekerheid het grootst is).

De opgebouwde inzichten uit de verkenning zijn de afgelopen jaren in overleg met de experts van de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen (ALS) gebruikt om de ramingsmethodiek verder tegen het licht te houden, zoals ook aangekondigd in de brief over de verkenning naar de systematiek rondom de OCW-ramingen. Daarmee is het aanleiding geweest om onder andere deze methodeverbetering uit te werken. Het ministerie blijft ook de komende jaren verder werken aan mogelijke verbeteringen.

Overigens blijft een raming een (zo goed mogelijke) inschatting van de toekomst en is deze per definitie niet 100% nauwkeurig, ook niet met de doorgevoerde of nog door te voeren verbeteringen.

3) Hoe is deze vergissing alsnog aan het licht gekomen? Wanneer kwamen de eerste interne signalen dat er toch een vergissing zat in het rekenmodel en wat is hier toen mee gedaan?

In de brief over de verkenning in 2018 hebben we aangegeven de ramingen continue te blijven verbeteren waar mogelijk. Na de verkenning hebben we dan ook verder geïnvesteerd in de ramingen en is nader onderzoek uitgevoerd naar mogelijke verbeteringen. Hierdoor is de kennis van het wiskundige ramingsmodel en onderliggende aannames verder verbeterd.

¹ AOb, 10 juni 2021, 'Ministerie schatte aantal studenten jarenlang verkeerd in', <https://www.aob.nl/nieuws/ministerie-schatte-aantal-studenten-jarenlang-verkeerd-in/>.

Dit heeft geleid tot hernieuwde inzichten over de ramingen, zoals eerder beschreven. Door de toegepaste verbetering sluiten de ramingen beter aan bij de werkelijke aantallen leerlingen en studenten. De onafhankelijke Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen (ALS) adviseerde deze verandering al te implementeren bij de eerstvolgende mogelijkheid. Dat was in de Referentieraming 2021.

4) Wat houdt de vergissing in en wat zijn de gevolgen voor de OCW-begroting?

Zie het antwoord op vraag 1. De inhoudelijke wijziging is ook nader toegelicht in paragraaf 3.2 (pp. 12 en 13) van het onlangs gepubliceerde rapport Referentieramingen 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/19/referentieraming-ocw-2021>). Hierin wordt zo helder mogelijk uitgelegd wat de inhoudelijke wijziging is en waarom deze is toegepast, hoewel het een technisch onderwerp blijft.

De wijziging leidt tot hogere verwachte leerlingen- en studentenaantallen binnen het onderwijs. Dit heeft met name impact in het hoger onderwijs. We verwachten dat de ramingen na deze methodeverbetering nauwkeuriger zijn.

De gevolgen voor de OCW-begroting van de verbetering in de methodiek is dat voortaan een nog nauwkeurigere raming van benodigde budgetten voor onderwijsbekostiging kan worden gemaakt en afwijkingen in de voorspelling van de verdere toekomst (t+5) kleiner zullen zijn. Overigens heeft de methodeverbetering geen invloed op het aantal leerlingen en studenten dat werkelijk onderwijs volgt, alleen op de nauwkeurigheid van de voorspelling. Uiteindelijk is het daadwerkelijke aantal leerlingen en studenten de basis voor de onderwijsbekostiging en is de nauwkeurigheid van de voorspelling alleen van invloed op het moment waarop een eventuele mee- of tegenvaller op de OCW-begroting bekend wordt en gedekt moet worden.

Door het doorvoeren van de verbetering heeft er eenmalig een grotere correctie op de raming van het aantal leerlingen en studenten plaatsgevonden. Dit is als onderdeel van de totale ramingsbijstelling van de Referentieraming 2021 dit voorjaar als tegenvaller in de OCW-begroting verwerkt. Deze tegenvaller is generaal gedekt.

5) Wat is de reden, mede in het licht van de jaarlijkse discussie over de ramingen die niet blijken te kloppen en het tekort dat dit oplevert op de begroting, dat hierover niet een aparte brief naar de Kamer is gestuurd?

Jaarlijks worden de uitkomsten van de ramingen in een rapport gepubliceerd. Daarbij worden eventuele wijzigingen in het rapport beschreven. Het ramingsrapport dat deze ontwikkelingen en de methodeverbetering uitgebreid toelicht is op 19 april gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/19/referentieraming-ocw-2021>. Het rapport bevat een uitgebreide toelichting van de ontwikkelingen in de raming. Dit jaar is een apart hoofdstuk gewijd aan de verbetering van de methodiek, waarin ook is aangegeven welk deel van de bijstelling wordt verklaard door de methodewijziging en welk deel door andere omstandigheden (met name corona). Vanwege bijzondere omstandigheden (corona en de methodewijziging) is de publicatie van Referentieraming 2021 vervroegd om transparantie te bevorderen.

Elk jaar vinden ontwikkelingen in de onderwijsdeelname plaats die leiden tot een hoger of lager aantal leerlingen en studenten. Dit jaar heeft de coronacrisis bijvoorbeeld een grote impact op de onderwijsdeelname. De verbetering in de methode is dit jaar ook een belangrijke factor in de uitkomst van de raming, die vooral ook een structurele doorwerking heeft en voor een hogere schatting van het aantal leerlingen en studenten zorgt. In de raming van vorig jaar speelden bijvoorbeeld bijstellingen in de Bevolkingsprognose van het CBS een grote rol.