

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2018

In de Eerste suppletoire wet 2018 van OCW (Kamerstuk 34 960 VIII) hebben we een verkenning aangekondigd in overleg met de Minister van Financiën, naar de systematiek rondom de Referentie- en studiefinancieringsraming, met als oogmerk de onrust in de begrotingscyclus te beperken. Zoals toegezegd in het WGO van 17 oktober 2018 sturen we uw Kamer een brief over de resultaten van deze verkenning, voor wat betreft de nauwkeurigheid van de OCW-ramingen.

Aanleiding van de verkenning

De Referentie- en studiefinancieringsramingen vormen de basis voor de begroting van respectievelijk de onderwijsbekostiging en de studiefinanciering. Jaarlijks worden deze ramingen herzien, wat zorgt voor een mee- of tegenvaller op de OCW-begroting. Deze mee- of tegenvaller is veelal de grootste mutatie op de OCW-begroting in een jaar. Conform de begrotingsregels dient een tegenvaller gedekt te worden binnen de OCW-begroting.

De OCW-begroting bestaat grotendeels uit onderwijsbekostiging, inclusief enkele grote subsidieregelingen (zoals de regeling praktijkleren of de lerarenbeurs). De budgetten op andere beleidsterreinen (zoals media, cultuur of emancipatie) zijn verhoudingsgewijs klein ten opzichte van de onderwijsbekostiging. Het opvangen van een procentuele kleine tegenvaller op de onderwijsbekostiging en/of de studiefinanciering vergt dus een relatief grote aanpassing binnen de overige budgetten op de OCW-begroting. De consequenties van de benodigde ombuigingen zijn derhalve relatief groot, waardoor het tot onrust in de begrotingsbesluitvorming leidt. Deze onrust is aanleiding geweest om een verkenning naar de systematiek rondom de OCW-ramingen te starten.

Verkenning

Gezamenlijk met het Ministerie van Financiën en een expert van de Auditdienst Rijk (ADR) is de verkenning deze zomer gestart. In het eerste deel van de verkenning is onderzoek gedaan naar de nauwkeurigheid van de OCW-ramingen de afgelopen 10 jaar en naar de werkwijze van de totstandkoming van de ramingen en de procedurele waarborgen hieromheen. Op basis van de opgedane inzichten heeft de werkgroep een conclusie getrokken over de nauwkeurigheid van de raming en enkele aanbevelingen gedaan om te onderzoeken of verdere verbetering van de ramingen mogelijk is. Het eerste deel van de verkenning is afgerond; hierover informeren wij u in deze brief. In de volgende paragrafen worden de ramingen beschreven en de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep per raming samengevat. De overkoepelende conclusie is dat de OCW ramingen nauwkeurig zijn. In het tweede deel van de verkenning wordt onderzoek gedaan naar de (werk-) wijze waarop de doorrekeningen van de ramingen worden vertaald naar de begroting. Het tweede deel van de verkenning is nog niet afgerond. Hierover informeer wij u zo spoedig mogelijk.

De Referentieraming

In de Referentieraming OCW wordt het aantal leerlingen en studenten in het Nederlandse onderwijs berekend op basis van de bevolkingsprognose (inclusief verwachte migratiestromen) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over de leerlingen en studenten in het onderwijs. Om het aantal leerlingen en studenten in de toekomst te ramen, worden doorstroompercentages binnen en tussen de verschillende onderwijssectoren berekend op basis van het studiegedrag in het verleden (een trend over de afgelopen 12 jaar).

OCW probeert zo min mogelijk aanpassingen in deze ramingsmethodiek door te voeren naar aanleiding van wijzigingen in beleid, omdat uit analyse van aanpassingen in het verleden blijkt dat deze aanpassingen vaak niet tot een verbetering van de raming leiden en de raming er zelfs door kan verslechteren. Alleen voor beleidswijzigingen waarvan aannemelijk en te onderbouwen is dat ze een substantieel effect hebben op de leerlingen- en studentenaantallen worden aanpassingen in de ramingsmethodiek aangebracht.¹ In overleg met externe experts wordt ingeschat wat de meest nauwkeurige methode is om de raming bij te stellen. In de jaren volgend op deze beleidsmatige aanpassing wordt de realisatie vergeleken met de eerdere raming, waarop indien nodig in overleg met externe experts de nieuwe raming wordt aangepast. Een voorbeeld waarbij is gekozen voor een aanpassing van de reguliere raming is het inkorten van de nominale duur van de meeste mbo-opleidingen op niveau vier van vier naar drie jaar. Hierdoor neemt het aantal studenten af. Een inschatting van dit effect is destijds verwerkt in de Referentieraming.

De Referentieraming wordt binnen OCW opgesteld door ramingsdeskundigen, met een onafhankelijke positie ten opzichte van de beleidsdirecties binnen OCW. De uitkomsten van de raming worden in een interne commissie getoetst en gevalideerd door de betrokken beleidsdirecties en de directie Financieel-Economische Zaken. De methodiek van de raming en de resultaten worden jaarlijks ter toetsing en advisering voorgelegd

¹ 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. Er is een bewezen correlatie tussen de conjunctuur en BBL- versus BOL-deelname (het «substitutie-effect»).

aan een onafhankelijke externe Adviesraad Leerlingen- en Studentenramingen (ALS).² Hierin zitten onder andere experts van het CBS, de planbureaus en de sectorraden. Eventuele wijzigingen op de methodiek worden voorgelegd en uitvoerig behandeld in de ALS.

Inzichten in nauwkeurigheid Referentieraming

Tijdens de verkenning zijn inzichten verzameld over de nauwkeurigheid van de Referentieraming de afgelopen tien jaren en de mogelijke verklaringen van afwijkingen.

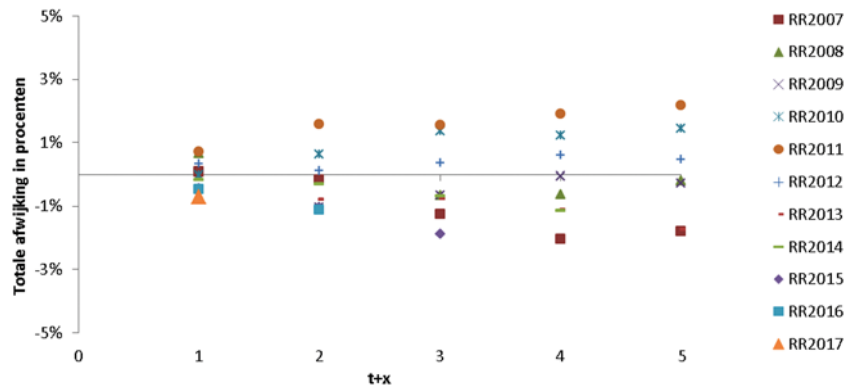
De onderstaande grafiek 1 toont de spreiding van de afwijkingen van de realisatie ten opzichte van de geraamde aantallen leerlingen en studenten in jaar t+1 tot en met t+5 voor de afgelopen tien Referentieramingen³. De grafiek betreft het totaal van de Referentieraming, dus alle onderwijssectoren bij elkaar geteld. De grafiek laat zien dat de Referentieraming een klassieke «pluim» van nauwkeurigheid kent; de nauwkeurigheid is in het eerste ramingsjaar het grootst en neemt langzaam per jaar iets af. In het eerste jaar wijkt de totaalraming nooit meer dan 1% af. De afwijking is in geen van de jaren groter geweest dan 2,2% van het totaal. Ook zijn de afwijkingen in de Referentieramingen redelijk evenwichtig gespreid: er is geen sprake van een structurele overraming of onderraming.

De werkgroep constateert een golvende trend in de afwijkingen van de raming ten opzichte van de realisatie. Van 2002 tot 2009 zijn er weinig schommelingen in de ramingen. Tussen 2010 en 2012 vinden er wat meer schommelingen plaats, er zijn relatief vaak minder leerlingen en studenten dan geraamd. Oorzaken van deze afwijkingen zijn onder andere de (aanloop naar de) verkorting van de nominale duur van opleidingen op niveau vier in het mbo van vier naar drie jaar, de verwachte afschaffing van de basisbeurs in de masterfase, de invoering en vervolgens het terugdraaien van de langstudeermaatregel en de aangekondigde invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs. Vanaf 2013 zijn er relatief vaak meer leerlingen en studenten dan verwacht. Dit wordt o.a. verklaard door een toename van asielinstroom, een groei van onderwijs-deelname na het voortgezet onderwijs en een groei van het aantal internationale studenten in het hoger onderwijs.

² Deelnemers ALS: 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.

³ De Referentieramingen 2014 t/m 2017 bevatten ook ramingen voor jaren waar nog geen realisatie van bekend is (resp. 2018 t/m 2021).

Grafiek 1: Spreiding van de afwijking realisatie t.o.v. Referentieraming over vijf jaar
Totale raming -realisatie in %



De afwijkingen van de ramingen ten opzichte van de realisatie per sector zijn groter dan op het totaalniveau en er zijn 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 grootste is). Dit is logisch omdat er, bewegend van po naar wo, meer (externe) factoren van invloed zijn op de aantallen leerlingen/studenten. In het po bepaalt hoofdzakelijk de bevolkingsprognose van het CBS de geraamde aantallen, in het wo spelen naast doorstroompercentages vanuit het vwo en het hbo, ook internationale instroom, verblijfsduur in het onderwijs en het studiefinancieringsbeleid en andere beleidswijzigingen een rol.

In het mbo is in het verleden het aantal studenten vaak lager dan geraamd gebleken. Dit hangt o.a. samen met de wijziging van (en onzekerheid rondom) de vergoeding voor bedrijven met leerwerkplekken⁴ en de lagere aantallen studenten die op latere leeftijd een mbo-opleiding gaan volgen. In het vo waren er relatief vaak meer leerlingen dan geraamd. Dit wordt verklaard door een snellere verschuiving van vmbo naar havo en vwo, waardoor leerlingen langer in het vo verblijven dan oorspronkelijk was geraamd. Ook een hogere dan geraamde instroom van asielzoekers draagt bij aan de grotere aantallen leerlingen in het vo. In het hbo waren relatief vaak meer studenten dan geraamd. In de praktijk bleek het aantal mbo-studenten dat doorstudeert in het hbo minder snel te dalen dan verwacht. In het wo waren met name de laatste jaren meer studenten dan geraamd. De raming kent voor deze sector grotere afwijkingen, o.a. door de aankondiging van de langstudeermaatregel en de invoering van het studievoorschot. Daarnaast speelt de invloed van internationale studenten een rol.

De Referentieraming gaat al jaren uit van een stijging van het aantal internationale studenten, maar de afgelopen jaren is de stijging groter dan voorzien. Dit wordt met name veroorzaakt door een snellere stijging van het aantal internationale studenten in het wo. De heer Futselaar vroeg hier in het Wetgevingsoverleg van 17 oktober al terecht aandacht voor. Omdat internationale studenten een steeds groter deel uitmaken van de totale studentenpopulatie, kijken we of we de ontwikkelingen van de aantallen internationale studenten nauwkeuriger kunnen ramen in de komende

⁴ Eind 2013 is de fiscale regeling Wet Vermindering Afdracht Loonbelasting en premies Volksverzekeringen afgeschaft. In 2014 is de subsidieregeling Praktijkleren hiervoor in de plaats gekomen.

jaren. We zijn hierover al in gesprek met de VSNU, Nuffic, de drie planbureaus, en CBS.

Dat de raming (per sector) meerdere jaren achter elkaar te laag of te hoog bleek betekent niet per definitie dat de raming beter kan. De ramingssysteem is gebaseerd op statistische analyse van data van de afgelopen jaren over hoe leerlingen en studenten door het onderwijssysteem stromen. Door elk jaar de meest recente data te gebruiken, krijgt de raming een zelflerend vermogen. Door de trends te baseren op data over 12 jaar wordt de invloed van onverwachte veranderingen in trends en eenmalige uitschieters gedempt. Het voordeel daarvan is dat eenmalige uitschieters een beperkt effect op de verwachte toekomstige ontwikkelingen hebben. Een nadeel is dat een trendbreuk met vertraging wordt waargenomen (bijvoorbeeld de sneller dan verwachte verschuiving van vmbo- naar havo- en vwo-deelname, die enkele jaren tot meer leerlingen dan geraamd in het vo hebben geleid). Uit extern onderzoek is in het verleden gebleken dat deze methodiek desondanks tot meer nauwkeurige voorspellingen leidt dan alternatieve methodieken voor raming.

Conclusie over de Referentieraming

De werkgroep stelt vast dat de Referentieraming een grote nauwkeurigheid op totaalniveau kent. Er treden geen bijzondere schommelingen op in de vijfjaars-«pluim» van de verschillende Referentieramingen. Ook is er geen sprake van structurele overraming of onderraming. Op basis van de verkenning hebben we niet de verwachting dat de nauwkeurigheid op totaalniveau wezenlijk kan worden verbeterd. De schommelingen in de ramingen op sectorniveau liggen wat hoger, op het totaalniveau van de referentieraming vallen deze verschillen deels tegen elkaar weg. Er is een uitgebreide set met procedurele waarborgen ingericht om de kwaliteit en navolgbaarheid van de raming te garanderen. Verschillen tussen raming en realisatie en verschillen tussen opeenvolgende Referentieramingen worden geanalyseerd en behandeld door de ALS, om vast te stellen of een bijstelling in de eerstvolgende Referentieraming noodzakelijk is. Naar aanleiding van de aanbevelingen door de werkgroep worden de opgebouwde inzichten uit deze verkenning geagendeerd voor bespreking in de ALS, om nader te bezien of deze inzichten aanleiding zijn voor verbetermogelijkheden in de ramingsmethodiek.

De studiefinancieringsraming

De raming van de studiefinanciering (SF-raming) bevat de verwachte uitgaven en ontvangsten binnen de artikelen 11, 12 en 13 van de OCW-begroting.⁵ 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). De input voor de raming bestaat uit nieuwe geïndexeerde normbedragen (bijvoorbeeld de hoogte van de basis- en aanvullende beurs), realisatiegegevens van DUO, de Referentieraming, de voorlopige vergoeding OV aan de vervoerders en de afrekening daarover van het afgelopen jaar.

Een groot deel van de studiefinancieringsuitgaven wordt verstrekt als prestatiebeurs. Deze beurzen worden eerst verstrekt als «lening» en

⁵ Daar waar de Referentieraming een raming is van aantallen die vervolgens een doorberekening kent naar de begroting op basis van (gemiddelde) prijzen per type leerling/student, is de raming van de studiefinanciering een raming van verwachte uitgaven en ontvangsten (waarin zowel ontwikkelingen van de aantallen als de prijzen bevat zijn).

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 uitgavenplafond van de rijksbegroting.⁶ Deze omzettingen vormen een belangrijke factor in de ramingen.

Naast de input die van buiten de SF-raming komt (de geïndexeerde normbedragen, aantallen uit de Referentieraming, etc.) wordt in de SF-raming voor een groot aantal variabelen elk jaar opnieuw een inschatting gemaakt voor de komende jaren. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de gemiddelde trend van de afgelopen vier jaar of door de realisatie van vorig jaar door te trekken (eventueel met correcties). Er is geen standaardmethodiek per ramingsvariabele, zoals in de Referentieraming. Er is grotendeels sprake van maatwerk. Het ramingsteam maakt voor elke variabele een afweging op basis van alle beschikbare informatie. Voor deze werkwijze is gekozen om in de raming beter in te kunnen spelen op de vele beleidswijzingen in de studiefinanciering. Het hanteren van langjarige doorstroom- en omzettingpercentages, volgens een standaard ramingssystematiek, is minder accuraat.

De SF-raming wordt binnen OCW opgesteld door ramingsdeskundigen op het terrein van studiefinanciering. De uitkomsten van de raming worden getoetst en gevalideerd door de directie Financieel-Economische Zaken en vervolgens wordt de budgettaire doorwerking van de raming getoetst door het Ministerie van Financiën. De uitkomsten worden budgettair verwerkt in de Voorjaarsbesluitvorming en uiteindelijk in de begroting.

Inzichten in nauwkeurigheid SF-raming

Tijdens de verkenning zijn inzichten verzameld in de nauwkeurigheid van de SF-raming de afgelopen tien jaar, de afwijkingen en de mogelijke verklaringen hiervan.

De onderstaande tabel 2 laat de jaarlijkse bijstelling op de SF-raming zien⁷. De gemiddelde bijstelling over de afgelopen tien jaar bedraagt -2% (bij een nieuwe raming bleek gemiddeld twee procent minder budget nodig dan voorheen geraamd). De afgelopen tien jaar zit de ramingsbijstelling voor het grootste deel tussen de +3% en -5% (resp. drie procent meer en vijf procent minder benodigd budget dan geraamd). In 2010⁸ en 2014 waren er uitschieters naar -8% en -9%.

⁶ Zolang de prestatiebeurs nog niet is omgezet wordt deze geadmistreerd als lening. Verstrekte leningen belasten niet het uitgavenplafond.

⁷ In tegenstelling tot grafiek 1 die de Referentieraming voor 5 jaar afzet tegen de daadwerkelijke realisatie.

⁸ In 2010 is incidenteel besloten om de mutatie alleen op jaar t en t+1 toe te passen.

Tabel 2¹: Meerjarige bijstelling als gevolg van SF-raming bij VJN²

	t	t+1	t+2	t+3	t+4	gem
2009	- 4%	- 2%	- 2%	- 1%	- 2%	- 2%
2010	- 8%	- 3%	0%	0%	0%	- 2%
2011	- 5%	- 4%	- 2%	- 1%	1%	- 2%
2012	- 3%	- 1%	- 1%	- 1%	- 1%	- 1%
2013	- 3%	- 5%	- 4%	- 4%	- 3%	- 4%
2014	- 9%	- 8%	- 8%	- 8%	- 9%	- 9%
2015	3%	1%	0%	- 1%	- 2%	0%
2016	0%	0%	0%	1%	1%	0%
2017	0%	0%	- 1%	- 1%	0%	0%
2018	3%	2%	1%	2%	2%	2%
						- 2%

¹ De tabel toont het saldo van de mutaties voor artikel 11, 12 en 13 van de uitgaven minus ontvangsten bij Voorjaarsnota (VJN) als percentage van de totale geraamde relevante uitgaven plus relevante ontvangsten voor artikel 11, 12 en 13.

² In 2013 is naast de Voorjaarsnota (VJN) mutatie ook de Miljoenennota (MN) mutatie meegenomen, omdat het structurele effect van de nieuwe raming in twee delen op de begroting is gemuteerd.

De tabel toont dat de SF-raming tot en met het jaar 2013 jaarlijks vrijwel voor alle begrotingsjaren naar beneden is bijgesteld met gemiddeld enkele procenten. In het uitvoeringsjaar was deze bijstelling telkens nog iets groter. In het jaar 2014 is bovendien een forse neerwaartse bijstelling toegepast van gemiddeld 9%. Dit bleek onder andere te komen doordat er minder omzettingen waren van lening naar gift. Daarnaast werd de omvang van het contract voor de OV-studentenkaart neerwaarts bijgesteld vanwege een daling van het aantal reizigerskilometers door studenten (als gevolg van de driejaarlijkse herijking, waarin de gereisde kilometers worden gemeten). Sindsdien is de raming tot en met 2017 gemiddeld nauwelijks bijgesteld en vond in het huidige jaar (2018) een opwaartse bijstelling van gemiddeld 2% plaats. De belangrijkste oorzaak was een stijging in de omzettingen van prestatiebeurs in gift als gevolg van het zogenaamde boeggolfeffect van de invoering van het Studievoorschot; studenten die in 2013 vervroegd zijn ingestroomd om nog voor de basisbeurs in aanmerking te komen, leiden nu tot extra uitstroom en omzettingen.

Conclusie over de SF-raming

De werkgroep stelt vast dat er na 2014 geen grote afwijkingen plaatsvinden in de SF-raming, terwijl het domein van de SF-raming volatiel is. Er zijn regelmatig beleidswijzigingen en er zijn vele (externe) factoren van invloed op de uiteindelijke SF-uitgaven, waarmee de SF-raming via maatwerk rekening mee moet houden. Gezien deze volatiliteit zijn de afwijkingen in de raming als relatief beperkt te beschouwen. De SF-raming viel tot 2014 telkens mee. Na een grote neerwaartse bijstelling in 2014 hebben geen bijzonder grote afwijkingen plaats gevonden en lijkt de SF-raming preciezer te kloppen of licht tegen te vallen (zoals in 2018). De verkenning geeft volgens de werkgroep geen aanleiding de werkwijze rondom de SF-raming principieel te herzien. De werkgroep constateert dat de SF-raming minder uitgebreide procedurele waarborgen kent dan de Referentieraming. We zullen het lerend vermogen rondom de SF-raming binnen het departement verder versterken door het inrichten van een aanvullend jaarlijks evaluatiemoment.

Doorvertaling naar de begroting

De verkenning heeft het beeld opgeleverd dat de OCW-ramingen nauwkeurig zijn. Het is niet reëel te verwachten dat de nauwkeurigheid op

totaalniveau substantieel kan worden verbeterd. Wel blijven we altijd kritisch kijken naar onze ramingen en zetten we ons in om deze te verbeteren waar mogelijk. Daarbij beseffen we ons terdege dat een raming een (zo goed mogelijke) inschatting van de toekomst is en per definitie niet 100% nauwkeurig kan zijn.

We zijn deze verkenning gestart met als doel de onrust in de begrotingscyclus te verminderen. Helaas constateren we dat deze onrust niet wezenlijk te verminderen is door het verbeteren van de ramingen zelf. De afwijkingen in de OCW-ramingen zijn procentueel klein en nooit volledig te voorkomen. Daardoor zullen er altijd financiële consequenties zitten aan de OCW-ramingen. Dit geldt ook voor andere ramingen binnen de rijksbegroting.

Elk jaar wordt een nieuwe Referentieraming gemaakt. Als dit tot een hoger dan geraamde aantal leerlingen en studenten leidt, en indien het bedrag per leerling gelijk wordt gehouden, stijgt het onderwijsbudget op dit onderdeel. Conform de begrotingsregels dient een verhoging van het budget op één deel van de OCW-begroting gedekt te worden binnen de OCW-begroting zelf. Dit geldt ook voor eventuele tegenvallers als gevolg van de Referentieraming of SF-raming. Omdat de budgettaire consequenties van de ramingen relatief groot kunnen zijn, leidt dit tot onrust in de begrotingscyclus. In de verkenning wordt gezocht naar mogelijkheden om de werkwijze van doorvertaling van de OCW-ramingen naar de begroting aan te passen om onrust te verminderen. Dit is een ingewikkeld proces, waar geen makkelijke oplossing voor is, en vergt een zorgvuldige afweging. Over de resultaten van dit deel van de verkenning informeren wij de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob