

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018

Nr. 142

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, 3 juli 2018

In het ordedebat van 29 mei 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 86, nr. 19, Regeling van Werkzaamheden) 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)

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

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 studenten-aantallen te ramen. OCW probeert zo min mogelijk aanpassingen aan de ramingsystematiek door te voeren naar aanleiding van wijzigingen in beleid. In het verleden is uit extern 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 1³). 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 geweest⁴.

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 (x1.000)	3.737	3.738	3.784	3.797	3.756	3.730	3.730	3.705	3.705	3.702
Totaal gerealiseerd (x1.000)	3.716	3.756	3.784	3.767	3.746	3.749	3.736	3.724	3.724	3.724
Verschil realisatie t.o.v. raming (x1.000)	- 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 onderwijssectoren⁵. 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, reisvoor-

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.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ 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.

⁵ 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.

ziening, leningen en collegegeldkredieten), de WTOS (tegenoetkomingen 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 studiebeurs), realisatiegegevens van DUO, de Referentieraming, de voorlopige vergoeding OV aan de vervoerders en de afrekening daarover van het afgelopen jaar.

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 uitgavenplafond⁶. Deze omzettingen vormen een belangrijke factor in de ramingen.

Onderstaande tabel⁷ laat de relevante begrotingsuitgaven aan studiefinanciering⁸ 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 bijlage⁹). De per saldo budgettaire mee- en tegenvaller als gevolg van de Referentieraming is de afgelopen

⁶ Zolang de prestatiebeurs nog niet is omgezet wordt deze geadmistriseerd als lening en is daarmee niet-plafondrelevant.

⁷ De tabel presenteert alleen de autonome mutaties, niet zijnde beleidswijzigingen of kasschuiven, die in de betreffende jaren bij Voorjaarsnota zijn ingeboekt.

⁸ 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.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

10 jaar kleiner geweest dan 1% van de totale onderwijsbekostiging van circa 30 miljard¹⁰. De raming van de studiefinanciering is op zichzelf al een raming van uitgaven.

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,
I.K. van Engelshoven

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

¹⁰ Begroting OCW 2018, Kamerstuk 34 775 VIII, nrs. 1 en 2.