

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Hoger Onderwijs en Studiefinanciering
T.a.v. F.A. Hofman
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**NATIONAAL REGIEORGAAN
ONDERWIJSONDERZOEK (NRO)**
POSTADRES:
POSTBUS 93461 2509 AL DEN HAAG
BEZOEKADRES:
**LAAN VAN NIEUW OOST INDIË 300
2593 CE DEN HAAG**
T 070 344 09 11 W WWW.NRO.NL

Datum: 5 november 2019

Aanbieding beleidsdoorlichting artikel 6 (hbo) en artikel 7 (wo)

Referentie: Uw brief van 18 januari 2019, uw referentie 1454006

Geachte heer Hofman,

Met genoegen bied ik u hierbij de bevindingen aan van onze commissie naar aanleiding van uw verzoek aan het NRO om de beleidsdoorlichting van artikel 6 (hbo) en artikel 7 (wo) uit te voeren voor de periode 2015-2018.

Volgens het met uw ministerie overeengekomen plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting van OCW en het NRO van 17 december 2018 richt deze beleidsdoorlichting zich, mede in het licht van de 'Operatie Inzicht in Kwaliteit', zowel op inzicht in de resultaten van beleid als ook het daadwerkelijk verbeteren van deze resultaten.

Daartoe zijn drie sporen in gang gezet, onder regie van de door het NRO ingestelde Commissie beleidsdoorlichting hoger onderwijs. De onderzoeken hiervoor zijn uitgevoerd in opdracht van het NRO. De resultaten hiervan bied ik u hierbij in de vorm van drie samenhangende deelrapporten aan.

Spoor 1 betreft onderzoek naar 'inzicht in de impact van beleid' uitgevoerd door de SEO Economisch Onderzoek. Spoor 2 betreft onderzoek naar 'sturing en beleidsinstrumentanalyse', uitgevoerd door het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

Als commissie van onafhankelijke deskundigen, door het NRO ingesteld, hebben wij de kwaliteit van deze onderzoeken op onafhankelijke wijze gewaarborgd. Voor spoor 3 hebben wij op basis van de resultaten van Spoor 1 en 2 een advies geschreven over de 'implementatie vernieuwd instrumentarium'. De uitkomsten van een werkconferentie met hoger onderwijs experts die wij organiseerden op 18 juni j.l. gaf hiertoe ook de benodigde input (zie bijlagen bij het rapport van Spoor 3). Conform verzoek vormt het advies in Spoor 3 input voor de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

De commissie bestond uit dr. Maarja Beerkens (UL), prof. Wieger Bakker (UU), dr. Jonneke Bolhaar (CPB), prof. Paul Zoontjens (UvT) en ondergetekende als voorzitter. Mr. Niels Rijke (NRO) ondersteunde de commissie als secretaris. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van de informatie en terugkoppeling van de begeleidingscommissie van het ministerie van OCW en Financiën.

Inzicht in de impact van beleid

In het bijgaande rapport over inzicht in de impact van beleid (Spoor 1) concludeert SEO dat het op basis van beleidsonderzoeken moeilijk is om eenduidige conclusies te trekken over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De financiering van het hoger onderwijs vindt immers voornamelijk plaats via een lumpsum. De evaluaties van beleid en wetgeving betreffen (dus) slechts een klein deel van de OCW-begroting, waardoor het macrobeeld ontbreekt over de toewijzing van de middelen. Tegelijkertijd zijn er monitors, indicatoren en (internationale) benchmarks, die aantonen dat het Nederlandse hoger onderwijs over het algemeen goed presteert.

Ten behoeve van een volgende beleidsdoorlichting vinden de onderzoekers het van belang om vooraf indien mogelijk eenduidige en meetbare doelen te stellen over (de verhouding tussen) kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid op basis van een beleidstheorie. Daarbij zijn evaluatiemethodes van belang als benchmarking in de tijd en met andere landen, en "benchleren" door instellingen met elkaar te vergelijken.

Sturing en beleidsinstrumentanalyse

Uit het bijgaande rapport van CHEPS over sturing en beleidsinstrumentenanalyse (Spoor 2) blijkt dat de huidige besturingsfilosofie zich niet eenduidig laat beschrijven, c.q. diffuus is geworden. Daarnaast kunnen bestaande beleidsinstrumenten beter benut worden als optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare beleidsrelevante informatie.

Het verdient volgens de onderzoekers aanbeveling minder te sturen door middel van regelgeving en meer accent te leggen op communicatieve en transparantie-beleidsinstrumenten. Daarmee is een investering gewenst in meer technologie-gedreven methoden van dataverzameling, -analyse en -verwerking, zodat op basis daarvan een rijkere beleidsdialoog gevoerd kan worden met alle betrokken stakeholders over (de werking van) het hogeronderwijsbeleid.

Advies implementatie vernieuwd instrumentarium

Als commissie nemen wij in bijgaand advies over 'implementatie vernieuwd instrumentarium' (Spoor 3) als uitgangspunt dat Nederland op het succes als "world-class system" (hoogvlakke) het beste kan kapitaliseren door verdere versterking van samenwerking. Dit vraagt om een hernieuwde sturingsbalans, oftewel een heldere, gedeelde en toekomstbestendige sturingsfilosofie. Daartoe zijn twee processtappen van belang. Ten eerste het verhelderen van het kader van (exclusieve en gedeelde) verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ten tweede het doordenken van de sturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium in Europees en internationaal perspectief. Voor beide doet de commissie een voorzet.

De commissie ziet het aangrijpingspunt voor sturing vanuit de overheid a priori op initiatief vanuit de sector. De overheid is vanuit haar stelselverantwoordelijkheid aan zet als noodzakelijke initiatieven niet of te langzaam vanuit de sector worden gegenereerd. Het gaat dan om interventies op 'hoger aggregatieniveau'.

Vanuit de door de OESO review 2019 gesignaleerde problemen op het terrein van onevenwichtige deelname, doorstroom en studiesucces van verschillende bevolkingsgroepen en in samenhang met toenemende sociaaleconomische ongelijkheid, vraagt toegankelijkheid als beleidsterrein aandacht.

Wat betreft doelmatigheid staat onder de huidige sturing vooral de opleiding centraal. De commissie wijst op de noodzaak om daaruit volgende fricties in vraag en aanbod aan te pakken. Flexibilisering vereist herziening van de (wettelijke en institutionele) verankering van de opleiding en herbezinning op de positie en behoeften van de student.

Als randvoorwaarden lijkt het niet zozeer nodig om de regels van het spel radicaal te veranderen maar meer om het samenspel van de spelers te bevorderen en te verbeteren. Ten behoeve van een succesvolle implementatie van de Strategische Agenda zou de overheid zich derhalve moeten richten op het creëren van optimale randvoorwaarden voor samenwerking. Er is duidelijk behoefte aan meer directe dialoog, vaker op maat en met stakeholders in de regio, en meer systematisch op basis van een actuele en gedeelde datavoorziening.

Procesevaluatie beleidsdoorlichting

Ten slotte heeft commissielid dr. Maarja Beerkens bijgaande procesevaluatie opgesteld over de beleidsdoorlichting. Deze procesevaluatie richt zich zowel op de onafhankelijkheid van de uitgevoerde onderzoeken als een reflectie op het proces van de beleidsdoorlichting, mede in het licht van de Operatie Inzicht in kwaliteit.

Wij bevelen u van harte aan om de bevindingen van de beleidsdoorlichting hoger onderwijs te betrekken bij de uitvoering van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek, en wensen u daarmee veel succes.

Namens de commissie,

Hoogachtend,



Prof. Dr. Marijk van der Wende (voorzitter)

Amsterdam, oktober 2019
In opdracht van
Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
voor de Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (spoor 1)

Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018

Eindrapport

Nard Koeman
Henri Bussink
Bas ter Weel



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2019-84

ISBN 978-90-5220-022-4

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Dit onderzoek beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hoger onderwijsbeleid in de periode 2015-2018. De conclusie is dat zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid van het beleid niet goed in beeld kunnen worden gebracht. Er is ruimte voor verbetering. Zo kunnen de beleidsdoelstellingen éénduidiger en meetbaarder worden gedefinieerd, kan er een beleidstheorie worden opgesteld, biedt 'benchmarking' een alternatief wanneer een 'harde effectmeting' onhaalbaar is en kan er meer inzicht in de doelmatigheid van het onderwijsstelsel komen. Er kan geïntensiveerd worden op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Besparingsvarianten leiden tot een korting op de duur van het bekostigde onderwijs (masteropleidingen of duur hbo) of een aanscherping op het taalbeleid.

Afbakening

Dit rapport bevat een syntheseonderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het gehele begrotingsartikel 6 (hoger beroeps-onderwijs) en 7 (wetenschappelijk onderwijs) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Op basis van de beleidstheorie en 92 uitgevoerde beleidsonderzoeken brengt het de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2015-2018 in kaart.

Doel

Het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek beoogt dat studenten en wetenschappelijk personeel hun talenten en onderzoekend vermogen maximaal kunnen ontwikkelen. Het dient hen op te leiden voor een positie op de (inter)nationale arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten. Het ministerie van OCW heeft deze overkoepelende doelstelling geoperationaliseerd in drie subdoelen. Het hoger onderwijssysteem dient (i) toegankelijk, (ii) van hoge kwaliteit en (iii) doelmatig te zijn. Het doel van dit rapport is om vast te stellen in welke mate het beleid hieraan heeft bijgedragen.

Uitgaven

De totale uitgaven aan het hoger onderwijs zijn gestegen van € 7,0 in 2015 naar bijna € 7,5 miljard in 2018. In deze periode zijn de uitgaven binnen artikel 6 gestegen met 6,9 procent en de uitgaven binnen artikel 7 zijn gestegen met 6,7 procent. Absoluut gezien is het meeste geld uitgegeven aan het wetenschappelijk onderwijs (bijna € 4,5 miljard in 2018). Veruit de meeste middelen (98 procent) gaan naar de begrotingspost 'bekostiging' en zijn volledig juridisch verplicht. De Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) ligt hieraan ten grondslag. Een belangrijke verklaring voor de stijging van de (begrote) uitgaven binnen begrotingsartikel 6 en 7 is te vinden in de studievoorschotmiddelen.

Doelrealisatie

Op basis van het uitgevoerde beleidsonderzoek kan niet eenduidig geconcludeerd worden in hoeverre de operationele beleidsdoelstellingen kwaliteit en toegankelijkheid gerealiseerd zijn. Daarnaast is het niet mogelijk om op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal te concluderen of het hoger onderwijssysteem over de tijd is verbeterd door het gevoerde beleid. Wel laten diverse indicatoren en benchmarks zien dat het Nederlandse stelsel over het algemeen van goede kwaliteit is, ook internationaal gezien. Ook wijzen indicatoren erop dat het systeem toegankelijk is, al lijkt dit niet voor alle groepen in dezelfde mate te gelden wanneer internationaal wordt vergeleken. Ten slotte is er op basis van het beleidsonderzoek geen conclusie mogelijk over de doelmatigheid van

het gevoerde beleid. De oorzaak is dat het grootste gedeelte van de middelen via lumpsumfinanciering naar de onderwijsinstellingen gaat. Hierdoor ontbreekt op macroniveau inzicht in de allocatie van de middelen. Toerekening van overheidsuitgaven aan beleidsinstrumenten of operationele beleidsdoelen wordt hierdoor bemoeilijkt. Een internationale vergelijking van uitgaven aan hoger onderwijs geeft aan dat Nederland relatief goed presteert gezien de uitgaven. Op basis van regelmatige internationale benchmarks zou in de toekomst kunnen worden vastgesteld of de prestaties van het Nederlandse systeem veranderen als gevolg van beleidsmaatregelen.

Doeltreffendheid

De beschikbare evaluaties dekken slechts 5,2 en 2,5 procent van de totale uitgaven binnen artikel 6 en 7 af. Het geëvalueerde beleid is even vaak als doeltreffend als niet tot weinig doeltreffend bestempeld. De bewijskracht van de beleidsonderzoeken is veelal ‘veelbelovend’ of ‘indicatief’, waardoor de conclusies als verwacht of waarschijnlijk (in)effectief kunnen worden beschouwd.

Het resterende en verreweg grootste gedeelte van de uitgaven wordt verantwoord door verschillende monitors van een groot aantal indicatoren en internationale benchmarks en casestudies. Echter kunnen monitors - in tegenstelling tot beleidsevaluaties - geen (plausibel) causaal verband leggen tussen *input* en *outcome*. Hierdoor zijn conclusies over de doeltreffendheid van het Nederlandse hoger onderwijsbeleid niet of slechts beperkt mogelijk. De indicatoren die wel gerelateerd worden aan beleidsmaatregelen laten zowel positieve als minder positieve ontwikkelingen zien. Tot slot bevatten de inspectierapporten, adviezen en verkennende en overige onderzoeken geen conclusies over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid in de periode 2015-2018.

Omdat de doeltreffendheid van het beleid op basis van empirisch materiaal niet goed in beeld komt zijn aan de hand van een beleidstheorie de theoretische effecten van het beleid geanalyseerd. De beleidstheorie laat zien dat het gevoerde beleid *theoretisch gesproken* effectief kan zijn. Ex ante was de beleidstheorie niet expliciet uiteengezet of vastgelegd in een beleidsdocument. Deze is daarom gereconstrueerd op basis van een analyse van (interne) beleidsdocumenten en expertinterviews. Om in een volgende doorlichting een beter beeld te krijgen is het gewenst de beleidstheorie aan te scherpen, vooraf meetbare doelen te stellen voor de korte en langere termijn en deze doelen periodiek te actualiseren op basis van de kennis die evaluaties opleveren.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van het gevoerde beleid is onderbelicht. Slechts één beleidsevaluatie trekt een conclusie over de doelmatigheid van het gevoerde beleid en beoordeelt deze als ondoelmatig. Dit is een gemiste kans, omdat goed vormgegeven evaluaties bij uitstek een instrument zijn om zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van beleidsmaatregelen vast te stellen. Daarnaast trekt geen enkele monitor een conclusie over de mogelijke doelmatigheid van gevoerd beleid. Dit past bij de beperkte scope van monitors, omdat voor doelmatigheid vereist is dat inzicht wordt gegeven in alternatieve manieren om hetzelfde doel te bereiken; bijvoorbeeld met andere instrumenten of met minder middelen. Een monitor brengt per definitie alleen het gevoerde beleid en niet het mogelijke alternatieve beleid of de mogelijke beleidsinstrumenten in beeld. Verder is het internationaal vergelijkend onderzoek onvoldoende toereikend om vast te stellen in hoeverre dezelfde (hoge) kwaliteit en toegankelijkheid kunnen worden behaald met andere instrumenten of minder middelen of dat met dezelfde middelen een hogere kwaliteit en toegankelijkheid kunnen worden bereikt door andere instrumenten in te zetten. Tot slot bevatten de inspectierapporten, adviezen en verkennende en overige onderzoeken ook geen conclusies over doelmatigheid.

Conclusie systeem als geheel

Zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het gevoerde beleid komen niet goed in beeld. Conclusies over deze aspecten over het onderwijssysteem in het algemeen kunnen derhalve niet worden onderbouwd met het beschikbare onderzoek. Wel zijn deelconclusies mogelijk.

1. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is internationaal gezien goed en het gevoerde beleid leidt tot een toename van het aantal startende studenten. Steeds meer bacheloropleidingen passen een vorm van selectie en bewustwording toe waardoor studenten betere keuzes zouden moeten maken. Hierdoor kan de efficiency van het systeem toenemen.
2. Het stellen van heldere en meetbare doelen draagt bij aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het Nederlands hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark van kwalitatief hoog niveau en relatief toegankelijk. Verbeteringen zijn mogelijk door *ex ante* kosten-batenanalyses uit te voeren, *ex durante* het beleid te monitoren om doelrealisatie te waarborgen en *ex post* te evalueren.
3. De doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs lijkt in het algemeen goed te zijn. Het Nederlands ho-stelsel is volgens de OESO-benchmark één van de best gefinancierde systemen. Op instrumentenniveau is echter geen conclusie mogelijk over de efficiency van beleid of intensiveringen daarvan. Ook hier zijn verbeteringen mogelijk door vooraf doelen te stellen, die te koppelen aan instrumenten en over de tijd te volgen, en zo efficiencyverbeteringen te meten.

Besparings- en intensiveringsvarianten

Er zijn vier besparings- en twee intensiveringsvarianten opgesteld voor besparing op of intensivering van de uitgaven. Conform de RPE tellen deze op tot twintig procent van de totale uitgaven.

- Verplicht het Nederlands als voertaal voor bacheloropleidingen. De afgelopen jaren is het aantal opleidingen dat geheel of gedeeltelijk wordt aangeboden in het Engels sterk toegenomen; met name in de masterfase en bij wo-bacheloropleidingen. Tegelijkertijd is het aantal EER-studenten ook sterk toegenomen; van ruim 20 duizend in 2006 naar bijna 60 duizend in 2017 en signaleert de Onderwijsinspectie dat diverse onderwijsinstellingen hun taalbeleid niet op orde hebben. Het verplicht stellen van Nederlands als voertaal voor bacheloropleidingen, of lichtere beleidsvarianten zoals het verplichten van strengere onderbouwing en toetsing voor het aanbieden van Engelstalige opleidingen, leidt tot minder buitenlandse studenten. Hierdoor zullen de totale studentenaantallen afnemen met als resultaat een besparing op de uitgaven van begrotingsartikel 6 en 7. Daarnaast kan de maatregel de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs ten goede komen. Studenten krijgen dan les in hun moedertaal.
- Koppel de bekostiging van master los van de bachelor. De bachelor-masterstructuur is een uitwerking van de Bologna-verklaring van 1999, waarin afspraken zijn gemaakt tussen Europese landen om hun hoger onderwijsstelsels beter op elkaar aan te laten sluiten. Volgens deze structuur zijn de bachelor- en masteropleiding opzichzelfstaande, afgeronde opleidingen. Het idee was dat studenten een bachelor zou behalen, waarna een keuzemoment volgt. Dat keuzemoment kan een vervolgopleiding op masterniveau zijn of het betreden van de arbeidsmarkt om eventueel pas later een master te halen. Studenten kiezen steeds vaker voor de vervolgopleiding. Het loskoppelen van de bekostiging van de master leidt tot minder studenten die direct na afronding van de bacheloropleiding een opleiding op masterniveau zullen volgen. De besparingsvariant gaat daarmee ten koste van de toegankelijkheid van het onderwijsstelsel en mogelijk van de initiële kwaliteit van de afgestudeerden.

- Verkort de hbo-bachelor van vier naar drie jaar. Uit geen van de bestudeerde beleidsstukken komt naar voren waarom een hbo-bachelor gemiddeld vier jaar duurt terwijl een wo-bachelor gemiddeld drie jaar duurt. In het geval er significant minder budget beschikbaar is, kan ervoor gekozen worden om de studieduur van een hbo-bachelor gelijk te stellen aan een wo-bachelor. De besparingsvariant leidt theoretisch tot een lagere kwaliteit (studenten krijgen minder les), en een hogere doelmatigheid (studenten behalen vaker hun diploma) en toegankelijkheid (toetredingsdrempel voor volwassen studenten zal dalen).
- Draai de investeringen in hoger onderwijs 2015-2025 terug. In 2015 is besloten om vrijgekomen studievoorschotmiddelen te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De onderwijsinstellingen krijgen in 2019 een bedrag van € 184 miljoen in totaal, wat kan oplopen naar € 550 miljoen in 2024. Het terugdraaien van de intensiveringsmaatregelen leidt tot een lagere kwaliteit. Indien de studievoorschotmiddelen weer aan studenten worden uitgekeerd (ander begrotingsartikel) leidt dit theoretisch tot een toename in de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

De twee intensiveringen gaan over het verbeteren van de docent-studentratio's en het verder voorkomen van studievertraging en -uitval in het hoger onderwijs. Uit de internationale vergelijking blijkt dat op deze twee terreinen te winnen is, omdat de ratio's vrij hoog zijn en er in Nederland relatief vaak sprake is van studievertraging en -uitval.

Aanbevelingen

Er volgen drie aanbevelingen uit de analyse van het beschikbare materiaal:

- Breng voorafgaand aan een nieuwe beleidsperiode (of strategische agenda) de doelmatigheid van het systeem als geheel in beeld. Waar zijn in de vorige periode middelen ingezet, waar is geïntensiveerd of gekort en wat zijn de afwegingen geweest? Er bestaat immers een trilemma tussen de doelstellingen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid waarbij (met een gegeven budget) afruilen bestaan;
- Stel vervolgens vooraf eenduidige en meetbare doelen vast omtrent kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Deze doelen dienen te volgen uit een *ex ante* opgestelde beleidstheorie die de inputs, output en gewenste outcomes vaststelt inclusief een kosten-bateninschatting, gedurende een beleidsperiode monitort en indien gewenst bijstelt, en instrumenten inzet die *ex post* kunnen worden geëvalueerd. Deze evaluatie kan op verschillende manieren vorm krijgen. Specifieke intensiveringen of kortingen die niet als lumpsum worden uitgekeerd kunnen vaak met een effectmeting op doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld. Indien via de lumpsum wordt geïntensiveerd of gekort, is het mogelijk om op basis van internationale benchmarks te toetsen wat de veranderingen zijn. Het is belangrijk om vooraf een theorie te ontwikkelen in hoeverre de maatregelen zichtbaar zouden moeten worden in meetbare uitkomsten;
- Bepaal vooraf hoe de effecten van beleid en specifieke maatregelen achteraf kunnen worden geëvalueerd (ook als het gaat om lumpsum gelden). Het kan hierbij gaan om een scala aan evaluatiemethodes waarbij benchmarking in de tijd en met andere landen en benchcleren door instellingen met elkaar te vergelijken opties zijn voor een inschatting van doeltreffendheid en doelmatigheid van de lumpsum.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	1
2 Beleidstheorie	5
2.1 Doel van een beleidstheorie.....	5
2.2 Methodiek reconstrueren beleidstheorie	5
2.3 Beoogde beleidsdoelstellingen.....	6
2.4 Beleidstheorie hoger onderwijs	9
2.5 Uitgaven op begrotingsartikel 6 en 7	11
2.6 Beantwoording RPE-vragen.....	14
3 Uitgevoerde onderzoeken 2015-2018	15
3.1 Beleidsevaluaties	15
3.2 Monitors.....	23
3.3 Internationale benchmarks en casestudies	28
3.4 Inspectierapporten	34
3.5 Adviezen, verkennend en overig onderzoek.....	35
3.6 Conclusies op basis van beleidsonderzoek.....	36
3.7 Beantwoording RPE-vragen.....	40
4 Sturingsfilosofie	41
4.1 Autonomie.....	42
4.2 Open systemen	44
5 Besparings- en intensiveringsvariant	47
5.1 Grondslag	47
5.2 Besparings- en intensiveringsmaatregelen.....	47
5.3 Beantwoording RPE-vragen.....	50
6 Conclusies	51
6.1 Meten is weten	51
6.2 Doelen stellen.....	52
6.3 Doelmatigheid in beeld.....	53
6.4 Beleidstheorie als leidend instrument.....	53
6.5 Beantwoording RPE-vragen.....	54

Literatuur	55
Bijlage A Samenstelling en bijeenkomsten.....	61
Bijlage B Uitgevoerd beleidsonderzoek.....	63
Bijlage C Verschil begroting en realisatie	67
Bijlage D Monitors	69
Bijlage E Internationale benchmarks.....	79

1 Inleiding

Dit rapport is een syntheseonderzoek op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting hoger onderwijs. Het doel van een beleidsdoorlichting is drieledig. Ten eerste stelt het de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid vast. Ten tweede draagt een beleidsdoorlichting bij aan verbetering van het evaluatie-instrumentarium. Ten slotte geeft deze doorlichting input voor de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek van 2019-2024.

Aanleiding

Voor effectief beleid is het essentieel om verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes en te leren van de lessen uit het verleden. Door terug te kijken kan worden geanalyseerd wat goed is gegaan, wat beter kan en welke lessen van belang zijn voor het verbeteren van het beleid in de nabije toekomst. Om verantwoording afleggen en beleidsleren te stimuleren verplicht de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de Rijksoverheid om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten. Een beleidsdoorlichting geeft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten en biedt beleidsmakers daarnaast aanknopingspunten voor verbetering. Dit vergroot de maatschappelijk toegevoegde waarde van investeringen en uitgaven met publiek geld. Dit onderzoek is onderdeel van de beleidsdoorlichting van het hoger onderwijs. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

Vraagstelling

Dit rapport bevat het syntheseonderzoek ten behoeve van de beleidsdoorlichting van het gehele begrotingsartikel 6 (hoger beroepsonderwijs) en 7 (wetenschappelijk onderwijs) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De RPE definieert een beleidsdoorlichting als:

“een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting.”

De RPE schrijft voor dat de beleidsdoorlichting zeven onderdelen bevat. Deze verplichte onderdelen zijn in de toelichting bij de RPE uitgewerkt in vijftien onderzoeksvragen. In onderstaand kader is de volledige lijst van onderdelen en onderzoeksvragen weergegeven.¹

¹ Dit betreft de Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek).

A) Afbakening beleidsterrein

1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

B) Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen/partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

G) Verkenning van beleidsalternatieven bij minder beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsalternatieven zijn dan mogelijk?

Het doel van deze studie is om een antwoord te formuleren op de RPE-vragen. Daarnaast heeft de minister van OCW enkele aanvullende vragen gesteld die in onze analyse worden meegenomen:

H) Aanvullende vragen

16. Hoe ziet het beleid gericht op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid eruit in de periode 2015-2018 en hoe heeft zich dat sinds de vorige periode ontwikkeld?
17. Waar liggen voor de nieuwe Strategische Agenda 2019-2024 de belangrijkste kansen om, gegeven de huidige budgettaire kaders, met gericht beleid nog meer maatschappelijke toegevoegde waarde te behalen?

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, komen de RPE-vragen in de rapportage niet één voor één aan de orde. Ieder hoofdstuk sluit af met een paragraaf die de bevindingen uit dat hoofdstuk samenvat. In onze conclusies beschrijven we in hoeverre antwoord kan worden gegeven op de vragen.

Methode

De kern van een beleidsdoorlichting is de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid aan de hand van beschikbare beleidsevaluaties. Het ministerie van OCW heeft de afgelopen periode voor verschillende onderwerpen evaluatieonderzoek (laten) uitvoeren.² In het kader van deze beleidsdoorlichting is de bewijskracht van het materiaal waar mogelijk geïnventariseerd.

De RPE definieert (A) een beleidsevaluatie, (B) doeltreffendheid en (C) doelmatigheid als volgt:

A) Beleidsevaluatie:

Een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

B) Doeltreffendheid van het beleid:

De mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.

C) Doelmatigheid van het beleid:

De mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Financiën (2019)

Aanvullend zijn verduidelijkende gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën en met onderzoekers van *the Center for Higher Education Policy Studies* (CHEPS). Ten slotte zijn de resultaten van het eerste spoor van de beleidsdoorlichting tussentijds voorgelegd aan en gepresenteerd op het ministerie van OCW.

Leeswijzer

Het onderzoek krijgt op de volgende wijze vorm:

- Hoofdstuk 2 reconstrueert de beleidstheorie van het hoger onderwijs ('theory of change'). Het doel van de beleidstheorie is om de theoretische onderbouwing van het OCW-beleid inzake het hoger onderwijs te onderzoeken. Wat is de impact van beleid in theorie?
- Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van het beschikbare onderzoeksmateriaal om te bepalen in welke mate de uitgaven zijn verantwoord. Daarnaast beoordeelt het de kwaliteit van het beschikbare materiaal. Het hoofdstuk beschrijft tevens wat het oordeel is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beoordeelde instrumenten op basis van studies en evaluaties;
- Hoofdstuk 4 bespreekt de sturingsfilosofie van het hoger onderwijs;
- Hoofdstuk 5 bespreekt de (grondslag van de) besparings- en intensiveringsvarianten;
- Hoofdstuk 6 vat de conclusies van de beleidsdoorlichting samen in de beantwoording van de RPE-vragen. Daarnaast bestudeert het enkele mogelijkheden om met gericht beleid nog meer maatschappelijke toegevoegde waarde te behalen.

² Voor de beleidsdoorlichting is er gebruikgemaakt van 92 bronnen. Bijlage B bevat een totaaloverzicht.

2 Beleidstheorie

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid met betrekking tot het hoger onderwijs. De nadruk ligt op de doelstellingen en de beleidsinstrumenten die het ministerie inzet. Op basis van een reconstructie van de beleidstheorie wordt beargumenteerd waarom het beleid theoretisch gezien effectief wordt geacht. Ook beschrijft dit hoofdstuk de omvang en inhoud van de begroting.

2.1 Doel van een beleidstheorie

Iedere beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering van (of theorie achter) het beleid. Samen wordt dit de beleidstheorie genoemd. De beleidstheorie bepaalt de (theoretische) onderbouwing van het beleid op het gebied van hoger onderwijs. Wat is de impact van dit beleid in theorie?

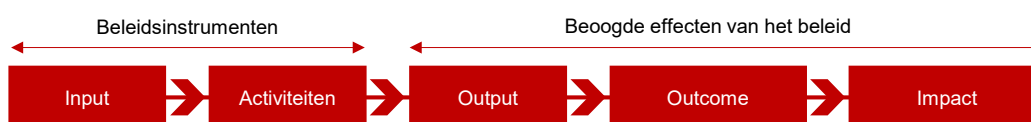
Het is voor beleidmakers van belang om te weten of bepaald beleid effectief is en of het efficiënt is uitgevoerd. Om hierover een oordeel te kunnen vellen is het noodzakelijk om de beleidsdoelen in kaart te brengen, evenals de wijze waarop de beleidsmiddelen (*input*) zich tot deze doelstellingen (*impact*) verhouden.

Het streefdoel van een beleidstheorie is om een causale keten tussen *input* en *impact* in beeld te brengen door het reconstrueren van deze keten op basis van beleidsdocumenten, Kamerbrieven en interviews. Daarbij hoort een kritische analyse in hoeverre sprake is van *samenhang* (frictie of synergie) tussen de beoogde beleidsdoelstellingen, de *voorwaarden* waaronder de *input* leidt tot de gewenste *impact*, en hoe de *impact* ex post met behulp van *indicatoren* en *streefwaarden* gemeten kan worden.

2.2 Methodiek reconstrueren beleidstheorie

De beleidstheorie van het hoger onderwijsbeleid (HO-beleid) is niet expliciet uiteengezet of vastgelegd in een beleidsdocument en is daarom gereconstrueerd op basis van een analyse van Kamerbrieven, rijksbegrotingen, jaarverslagen, interne nota's en interviews met het ministerie. Daarnaast is er aansluiting gezocht bij de voorgaande doorlichting en een aantal beschikbare evaluaties.

Figuur 2.1 Een schematische weergave van een doelenboom



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

De beleidstheorie is schematisch weergegeven met behulp van een doelenboom (zie Figuur 2.1). De doelenboom geeft de causale relatie tussen de ingezette beleidsmiddelen (*input*) en de beoogde beleidsdoelen (*impact*) weer. De *activiteiten* geven een overzicht van de handelingen die in het kader van het beleid zijn uitgevoerd. De *output* zijn de directe resultaten hiervan. Ten slotte kijkt de *outcome* of de resultaten verbonden zijn aan het behalen van de beoogde algemene doelstelling(en).

2.3 Beoogde beleidsdoelstellingen

De *impact* van het beleid gevoerd onder begrotingsartikel 6 en 7 van begrotingshoofdstuk VIII wordt bepaald door de algemene doelstelling zoals geformuleerd in de rijksbegroting:

Algemene doelstelling artikel 6 en 7

Het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek zorgt dat studenten en (wetenschappelijk) personeel hun talenten en onderzoekend vermogen maximaal kunnen ontwikkelen. Het leidt hen op voor een positie op de nationale en internationale arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.

In artikel 1.1 en 1.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is een scherpere doelstelling van het hoger onderwijs gedefinieerd. In deze definitie is onderscheid gemaakt tussen de beleidsdoelstelling van het hoger beroepsonderwijs (begrotingsartikel 6) en het wetenschappelijk onderwijs (begrotingsartikel 7) – zie de box hieronder. Daarnaast is er een maatschappelijke taak van het hoger onderwijs gedefinieerd. In deze taak is aandacht voor persoonlijke ontplooiing van studenten, de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en (waar relevant) de bevordering van de uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands.

Doelstelling artikel 6 (hoger beroepsonderwijs)

Het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. De hogescholen zijn gericht op het verzorgen van het hbo en verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hbo en in voorkomende gevallen Associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hbo. Daarnaast dragen zij in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij en dragen zij bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Doelstelling artikel 7 (wetenschappelijk onderwijs)

Het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en bevordert het inzicht in de samenhang van de wetenschappen. De universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wo en verrichten van wetenschappelijk onderzoek; in elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wo, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.

De beleidstheorie vertaalt deze algemene doelstellingen in een drietal onderling gerelateerde categorieën: toegankelijkheid, kwaliteit en de doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs gaat het in de kern altijd om het vinden van een balans tussen de drie categorieën – een zogenaamd trilemma. De drie operationele doelstellingen zijn hieronder nader uitgewerkt:

1. *De toegankelijkheid van het hoger onderwijs.* Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Toegankelijkheid van het hoger onderwijs houdt in dat iedereen die de capaciteit heeft om te studeren de mogelijkheid moet hebben om te studeren. Dat gaat sociale ongelijkheid tegen en zorgt ervoor dat mensen in staat worden gesteld

hun talenten te ontwikkelen.³ Met behulp van wet- en regelgeving schept het ministerie een wettelijk kader waardoor het hoger onderwijs voor iedereen die de vereiste vooropleiding bezit toegankelijk is.⁴ Wel kunnen instellingen of de wetgever zelf maatregelen nemen waarbij selectie van studenten aan de orde is (bijvoorbeeld een *numerus fixus*). Daarnaast is er een stelsel van studiefinanciering voor de borging van de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dit stelsel biedt studenten de financiële mogelijkheden om in Nederland (en daarbuiten) onderwijs te kunnen volgen;

2. *De kwaliteit van het hoger onderwijs.* Het ministerie van OCW streeft ernaar om de kwaliteit van het hoger onderwijs te bevorderen en te waarborgen. Daarbij gaat het ministerie uit van kwaliteit in de brede zin⁵ en zoekt zij naar garanties voor onderwijs dat aan deugdelijkheidseisen voldoet.⁶ Met behulp van wet- en regelgeving en een stelsel van *checks and balances* borgt de minister de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs spelen hierin een centrale rol.⁷ Daarnaast bevordert de minister de kwaliteit van het onderwijs middels het verlenen van subsidies, het verstrekken van opdrachten, voorlichting, regie, gedragsbeïnvloeding en dialoog;
3. *De doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs.* De minister is verantwoordelijk voor een doelmatig hoger onderwijsstelsel (macrodoelmatigheid). Doelmatigheid betreft de relatie tussen de doeltreffendheid van het onderwijsbeleid en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) adviseert de minister over de macrodoelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod. Op microniveau zijn de onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk voor de doelmatigheid van individuele opleidingen. Een groot deel van de bekostiging gaat via lumpsumfinanciering. Instellingen bepalen voor een groot deel zelf hoe zij het geld besteden, maar dienen hierover wel verantwoording af te leggen.⁸ Bovendien probeert de overheid haar doelen te realiseren door binnen en naast de lumpsumfinanciering te sturen op de gewenste maatschappelijke uitkomsten van het hoger onderwijs.

³ Deze uitwerking van de 'toegankelijkheid van het hoger onderwijs' komt uit een interne nota (2018) opgesteld om nieuwe medewerkers wegwijs te maken binnen de directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering.

⁴ WHW art. 7.57i lid 1: De onderwijs- en examenregelingen van de betreffende hogescholen, universiteiten en Open Universiteit regelen de wijze waarop aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen, verboden aan een bacheloropleiding heeft afgelegd, door het instellingsbestuur ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs.

WHW art. 7.30e: Indien de betrokkene niet voldoet aan de toelatingseisen, bedoeld in de artikelen 7.30b of 7.30c, en van hem redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij daaraan binnen een redelijke termijn alsnog kan voldoen, wordt hem de mogelijkheid geboden, de tekortkoming weg te nemen en alsnog aan de toelatingseisen te voldoen.

⁵ De Onderwijsraad benadrukt sinds 2013 het belang van het waarborgen van de kwaliteit in de *brede zin*. Volgens de Onderwijsraad was één probleem van het onderwijs dat meetbare opbrengsten gezien werden als de belangrijkste maatstaf voor kwaliteit. Doordat de nadruk op meetbare opbrengsten werd gelegd kregen cognitieve en socialemotionele ontwikkelingen (zoals o.a. cultuur en goed burgerschap) onterecht onvoldoende aandacht (Bussemaker, 2014; Putters, 2015). Voor een verdere invulling van de begrippen smalle en brede kwaliteit verwijst dit rapport naar het rapport 'de volle breedte van onderwijskwaliteit' (2013) en 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit' (2013).

⁶ Deze uitwerking van de 'kwaliteit van het hoger onderwijs' komt uit het rapport 'Kwaliteit in het hoger onderwijs' opgesteld door de Onderwijsraad (2015). Dit rapport wordt verderop in de doorlichting nader toegelicht.

⁷ De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (Hierna: NVAO) is een kwaliteitszorgorganisatie die op deskundige en onafhankelijke wijze de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland borgt en die de kwaliteitscultuur binnen de hoger onderwijsinstellingen bevordert. Zij accrediteert bestaande en nieuwe opleidingen en beoordeelt de kwaliteitszorg van instellingen in het hoger onderwijs.

⁸ De instellingen leggen intern verantwoordingen af aan de Medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht. Daarnaast beoordeelt een externe accountant jaarlijks het jaarverslag en beoordeelt de Inspectie van het Onderwijs de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit bij bekostigde instellingen.

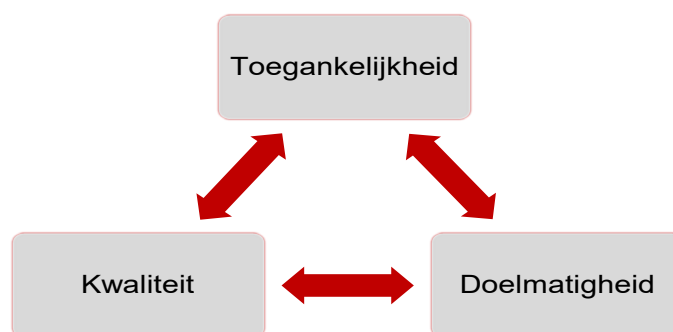
De operationele doelstellingen *toegankelijkheid* en *kwaliteit* zijn direct verbonden aan de beoogde (algemene) beleidsdoelstelling(en) van het beleid. De begroting van hoofdstuk VIII, artikel 6 en 7 is hierbij de belangrijkste restrictie. Met andere woorden, de toegankelijkheid en de kwaliteit van het hoger onderwijs zijn door de beleidsmiddelen (*input*) die het ministerie beschikbaar stelt begrensd. Het derde operationele doel, *doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs*, heeft als primaire functie om de beschikbare middelen optimaal in te zetten, dat wil zeggen dat met dezelfde middelen geen beter resultaat mogelijk is of dat minder middelen tot een minder resultaat leiden.⁹

Anno 2019 is de beleidsdoelstelling zoals geformuleerd in de rijksbegroting 2015 nog steeds actueel. De algemene beleidsdoelstelling sluit vrijwel naadloos aan op het regeerakkoord 2017-2021.¹⁰ Dit akkoord stelt dat hoger onderwijs achterstanden voorkomt en verkleint en talenten helpt om zich optimaal te ontwikkelen. Daarnaast benadrukt de algemene beleidsdoelstelling het belang van goed onderwijs als basis voor een gezonde en internationaal concurrerende kenniseconomie.

Samenhang tussen de drie beleidsdoelstellingen

Het ministerie beschouwt de operationele beleidsdoelstellingen vanuit de aan haar opgedragen maatschappelijke opgave. De onderlinge balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid staat hierin centraal. In zowel theorie als praktijk leidt de onderlinge relatie tussen de beleidsdoelstellingen tot afruilen bij een gegeven budget.¹¹ De continue spanning tussen de operationele doelen wordt door het ministerie van OCW aangeduid als een trilemma (zie Figuur 2.2).

Figuur 2.2 De operationele doelstellingen zijn van elkaar afhankelijk en leiden tot afruilen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse interne beleidsdocumenten van OCW (2019)

⁹ De koppeling tussen de drie operationele doelstellingen en de algemene doelstelling is niet geëxpliciteerd in beleidsdocumenten. De algemene doelstelling van het hoger onderwijs stelt dat studenten en (wetenschappelijk) personeel hun talenten en onderzoekend vermogen moeten kunnen ontwikkelen. Een randvoorwaarde hiertoe is dat het hoger onderwijs voor hen ‘toegankelijk’ is. Alleen met ‘kwalitatief’ hoogstaand onderwijs zullen zij in staat zijn om zich maximaal te kunnen ontplooiën. De ‘doelmatigheid’ van het hoger onderwijsstelsel is niet benoemd in de beoogde algemene beleidsdoelstellingen.

¹⁰ Zie ook het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

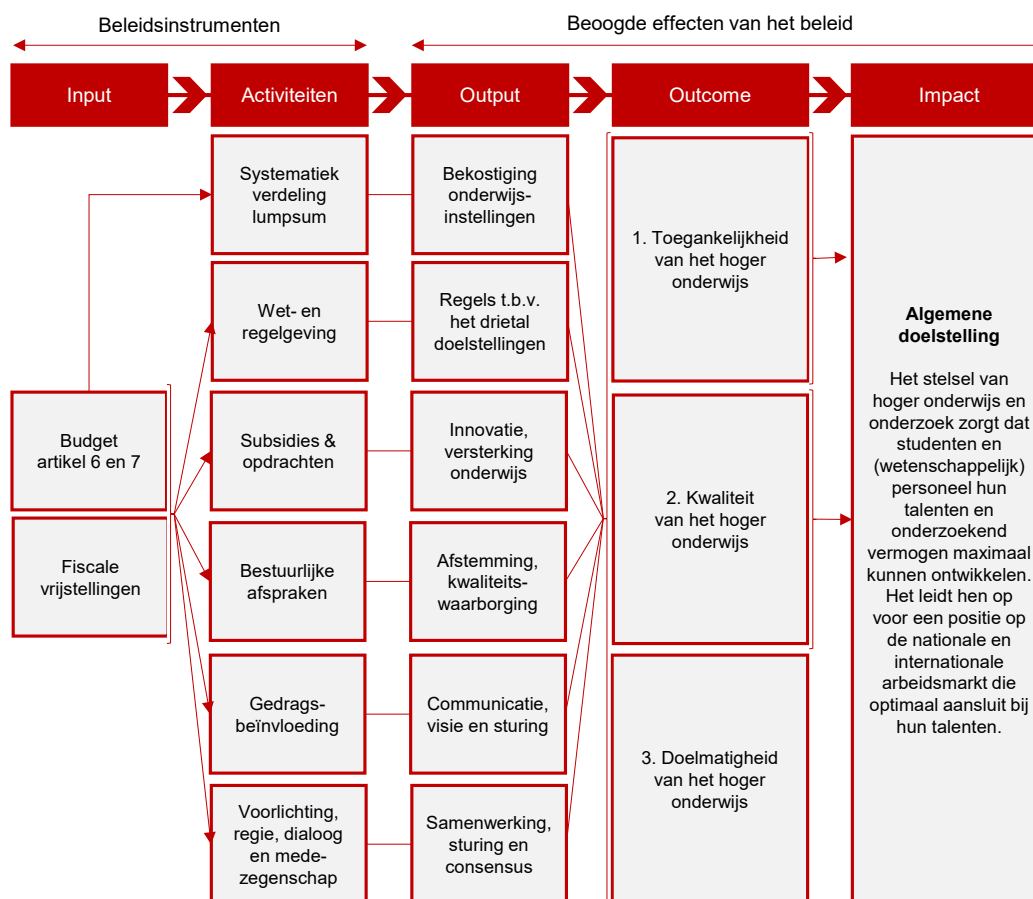
¹¹ Volgens het ministerie van OCW is er bijvoorbeeld frictie tussen ‘kwaliteit’ en ‘doelmatigheid’. Het bieden van een hogere kwaliteit van onderwijs gaat in de praktijk vaak gepaard met hogere kosten en *vice versa*. Ook schrijft Ansell: “*In balancing access, cost, and quality of a higher education system, governments face a trilemma, as they can always only reach two out of three politically desirable goals: low public and private (tuition fees) costs, and mass access to higher education, assuming that they want to keep the quality of higher education at least stable*” (2010).

2.4 Beleidstheorie hoger onderwijs

Figuur 2.3 geeft de samenhang en beoogde werking van de beleidsinstrumenten (*input* en *activiteiten*) op de beoogde effecten van het beleid (*output*, *outcome* en *impact*) schematisch weer. De beleidsmiddelen (*input*) die worden ingezet om de ambities van OCW te verwezenlijken zijn:

- *Het budget van begrotingsartikel 6 en 7.* De beleidsdoorlichting betreft beide begrotingsartikelen 6 en 7 van het begrotingshoofdstuk VIII van de rijksbegroting. Het gaat in totaal om een bedrag van ruim € 7 miljard per jaar gedurende de periode 2015-2018. Paragraaf 2.5 gaat verder in op de uitgaven van het beleid en koppelt deze aan de doelstellingen;
- *Fiscale vrijstellingen in het onderwijs.* In Nederland is het hoger onderwijs vrijgesteld van btw. Onder deze vrijstelling valt ook de levering van goederen en diensten die onmisbaar zijn voor het verzorgen van vrijgesteld onderwijs. Zo is bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van schoolboeken aan leerlingen door onderwijsinstellingen die vrijgesteld onderwijs verzorgen onbelast. Daarnaast zijn er vrijstellingen op het gebied van samenwerkende onderwijsinstellingen.¹²

Figuur 2.3 Algemeen kader voor de beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

De *input* van het beleid bestaat uit de middelen die worden ingezet om de *activiteiten* (handelingen) van het beleid te financieren. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de typen *activiteiten* die in het kader van het beleid zijn uitgevoerd. In totaal zijn de volgende zes categorieën instrumenten opgenomen:

- *Systematiek verdeling lumpsum.* Onderwijsinstellingen krijgen van het Rijk jaarlijks een budget voor de kosten van materiaal en personeel. Met behulp van een set bekostigingsformules besluit het

¹² Zie <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven-en-vrijstellingen/vrijstellingen/onderwijs/vrijstelling-in-het-onderwijs>

ministerie tot de verdeelsleutel. In 2018 ging ruim negentig procent van de bekostiging via de lumpsum.¹³ Mogelijke knelpunten van een verdeelsleutel zijn dat de systematiek van verdeling onvoldoende anticipeert op ontwikkelingen (omdat de verdeling veelal is gebaseerd op gegevens uit het verleden) en dat de bekostigingsformules leiden tot ongewenst gedrag van instellingen;

- *Wet- en regelgeving.* Het ministerie van OCW zorgt met wet- en regelgeving voor een juridisch kader waarbinnen de bekostigde onderwijsinstellingen acteren. Zo zijn onder andere de planning, de bekostiging, het bestuur en de inrichting van de hogescholen en universiteiten geregeld in de WHW. Daarnaast is er de WSF 2000 en een systeem van *checks and balances*;
- *Subsidies & opdrachten.* Het ministerie van OCW is opdrachtgever van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens.¹⁴ Daarnaast verleent het ministerie subsidies voor onderzoek en andere innovatiestimulansen voor de versterking van het hoger onderwijs;¹⁵
- *Bestuurlijke afspraken.* Het ministerie van OCW voert periodiek overleg met de onderwijsinstellingen en de verschillende belangenverenigingen (zoals VH, VSNU, NRTO ISO, LSVb en VNO-NCW). Het doel van het bestuurlijk overleg is het uitwisselen van informatie, het creëren van draagvlak voor beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid. Bestuurlijk overleg is een lichtere en veelal preventieve interventiewijze;
- *Gedragbeïnvloeding.* Het ministerie van OCW geeft middels toespraken, openbare reacties en *management by speech* sturing aan het beleid. Dit kan leiden tot minder informatie-asymmetrie waardoor studenten en instellingen betere keuzes kunnen maken. Daarnaast biedt het ruimte om het draagvlak voor beleid te verbreden en te motiveren;
- *Voorlichting aan instellingen en studenten, regie, dialoog en medezeggenschap.* Met behulp van de strategische agenda deelt het ministerie van OCW elke vier jaar haar beleidsvoornemens op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Deze agenda komt in nauw overleg (dialoog) met het veld tot stand.

De *input* en de *activiteiten* geven een totaaloverzicht van de ingezette beleidsinstrumentenmix weer. De samenhang tussen de *output* van deze beleidsinstrumenten en de beoogde *outcome* van beleid is op hoger abstractieniveau minder intuïtief. Hoe leidt wet- en regelgeving immers tot toegankelijk onderwijs?¹⁶ En hoe leidt een opdracht van het ministerie tot verbetering van de kwaliteit?¹⁷ Om van deze abstracte doelen naar concreet beleid te bewegen is het van belang dat beleid inzichtelijk wordt gemaakt door het op te hangen aan de doelen en vervolgens te koppelen aan meetinstrumenten die oordelen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat gebeurt via beleidsevaluaties van specifieke maatregelen, monitors om ingezet beleid en ontwikkelingen over een langere periode te volgen, internationale benchmarks om op systeemniveau uitspraken te kunnen doen over hoe het hoger onderwijs in Nederland presteert, beleidsonderzoeken om de vinger aan de pols te houden bij nieuwe ontwikkelingen en advies- en inspectierapporten om toezicht te houden. Bijlage B geeft een totaaloverzicht van de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan een doorlichting en die in deze studie worden gebruikt.

¹³ Zie Kamerbrief 10 september 2018 (opzet beleidsdoorlichting artikel 6 en 7) referentienummer 1379320. $(3.169.348.000 + 4.158.669.000) / (3.186.175.000 + 4.828.912.000) = 91,42$ procent

¹⁴ Zo organiseert DUO het staats- en inburgeringsexamen, verzorgt zij logistieke taken voor het centraal examen van het VO en voert het regie op het logistieke proces van examens in het kader van de Wet op het financieel toezicht.

¹⁵ Hieronder valt bijvoorbeeld de bijdrage aan het NWO (praktijkgericht onderzoek hbo, de promotiebeurs voor leraren) zoals vermeld in het jaarverslag OCW 2017 en de bijdrage aan NRO (onderdeel van NWO).

¹⁶ Bijvoorbeeld: De WHW (*output*) leidt theoretisch tot soepelere doorstroommogelijkheden voor studenten met als gevolg dat de toetredingsdrempel tot het hoger onderwijs daalt (*impact*).

¹⁷ Bijvoorbeeld: In opdracht van de minister van OCW accrediteert de NVAO (*output*) onderwijsinstellingen die aan de kwaliteitsnormen (*impact*) voldoen. Dit verhoogt theoretisch de kwaliteit van het hoger onderwijs.

2.5 Uitgaven op begrotingsartikel 6 en 7

De beleidsdoorlichting is een doorlichting aan de hand van de instrumenten die verantwoord staan op begrotingsartikel 6 en 7 van de rijksbegroting van de minister van OCW. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de uitgaven van begrotingsartikel 6 (hbo) en 7 (wo). Alle gegevens uit deze paragraaf zijn afkomstig uit de jaarverslagen 2015-2017 en de rijksbegroting 2015-2019.

Tabel 2.1 Overzicht uitgaven begrotingsartikel 6 en 7 (× € 1.000)

Begrotingsartikel 6 en 7	Art.	2015	2016	2017	2018 ¹⁸
1. Bekostiging	hbo	2.756.130	2.773.809	2.868.197	2.944.960
	wo	4.178.621	4.298.116	4.416.577	4.455.358
2. Subsidies	hbo	3.798	5.569	5.001	1.806
	wo	4.709	3.160	2.553	3.995
3. Opdrachten	hbo	271	-	-	-
	wo	1.374	2.716	1.851	1.705
4. Bijdragen aan agentschappen	hbo	17.613	17.540	14.089	14.080
	wo	-	-	-	-
5. Bijdragen aan ZBO's / RWT's	hbo	31.096	36.242	38.689	44.315
	wo	4.032	-	-	-
6. Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	hbo	2.191	-	-	-
	wo	21.647	24.213	22.647	22.752
Totaal in begrotingsartikel	hbo	2.811.099	2.833.160	2.925.976	3.005.161
	wo	4.210.383	4.328.205	4.443.628	4.483.810

Bron: Jaarverslagen van het ministerie van OCW (2015-2017) en Rijksbegrotingen (2015-2018)

De totale uitgaven aan het hoger onderwijs zijn gestegen van € 7,0 naar bijna € 7,5 miljard in 2018. In deze periode zijn de uitgaven binnen artikel 6 gestegen met 6,9 procent terwijl de uitgaven binnen artikel 7 zijn gestegen met 6,7 procent. Absoluut gezien wordt het meeste geld uitgegeven aan het wetenschappelijk onderwijs (bijna € 4,5 miljard in 2018). Veruit de meeste middelen gaan naar de bekostiging, 98 tot 99 procent. Binnen het hbo gaat een relatief groot deel van de bekostiging naar bijdragen aan agentschappen en ZBO's/RWT's, terwijl het wo bijdraagt aan (inter)nationale organisaties. Een belangrijke verklaring voor de stijging van de (begrote) uitgaven binnen begrotingsartikel 6 en 7 is te vinden in de studievoorschotmiddelen (zie Box 2.1).

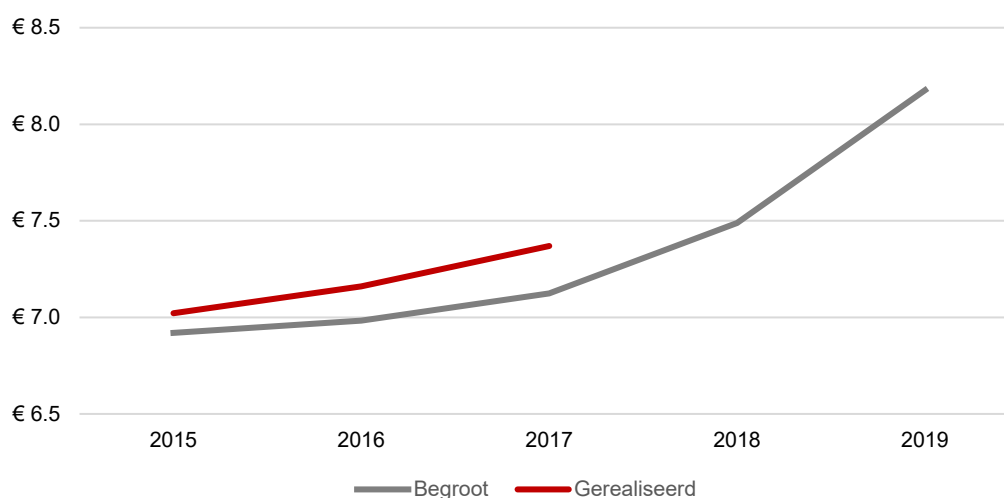
Box 2.1 De studievoorschotmiddelen zijn ingezet ter verbetering van de kwaliteit

Studenten kregen tussen 1986 en 2015 van de overheid een basisbeurs die zij na het behalen van hun diploma niet meer hoefden terug te betalen. Per 1 september 2015 is de basisbeurs veranderd in een studievoorschot, een lening die studenten aangaan bij de overheid. Die opbrengsten worden door onderwijsinstellingen geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De studievoorschotmiddelen vallen onder de begrotingspost 'bekostiging' en zijn voor een belangrijk gedeelte verantwoordelijk voor de stijging in de begrote uitgaven van artikel 6 en 7. Binnen de hoger onderwijsinstellingen heeft de Medezeggenschapsraad instemmingsrecht op het plan voor de besteding van de studievoorschotmiddelen.

¹⁸ De schuingedrukte waarden zijn begrote uitgaven en recht gedrukte waarden zijn gerealiseerde uitgaven.

Als de begroting wordt vergeleken met de realisatie dan valt op dat in de jaren 2015-2017, waarvoor reeds realisaties beschikbaar zijn, de realisatie hoger is dan de begroting (Figuur 2.4). Dit betekent dat er meer middelen zijn uitgegeven dan begroot. Het verschil neemt licht toe over de drie jaren waarvoor cijfers beschikbaar zijn. Figuur 2.4 laat ook zien dat de begroting voor 2019 een forse toename in de uitgaven laat zien ten opzichte van 2018. Deze toename is groter dan de toename in de afgelopen periode als geheel. Bijlage C geeft een overzicht van de oorzaken zoals gepubliceerd in de jaarverslagen 2015 tot en met 2017.

Figuur 2.4 Begroting en realisatie lopen uiteen (in miljarden euro's)



Noot: De bekostiging voor het hoger onderwijs is in de jaren 2015 - 2017 hoger uitgevallen dan begroot. Zie bijlage C voor een overzicht van de oorzaken zoals gepubliceerd in de jaarverslagen 2015 - 2017.

Bron: Jaarverslagen van het ministerie van OCW (2015-2017) en rijksbegrotingen (2015-2019)

Verantwoording van de uitgaven

Binnen de begrotingsartikelen vindt een zestal vormen van financiering plaats.

1. Bekostiging

De bekostiging van het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs bestaat uit de zowel de hoofdbekostiging als de middelen binnen het financiële instrument 'prestatiebox'.

- De hoofdbekostiging wordt jaarlijks via een lumpsumfinanciering toegekend aan onderwijsinstellingen. De hoofdbekostiging omvat een drietal posten: (i) onderwijsdeel (hbo en wo), (ii) ontwerp en ontwikkeling (hbo) en onderzoeksdeel (wo) en (iii) ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. Circa 97 procent van de bekostiging betreft hoofdbekostiging.
- De prestatiebox wordt jaarlijks toegekend aan universiteiten (wo) en hogescholen (hbo). Het ministerie van OCW maakt met onderwijsinstellingen individuele prestatieafspraken over versterking van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie.

De totale bekostiging betreft in de periode 2015-2018 circa 99 procent van de artikelen.

2. Subsidies

Het ministerie van OCW heeft de volgende subsidieregelingen gesubsidieerd:

- Subsidieregeling Sirius Programma (hbo en wo)
- Subsidieregeling Libertas Noodfonds (hbo en wo)
- Subsidieregeling Stimulering Bèta/techniek (hbo)
- Subsidieregeling open online hoger onderwijs (hbo en wo)
- Overige toekenningen met een budget kleiner dan € 1 miljoen (hbo en wo).

3. *Opdrachten*

Voor de beleidsontwikkelingen worden opdrachten verstrekt voor het uitvoeren van diensten. Vooral het beleidsgericht onderzoek en communicatie rondom het studievoorschot stonden in de periode 2015-2018 centraal.

4. *Bijdragen aan agentschappen*

DUO is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie en levert producten en diensten op het terrein van bekostiging van instellingen, financiering van studenten en informatievoorziening. Een gedeelte van de uitvoeringskosten van DUO valt onder deze begrotingsartikelen.

5. *Bijdragen aan ZBO's / RWT's*

Het ministerie van OCW levert een bijdrage aan de volgende ZBO's en RWT's:

- NWO, waaronder het NRO;
- NVAO.

6. *Bijdragen aan (inter)nationale organisaties*

Het ministerie van OCW draagt bij aan de bekostiging van organisaties (i) die beleidsmatige prioritaire taken uitvoeren, (ii) die activiteiten uitvoeren die betrekking hebben op de belangenbehartiging van studenten en (iii) die taken uitvoeren die voortkomen uit verdragsrechtelijke verplichtingen. Hieronder vallen onder andere de volgende organisaties:

- United Nations University (UNU);
- Europees Universitair Instituut Florence (EUI);
- Stichting EP-NUFFIC;
- Stichting Handicap en Studie;
- Stichting voor Vluchteling Studenten UAF;
- Interstedelijk Studentenuverleg (IS);
- Landelijke Studenten Vakbond (LSVb);
- Stichting Studiekeuze123 (SKI123).

2.6 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende zeven RPE-vragen:

A) Afbakening beleidsterrein

1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
 - ➔ *Dit rapport bevat een syntheseonderzoek ten behoeve van de doorlichting van het gehele artikel 6 (hogere beroepsonderwijs) en 7 (wetenschappelijk onderwijs) van het ministerie van OCW. Het beleid raakt aan beleidsvelden die vallen onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries, zoals op het gebied van arbeid (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en zorg (Volksgezondheid). De impact van het door andere ministeries gevoerde beleid op de doelrealisatie blijft in dit rapport buiten beeld.*
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
 - ➔ *Deze RPE-vraag is niet van toepassing.*

B) Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 - ➔ *Zie (algemene) doelstelling Paragraaf 2.3.*
 - ➔ *Anno 2019 is de beleidsdoelstelling zoals geformuleerd in de rijksbegroting 2015 nog steeds actueel. De algemene beleidsdoelstelling sluit vrijwel naadloos aan op het regeerakkoord 2017-2021. Dit akkoord stelt dat hoger onderwijs achterstanden voorkomt en verkleint en talenten helpt om zich optimaal te ontwikkelen. Daarnaast benadrukt de algemene beleidsdoelstelling het belang van goed onderwijs als basis voor een gezonde en internationaal concurrerende kenniseconomie.*
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
 - ➔ *Het ministerie is verantwoordelijk voor het hogere onderwijs- en studiefinancieringsstelsel. De minister is op macroniveau verantwoordelijk voor een doelmatig, toegankelijk en kwalitatief hoogstaand onderwijsstelsel.*

C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
 - ➔ *Zie Figuur 2.3 voor een overzicht van de beleidsinstrumenten en hoe ze in theorie leiden tot impact.*
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen?
 - ➔ *Zie Tabel 2.4 voor een overzicht van de begrote en gerealiseerde uitgaven.*
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
 - ➔ *Zie Paragraaf 2.5 voor een verantwoording van de uitgaven.*

3 Uitgevoerde onderzoeken 2015-2018

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de bevindingen van het uitgevoerde beleidsonderzoek in de periode 2015-2018. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid komen niet goed in beeld op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Oorzaken zijn dat het doel van het hoger onderwijsbeleid niet eenduidig is geformuleerd, geen standaard outcome indicatoren kent en dat een groot deel van de uitgaven via de lumpsum gaat. Daarnaast is de doelmatigheid van het gevoerde beleid in het onderliggende onderzoeksmateriaal onderbelicht.

Dit onderzoek is gebaseerd op een analyse van uitgevoerd beleidsonderzoek in de periode vanaf 2015. Het ministerie van OCW heeft hiervoor een lijst met in totaal 92 beleidsonderzoeken aangeleverd.¹⁹ Deze onderzoeken zijn vervolgens geclassificeerd als beleidsevaluatie, monitor, internationale benchmark, inspectierapport, verkennend onderzoek of advies (Tabel 3.1). In paragraaf 3.1 tot en met 3.5 is een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid geformuleerd. Aanvullend is de bewijskracht van de 18 beschikbare beleidsevaluaties onderzocht (zie paragraaf 3.1). Paragraaf 3.6 concludeert.

Tabel 3.1 Er zijn 92 beleidsonderzoeken uitgevoerd, van 18 stuks is de bewijskracht onderzocht.

Categorie beleidsonderzoek	Aantal	Bewijskracht	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
3.1 Beleidsevaluaties	18	x	x	x
3.2 Monitors	20		x	x
3.3 Internationale benchmarks	5		x	x
3.4 Inspectierapporten	14		x	x
3.5 Adviezen, verkennend en overig onderzoek	35		x	x
Totaal aantal onderzoeken	92			

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

3.1 Beleidsevaluaties

In totaal zijn er in de periode 2015-2018 18 beleidsonderzoeken beschikbaar die een specifieke maatregel, plan of programma evalueren. Deze studies zijn in dit rapport geclassificeerd als beleidsevaluatie. Beleidsevaluaties beoordelen het gevoerde beleid; is de overheid effectief in het behalen van doelen? En voert zij het beleid op een doelmatige wijze uit? Een succesvolle beleidsevaluatie draagt dan ook bij aan beleidsleren.

Beleidsevaluaties onderscheiden zich van andere soorten beleidsonderzoek, omdat op basis van evaluaties de relatie tussen *beleid* en *impact*, afhankelijk van de bewijskracht, veelal beter is vast te stellen dan op basis van bijvoorbeeld een monitor of beschrijvend onderzoek. Deze paragraaf start dan ook met het inventariseren van de bewijskracht van de studies. Daarna worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat aan de orde is in de evaluaties beoordeeld.

¹⁹ Bijlage B bevat een overzicht van het in deze studie besproken beleidsonderzoek

De effectladder

De beoordeling van de bewijskracht van evaluaties vindt plaats met behulp van de effectladder. De effectladder kent op basis van de gebruikte onderzoeksmethode een niveau aan een studie toe. Het hoogste niveau betreft causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-) experimentele methoden. Het laagste niveau betreft descriptief onderzoek naar het doel en het bereik van het gevoerde beleid.

Tabel 3.2 maakt zichtbaar welke soorten onderzoek tot welk niveau leiden en geeft een suggestie voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen. Het is daarbij essentieel om te benadrukken dat de bewijskracht van de beleidsevaluatie en de doeltreffendheid van de beleidsmaatregel geheel onafhankelijk van elkaar zijn.

Tabel 3.2 De effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Niveau	Predicaat	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie.*	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, andere econometrische analyses aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.**	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Theoretisch en kennisontlokkend onderzoek	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.***	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

* Regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en/of propensity score matching.

** De doeltreffendheid van beleid wordt aangetoond door trends (beweging) in indicatoren te bestuderen.

*** Onderzoeksmethodes waarin effecten meer kwalitatief in beeld worden gebracht worden door de effectladder als een terugvaloptie te beschouwen in die gevallen waar het niet mogelijk is de effecten te kwantificeren. Hier volgt het rapport de methodiek van de Maryland Scientific Methods Scale (Farrington et al., 2002) en de resultaten van het rapport "Durf te meten" van de cie. Theeuwes.

Om de bewijskracht van evaluaties vast te stellen gebruikt de effectladder een vorm van triangulatie; een combinatie van onderzoeksmethoden en databronnen. Experimenten en econometrische analyses van natuurlijke experimenten op niveau 5 zijn de meest robuuste aanpak. De onderzoeksmethoden op niveau 4 zijn bedoeld voor alle situaties waarin deze niet haalbaar zijn. Dit niveau is dan ook de minimale streefwaarde die elke evaluatie in de praktijk kan bereiken. Het is echter mogelijk dat een evaluatie niveau 4 niet haalt, bijvoorbeeld doordat het ontbreekt aan een kwantitatieve en/of kwalitatieve onderbouwing en/of het doel van de maatregel niet expliciet wordt vermeld.

Per beleidsevaluatie is een score gegeven: het niveau op de effectladder dat in het onderzoek is bereikt. Het gaat daarbij om het hoogst bereikte niveau, tenzij dit niveau slechts op een klein gedeelte van het gevoerde beleid betrekking heeft. Om deze informatie inzichtelijk te maken bestaat elk niveau uit een onderliggende driepuntsschaal die laat zien of het gehele beleid dit niveau heeft bereikt. Een '1' betekent dat het niveau voor het complete beleid niet is behaald, een '2' betekent dat het niveau voor een gedeelte van het beleid is behaald, en een '3' betekent dat het niveau voor het gehele beleid is behaald.

Beoordeling evaluaties

Tabel 3.3 bevat een overzicht van de resultaten van de effectladder voor de beleidsevaluaties. Elk van deze evaluaties (zie kolom 1) krijgt een individuele score: het niveau op de effectladder dat in het onderzoek is bereikt. Deze score is weergegeven in de laatste kolom genaamd ‘Eindscore’. Het meest voorkomende eindoordeel van de beleidsevaluaties is ‘veelbelovend’. Veel van deze onderzoeken halen het eindoordeel ‘indicatief’ niet, omdat het ontbreekt aan een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, een vaststelling van indicatoren en/of een systematische monitoring hiervan. Het deel van het beleid dat deze onderzoeken evalueren kan hierdoor als ‘verwacht (in)effectief’ worden beschouwd. Door het toepassen van een onderzoeksmethode hoger op de effectladder, kan het eindoordeel ‘waarschijnlijk (in)effectief’ worden behaald. Bij het ontwerpen van nieuw beleid kan hierdoor meer aandacht gegeven worden aan het formuleren van een evalueerbare doelstelling, een nulmeting, het vaststellen van indicatoren en een systematische monitoring daarvan. Het eindoordeel ‘causaal’ is tweemaal behaald. De relatie van het gevoerde beleid en de uitkomsten zijn in deze evaluaties op een robuuste manier vastgesteld op basis van een (natuurlijk) experiment.

Tabel 3.3 Beoordeling evaluaties aan de hand van de effectladder

							1
							2
							3
							4
							5
	Niet bereikt	1	1	1	1	1	
	Gedeeltelijk bereikt	2	2	2	2	2	
	Geheel bereikt	3	3	3	3	3	

Nr.	Beleidsdoel	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Eindscore
3	Kwaliteit	3	3	1	1	1	2
13	Kwaliteit	3	3	3	3	1	4
28	Kwaliteit	3	3	1	1	1	2
31	Kwaliteit	3	3	1	1	1	2
35	Toegankelijkheid	3	3	1	1	1	2
38	Toegankelijkheid	3	3	1	1	1	2
39	Toegankelijkheid	3	1	3	1	1	3
40	Toegankelijkheid	3	2	3	2	3	5
44	Toegankelijkheid	3	3	1	1	1	2
53	Toegankelijkheid	3	3	2	1	1	3
55	Toegankelijkheid	3	3	2	1	1	3
58	Toegankelijkheid	3	3	1	1	1	2
60	Toegankelijkheid	3	3	2	1	1	3
61	Toegankelijkheid	3	1	3	2	1	3
64	Doelmatigheid	3	3	3	1	1	3
67	Doelmatigheid	3	1	1	1	1	1
68	Doelmatigheid	3	2	3	2	3	5
87	Doelmatigheid	3	3	1	1	1	2

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)
 Noot: De eerste kolom (Nr.) refereert naar het nummer van het uitgevoerde beleidsonderzoek. In Bijlage B zijn alle onderzoeken gerangschikt en kunnen deze nummers worden gerelateerd aan onderzoek. De tweede kolom geeft aan welk van de doelen is onderzocht (kwaliteit, toegankelijk of doelmatigheid). De kolom met niveaus verwijzen naar de niveaus van de effectladder (Tabel 3.2). De beoordeling van 1-3 geeft aan in hoeverre een niveau is bereikt (1 niet bereikt, 2 gedeeltelijk bereikt, 3 geheel bereikt). De laatste kolom geeft een eindscore (1-5) op basis van het niveau van de effectladder (Tabel 3.2).

Niveau 1 – Descriptief: Specificeren onderdelen interventie

Alle 18 beleidsevaluaties hebben het predicaat ‘descriptief’ volledig behaald. Dat betekent dat in deze beleidsevaluaties ten minste het doel, de doelgroep en de randvoorwaarden van de beleidsmaatregel(en) beschreven zijn. Eén beleidsevaluatie heeft geen aanvullend kwalitatief en/of kwantitatief onderzoek gedaan en heeft daardoor ‘descriptief’ tevens als eindoordeel.

Niveau 2 – Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing

In totaal 13 van de 18 beleidsevaluaties hebben het predicaat ‘veelbelovend’ volledig behaald. Deze onderzoeken maken veelal gebruik van kwalitatieve methoden, zoals bijvoorbeeld enquêtes, interviews en/of focusgroepen al dan niet aangevuld met deskresearch, om de effectiviteit van een beleidsmaatregel, programma of plan aan te tonen. Ook is er een aantal beleidsevaluaties die ontwikkelingen proberen te meten. Een beperking van deze onderzoeksmethodes is dat het moeilijk is in te schatten wat er gebeurd zou zijn als het beleid niet zou zijn gevoerd (*‘counterfactual’*) en daarmee de relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten. Bovendien kunnen antwoorden op effectiviteitsvragen in enquêtes of interviews gekleurd zijn, bijvoorbeeld door sociale wenselijkheid of door (on)tevredenheid over het beleid. In totaal acht beleidsevaluaties hebben ‘veelbelovend’ tevens als eindoordeel, omdat ze geen aanvullend (kwantitatief) onderzoek hebben verricht.

Niveau 3 – Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen

In totaal zes beleidsevaluaties toonden doelrealisatie, trends en/of gedragsverandering aan met behulp van een descriptieve data-analyse en zijn daarmee te classificeren als ‘indicatief’. Opvallend is dat deze evaluaties veelal niet verder gaan dan een descriptieve analyse. Met behulp van econometrische analyse kan eenvoudig worden vastgesteld of er een correlatie is tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten. Daarnaast kan een meta-analyse informatief zijn voor de doeltreffendheid van beleid. Als empirische data worden ondersteund door een plausibele beleidstheorie, dan wordt de doeltreffendheid waarschijnlijker.

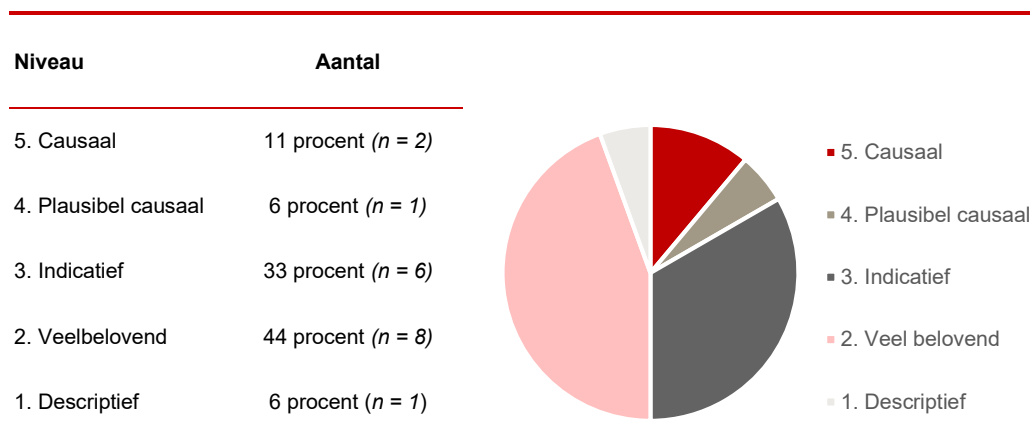
Niveau 4 – Plausibel causaal: Descriptief, veelbelovend en indicatief

Eén beleidsevaluatie heeft het eindoordeel ‘plausibel causaal’ behaald. Deze evaluaties combineren veelal meerdere onderzoeksmethodes om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. In de praktijk komt dit meestal neer op een combinatie van theoretische, kwalitatieve en kwantitatieve analyses.

Niveau 5 – Causaal: Bewezen effectiviteit interventie

Ten slotte hebben twee evaluaties het eindoordeel ‘causaal’ behaald. Deze evaluaties hadden een (quasi-)experimentele onderzoeksopzet met een experiment- en controlegroep. Hiermee hebben deze evaluaties, in combinatie met econometrische technieken, een causale relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten weten vast te stellen.

Tabel 3.4 toont het aantal keer dat ieder predicaat is behaald. 77 procent van de evaluaties heeft het predicaat veelbelovend en/of indicatief behaald. Deze beleidsevaluaties gebruiken veelal een kwalitatieve onderzoeksmethode. Hoewel het zeer wenselijk is dat in evaluaties de ervaringen van gebruikers worden meegenomen, verdient het de voorkeur om meerdere verschillende onderzoeksmethoden (triangulatie) in te zetten om mogelijke tegenstellingen in de meningen van gebruikers te kunnen isoleren. De studies moeten duidelijk aangeven op welke punten conclusies van gebruikers elkaar tegenspreken. Zo’n 17 procent van de beleidsevaluaties heeft het predicaat (plausibel) causaal behaald. De bewijskracht van deze evaluaties ligt hoog.

Tabel 3.4 De meeste van de 18 beleidsevaluaties halen het predicaat veelbelovend / indicatief

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De meeste beleidsevaluaties doen uitspraak over de doeltreffendheid van het geëvalueerde beleid. Over de doelmatigheid van het beleid is slechts in één evaluatie uitspraak gedaan (zie Tabel 3.5). De uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn geclassificeerd op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij 1 staat voor 'niet doeltreffend/doelmatig' en 5 voor 'zeer doeltreffend/doelmatig'. Een 'N' geeft aan dat er in de beleidsevaluatie zelf geen uitspraken zijn gedaan.

Tabel 3.5 De doelmatigheid van het beleid is onderbelicht

Nr.	Art.	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Bewijskracht
3	6 & 7	3	N	2
13	6 & 7	4	N	4
28	6	4	N	2
31	6 & 7	3	N	2
35	6 & 7	3	N	2
38	6 & 7	N	N	2
39	6 & 7	2	N	3
40	6 & 7	2	N	5
44	6 & 7	N	N	2
53	6	1	N	3
55	6 & 7	2	N	3
58	6 & 7	N	N	2
60	6	1	N	3
61	6 & 7	2	N	3
64	6 & 7	2	N	3
67	-	N	N	1
68	6 & 7	4	1	5
87	6 & 7	4	N	2

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Op basis van de beleidsevaluaties zijn twaalf conclusies getrokken. Deze zijn hieronder uitgewerkt.

1. Het geëvalueerd beleid is even vaak als doeltreffend als niet tot weinig doeltreffend bestempeld.

Tabel 3.5 bevat per beleidsevaluatie het eindoordeel met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geëvalueerde beleid. Het geëvalueerde beleid is even vaak als doeltreffend als niet tot weinig doeltreffend beoordeeld. Een viertal evaluaties doet geen uitspraken over de doeltreffendheid van beleid. De bevindingen uit de evaluaties zijn over het algemeen zowel op begrotingsartikel 6 als 7 van toepassing.

2. Slechts een beperkt gedeelte van de bekostiging is middels een beleidsevaluatie afgedekt.

De beleidsevaluaties dekken slechts een beperkt deel van het gevoerde beleid in termen van uitgaven af. In Tabel 3.6 is te zien dat slechts 5,2 en 2,5 procent van de totale uitgaven aan begrotingsartikel 6 en 7 middels een beleidsevaluatie is afgedekt. Het gaat hier vooral om de prestatiebekostiging hoger onderwijs, waarvan tevens een gedeelte in de hoofdbekostiging is opgegaan. Er is geen evaluatie beschikbaar die het resterende deel van hoofdbekostiging van het hoger onderwijs afdekt. Het ministerie van OCW maakt gebruik van aanvullend beleidsonderzoek om deze hoofdbekostiging te monitoren en te evalueren. Zo gebruikt zij onder andere diverse monitors om ontwikkelingen aan de hand van indicatoren te volgen.

Tabel 3.6 Afdekking uitgaven begrotingsartikel 6 en 7 door beleidsevaluaties (× € 1.000)

Begrotingsartikel 6 en 7	Art.	2015-2018*	Afgedekt door beleids-evaluaties**	
1. Bekostiging	hbo	11.343.096	600.600	5,3%
	wo	17.348.672	434.600	2,5%
2. Subsidies	hbo	16.174	3.550	22,0%
	wo	14.417	-	-
3. Opdrachten	hbo	271	-	-
	wo	7.646	-	-
4. Bijdragen aan agentschappen	hbo	63.322	-	-
	wo	-	-	-
5. Bijdragen aan ZBO's / RWT's	hbo	150.342	-	-
	wo	4.032	-	-
6. Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	hbo	2.191	-	-
	wo	91.259	-	-
Totaal in begrotingsartikel	hbo	11.575.396	604.150	5,2%
	wo	17.466.026	434.600	2,5%

Bron: Jaarverslagen (2015-2017), rijksbegrotingen (2015-2019) en input over de afdekking evaluaties OCW

* Dit betreft de cumulatieve uitgaven in de periode 2015-2018. Zie ook Tabel 2.1.

** De beleidsevaluaties zijn door het ministerie van OCW waar mogelijk gekoppeld aan een begrotingspost. De begrotingspost bekostiging is gekoppeld aan evaluatienummer 31 en 87 (Prestatiebekostiging hoger onderwijs) en 61 (Experiment vraagfinanciering hoger onderwijs). De begrotingspost subsidies is gekoppeld aan evaluatienummer 28 (Project 'Wetenschap en Techniek op de Pabo's'). De overige beleidsevaluaties zijn niet te koppelen aan een begrotingspost.

3. *De doelmatigheid van het gevoerde beleid is onderbelicht gebleven.*

Slechts één beleidsevaluatie doet beperkt een uitspraak over de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Deze evaluatie van het CPB beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de lerarenbeurs.²⁰ Uit het onderzoek blijkt dat de lerarenbeurs de kans op deelname aan het hoger onderwijs en de kans op afronding verhoogt (doeltreffend). Volgens de onderzoekers is 77 tot 91 procent van de lerarenbeurs een substituuut voor reeds bestaande financiering uit reguliere scholingsbudgetten van scholen en uit eigen bijdragen van docenten. Hiermee heeft de lerarenbeurs opleidingen gefinancierd die zonder beurs ook wel zouden zijn gevolgd, maar op andere wijze zouden zijn gefinancierd. Dit leidt tot de conclusie dat het beleid ondoelmatig is.

4. *Selectie aan de poort draagt bij aan het behalen van de doelen, maar is mogelijk slecht voor sociale gelijkheid.*

Onderwijsinstellingen verschillen in hoeveel selecterende maatregelen ze toepassen én in de manier waarop ze dat doen. Die selectie gebeurt met een numerus fixus, aanvullende eisen of kleinschalig en intensief onderwijs. Daarnaast maakt een deel van de instellingen de selectie in de propedeuse zwaarder. Het belangrijkste motief voor de *instellingsfixus* is beheersing van de groei van het aantal studenten in eigen opleidingen en/of van de organisatie van de instellingen. Voor een bindend studieadvies (BSA) in de propedeutische fase wordt verbetering van het bachelor rendement en/of studieduur genoemd. Instellingen hebben de indruk dat selectie bijdraagt aan de drie operationele doelstellingen van het hoger onderwijs. De Onderwijsinspectie geeft echter aan dat selecterende maatregelen invloed hebben op de samenstelling van de groep instromende studenten.²¹ Zo schrijven niet-westerse allochtone studenten en studenten met een mbo-vooropleiding zich naar verhouding minder vaak in. Deze bevinding druist in tegen de wens dat het onderwijs sociale ongelijkheid tegengaat, maar leidt mogelijk wel tot een hoger studierendement (doelmatigheid).

5. *Studiekeuzecheck is sterk in ontwikkeling en leidt tot minder uitvallers.*

In de eerste jaren na invoering is de studiekeuzecheck sterk in ontwikkeling (ResearchNed, 2017c).²² Opbrengsten van de studiekeuzecheck kunnen zijn een lagere uitval, sterkere binding van studenten met hun opleiding, minder twijfel over de studiekeuze, betere studiehouding van studenten en betere, eerdere sociale en academische integratie. Daarbij is een significant verband ($p < .05$) tussen deelname aan de studiekeuzecheck en minder uitval aangetoond in het wo, maar niet in het hbo²³ (zie Tabel 3.7). In het hbo blijkt het verschil in uitval verklaard te worden door achtergrondkenmerken van de deelnemers, zoals leeftijd en geslacht. Het effect is wel significant bij hbo-studenten zonder functiebeperking en studenten die geen bètastudie volgen.

Tabel 3.7 Deelname aan de studiekeuzecheck leidt tot significant minder uitval in het WO.

	Uitvalpercentage studenten deelgenomen aan studiekeuzecheck	Uitvalpercentage studenten niet deelgenomen aan studiekeuzecheck
hbo	28%	31%
wo	19%	27%
Totaal	25%	30%

Bron: ResearchNed (2017c)

²⁰ Zie beleidsevaluatie 68 (CPB, 2015).

²¹ Zie beleidsevaluatie 39 en 40 (Onderwijsinspectie, 2015).

²² Zie beleidsevaluatie 55 (ResearchNed, 2017c).

²³ ($p = 0.062$).

6. Invoering vooropleidingseisen bij een aantal niet-verwante doorstroomroutes mbo-hbo behaalt beoogd doel niet.

Om de uitval van mbo-studenten in het hbo tegen te gaan is de regeling nadere vooropleidingseisen mbo-hbo in 2015/2016 ingevoerd. De regeling geldt voor zeven niet-verwante doorstroomroutes van het mbo naar het hbo. Uit onderzoek van ResearchNed (2018) blijkt dat de regeling geen invloed heeft gehad op studentstromen en studiesucces.²⁴ Zo blijkt dat de stromen in de zeven routes niet veranderd zijn na invoering van de regeling. Ook is geen sprake van een positief effect van de regeling op het aantal uitvallers en overstappers. Studenten in de stromen zijn het niet beter gaan doen dan andere mbo-studenten of havisten.

7. Opbrengsten van pilotonderzoek 4B zijn zeer bescheiden.

Experiment 4B heeft niet geleid tot een bewustere samenwerking tussen mbo- en hbo-instellingen. Evenmin kan worden gesteld dat door de samenwerking bij uitvoering van pilot 4B de sociale norm is veranderd en de Associate degree (Ad) een ‘normaal’ vervolgtraject voor een mbo-student is geworden. Dit blijkt uit onderzoek van ECBO en SEO Economisch Onderzoek (2016).²⁵ Alle vier de gestarte pilots zijn voortijdig beëindigd. Het programma is zodoende beoordeeld als niet doeltreffend.

8. Een opener bestel heeft geen substantiële effecten op de structuur, het gedrag en de prestaties van de onderwijsmarkt.

Met behulp van een acht jaar durende monitor is kennis opgedaan over de effecten van het toelaten van andere dan de huidige bekostigde aanbieders op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het hoger onderwijs.²⁶ Uit onderzoek van SEO (2014) blijkt dat er door de toetreding van 19 nieuwe opleidingen nauwelijks verandering in de marktstructuur is gebracht, waardoor het marktgedrag van de instellingen sterk vergelijkbaar is voor opleidingen binnen en buiten het experiment. Ook de marktprestaties, voornamelijk afgemeten aan de prestaties van studenten en de kwaliteit van de opleidingen, zijn niet substantieel veranderd door het opener bestel.

9. Bindende prestatiebekostiging is waardevol, maar ook voor verbetering vatbaar.

De commissie onder leiding van Van de Donk concludeert dat het instrument van de prestatiebekostiging een stevige impuls aan het gesprek over – vooral – onderwijskwaliteit en studiesucces heeft gegeven.²⁷ Tegelijkertijd heeft dat gesprek onvoldoende impact gehad op de richting en inrichting van het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek, en op de cruciale vraag hoe dat stelsel inspeelt op de belangrijke maatschappelijke en economische opgaven. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen die verdere inrichting aan een vitaal stelsel van onderwijs en onderzoek bieden. Minister Bussemaker heeft destijds de besluitvorming van de kwaliteitsafspraken overgelaten aan het nieuwe kabinet.²⁸ Verdere opvolging naar aanleiding van deze overdracht is niet gevonden.

10. Twee beleidsevaluaties doen uitspraak over indirecte doeltreffendheid.

Vier evaluaties doen geen uitspraak over de directe doeltreffendheid van het beleid (zie Tabel 3.5). Deze studies meten indirecte effecten van beleid, de zogenaamde tweede- en derde-orde-effecten. Meting van indirecte effecten van beleid is een lastige zaak. Dit komt doordat in de praktijk vaak (i) meerdere factoren van invloed zijn op deze beleidsdoelen, (ii) onvoldoende data voorhanden zijn, en (iii) onvoldoende tijd beschikbaar is. Tweede- en derde-orde-effecten zijn veelal pas na een langere periode meetbaar (Theeuwes, 2012). De bewijskracht van deze studies is dan ook beperkt.

²⁴ Zie beleidsevaluatie 60 (ResearchNed, 2018c).

²⁵ Zie beleidsevaluatie 53 (ECBO en SEO Economisch Onderzoek, 2016).

²⁶ Zie beleidsevaluatie 64 (SEO Economisch Onderzoek, 2014).

²⁷ Zie beleidsevaluatie 87 (Commissie o.l.v. Van de Donk, 2017).

²⁸ Zie Kamerstukken I, 2016-2017, 33 519, nr. M en Kamerstukken II, 2016-2017, 31288 nr.582

11. *Ex ante moet worden bepaald hoe de effecten van instrumenten ex post kunnen worden geëvalueerd.*

Bij de opzet van beleidsinstrumenten is vaak onvoldoende aandacht voor de toekomstige evaluatie van het beleidsinstrument. Reeds in de ontwikkelingsfase van nieuwe beleidsinstrumenten moet worden aangegeven hoe de effecten van het beleidsinstrument *ex ante*, *ex durante* of *ex post* kunnen worden geëvalueerd. Het *ex ante* definiëren van indicatoren en de manier waarop kan worden geëvalueerd draagt bij aan de mogelijkheid om vooraf een kosten-batensaldo te bepalen. Gedurende een periode kan worden gezien of het instrument wordt aangewend zoals bedoeld, het beoogde effect heeft ten aanzien van de doelrealisatie en in hoeverre bijsturing gewenst is. *Ex post* kan in een aantal gevallen de bewijskracht van evaluaties worden verhoogd. Het ambitieniveau moet daarbij hoog zijn: waar mogelijk dient bijvoorbeeld gewerkt te worden met een (natuurlijk) experiment op basis van een gewogen loting.

12. *Er is meer aandacht nodig voor een theoretische onderbouwing van het te evalueren beleid.*

Om de legitimatie van de overheidsrol te verhogen dient er *ex ante* een beleidstheorie te worden opgesteld over hoe de input tot impact gaat leiden. De beleidstheorie bevat een (bondige) beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de achterliggende motivering hiervoor. Uit ons onderzoek blijkt dat slechts enkele beleidsevaluaties expliciet beschikken over een beleidstheorie die consistent is met of ingaat op de doelen van het hoger onderwijs. De combinatie van theorie en praktijk leidt middels triangulatie tot een vergroot inzicht in de *impact* van beleid en stimuleert beleidsleren.

3.2 Monitors

In totaal zijn er twintig beleidsonderzoeken als monitor geclassificeerd. Een monitor onderscheidt zich van een beleidsevaluatie doordat deze structureel zicht houdt op de mogelijke effecten van het gevoerde beleid. Er wordt gedurende een periode bijgehouden wat de mogelijke effecten van het beleid zijn. Daarmee biedt een monitor informatie over de (lange termijn) ontwikkeling en dynamiek van het hoger onderwijs. In tegenstelling tot beleidsevaluaties kunnen monitors geen uitsluitende verklaringen geven voor waargenomen veranderingen en is het ook onmogelijk om een (plausibel) causaal effect vast te stellen tussen de gemeten effecten en het gevoerde beleid. Veranderingen in gemeten uitkomsten in het hoger onderwijs zijn niet noodzakelijk alleen het gevolg van veranderingen in het onderwijsbeleid, maar mogelijk ook van maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen.²⁹ Desondanks kunnen monitors behulpzaam zijn om mogelijke gevolgen van beleidsmaatregelen inzichtelijk te maken als dat via beleidsevaluaties onmogelijk is gebleken. In het hoger onderwijs is daar dikwijls sprake van, omdat een effectmeting van de bekostiging van de lumpsum bijvoorbeeld onmogelijk is.

Welke beleidsmonitors zijn er?

De meest omvangrijke monitor betreft de Monitor Beleidsmaatregelen.³⁰ Deze monitor volgt ontwikkelingen in het hoger onderwijs aan de hand van een groot aantal indicatoren uit verschillende

²⁹ Een voorbeeld: als je kijkt naar het aantal afgestudeerden dat binnen drie maanden een baan heeft gevonden (aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt), dient daarbij rekening gehouden te worden met de economische conjunctuur, is er op het moment veel of weinig marktvraag naar arbeid?

³⁰ In dit onderzoek zijn bevindingen uit de Monitor 2015, 2016-2017 en 2017-2018 besproken.

databases (onder andere afkomstig van DUO en het CBS) en relateert deze aan verschillende beleidsmaatregelen in de desbetreffende periode. De indicatoren zijn onder te verdelen in een zevental onderwerpen.³¹ Voor deze studie zijn de volgende vier onderwerpen relevant:

- onderwijsdeelname, toegankelijkheid en studiekeuze;
- in- en doorstroom in het hoger onderwijs;
- studievoortgang en studiegedrag; en
- studie-uitval.

De in- en doorstroommonitor 2008-2017 bevat ontwikkelingen in de in- en doorstroom van studenten in het hoger onderwijs. Daarmee biedt deze inzicht in hoe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in Nederland zich over de tijd voor verschillende doelgroepen ontwikkelt.

Ten slotte is er een monitor met betrekking tot (de):

- aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt;
- internationalisering in het hoger onderwijs;
- genderverschillen in studiesucces;
- dyslexieverklaringen in het hoger onderwijs;
- praktijkgericht onderzoek op hogescholen; en
- Associate degrees (Ad).

Elke monitor bevat een (groot) aantal indicatoren. Iedere indicator heeft in meer of mindere mate betrekking op ten minste één van de drie operationele beleidsdoelstellingen: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Zo is op het gebied van (i) kwaliteit vooral de studievoortgang van studenten en de mening van zowel studenten als recent afgestudeerden over de kwaliteit van de opleiding gemonitord, (ii) toegankelijkheid vooral de in- en doorstroom en internationale mobiliteit in het hoger onderwijs gemonitord en (iii) doelmatigheid vooral de aansluiting hoger onderwijs en arbeidsmarkt gemonitord.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De meeste beleidsmonitors gaan niet expliciet in op de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De belangrijkste reden hiervoor is dat beleidsmaatregelen overlappen in het effect dat ze beogen. Een andere reden is dat geen directe causale relatie kan worden gelegd tussen de gemeten uitkomsten en het gevoerde beleid. Hierdoor is het niet met zekerheid te bepalen welke maatregel nu verantwoordelijk is voor welk deel van het gemeten effect. Geen enkele monitor doet een uitspraak over de mogelijke doelmatigheid van gevoerd beleid. Dit past bij de beperkte scope van monitors, omdat voor doelmatigheid vereist is dat inzicht wordt gegeven in alternatieve manieren om hetzelfde doel te bereiken; bijvoorbeeld met minder middelen. Een monitor brengt per definitie alleen het gevoerde beleid en niet het mogelijke alternatieve beleid in beeld.

Toch leggen sommige beleidsmonitors een verband tussen *input* en *outcome*. Zo zijn er in de Monitor Beleidsmaatregelen ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs beschreven waarbij beleidsmaatregelen als uitgangspunt zijn genomen. Het gaat hier om het volgende drietal beleidsmaatregelen:

- de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs;
- het bindend studieadvies (BSA) in het hoger onderwijs; en
- de prestatieafspraken met hoger onderwijsinstellingen.

³¹ De drie onderwerpen: (i) gebruik van de studiefinanciering, (ii) leengedrag en (iii) financiële situatie van studenten hebben raakvlak met artikel 11, 12 & 13 (respectievelijk studiefinanciering, WTOS en les gelden).

Daarnaast is er een drietal monitors dat specifieke beleidsmaatregelen relateert aan de verandering van één of meerdere indicatoren. Het gaat hier om de volgende twee beleidsmaatregelen:

- de RAAK-regeling; en
- de Lerarenagenda 2013-2020.

De veronderstelde impact van de vijf beleidsmaatregelen is hieronder uitgewerkt. Bijlage D bevat een uitgebreide samenvatting van de conclusies van het beleid op studieniveau.

1. De Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs draagt mogelijk bij aan bewuster studiekeuzegedrag.

Per 1 september 2013 is de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs van kracht.³² Deze wet beoogt: (i) meer selectie bij aankomende studenten, (ii) meer differentiatie in het onderwijsaanbod, (iii) de invoering van de promotiestudent in het hoger onderwijs en (iv) de afschaffing van het onderscheid in titulatuur tussen het hbo en wo, zowel voor bachelors als voor masters.

De Monitor Beleidsmaatregelen concludeert dat: (i) studenten steeds bewuster kiezen voor een studie en een betere binding met de opleiding hebben, (ii) het percentage studenten dat een bewuste studiekeuze maakte hoger is bij degenen die niet uitvallen dan bij studenten die wel uitvallen of overstappen, (iii) het algemene beeld van de in- en doorstroom in het hoger onderwijs zowel positieve als minder positieve ontwikkelingen laat zien als de toegankelijkheid als uitgangspunt genomen wordt en (iv) het aandeel studenten in het hoger onderwijs dat een excellentieprogramma volgt sinds 2013-2014 stabiel is gebleven. De differentiatie in het hoger onderwijsaanbod is niet behandeld in de monitor.

De verbanden die worden gelegd pogen een relatie aan te duiden tussen beleid en uitkomsten. Deze relatie is echter beperkt aantoonbaar. Bijvoorbeeld als wordt geconcludeerd dat studenten die uitvallen een minder doordachte studiekeuze hebben gemaakt dan degenen die niet uitvallen, dan is dat niet één op één te relateren aan het gevoerde beleid. Het is wellicht plausibel dat strengere selectie van aankomende studenten leidt tot bewustwording en daarmee tot lagere uitval, maar het is niet aangetoond dat dit het gevolg is van het nieuwe beleid. Tevens is niet inzichtelijk gemaakt dat het gevoerde beleid het meest doelmatig is om het beoogde effect te bereiken.

2. Het BSA leidt potentieel tot minder studie-uitval en overstappers.

Een bindend studieadvies (BSA) is een beslissing van de hoger onderwijsinstelling over de studievoortgang van een student. Aan het einde van het eerste studiejaar ontvangt een student een BSA. Wanneer dit advies negatief is, moet de student stoppen met de opleiding. Het studieadvies is negatief als er onvoldoende studiepunten zijn behaald. In studiejaar 2013-2014 is een experiment gestart ter uitbreiding van het BSA, eindigend op 31 augustus 2019. Het experiment houdt een pakket van maatregelen in dat instellingen in staat stelt het huidige BSA uit te breiden en heeft als doel een ambitieuze studiecultuur te creëren en het studierendement te verbeteren.

De Monitor Beleidsmaatregelen concludeert dat de BSA leidt tot minder studie-uitval en switchers. In het rapport 2014-2015 is het percentage uitvallers en overstappers relatief hoog. Volgens de Beleidsmonitor is deze stijging wellicht veroorzaakt doordat veel studenten onvoldoende gemotiveerd aan hun studie zijn begonnen in het laatste jaar van het oude studiefinancieringsstelsel. In het rapport 2016-2017 is dit aandeel sterk gedaald. Het BSA is genoemd als waarschijnlijke oorzaak van de stijging en latere daling.

³² Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033693/2013-09-01>

Studiemotivatie en -uitval zijn waarschijnlijk gecorreleerd en het BSA zal waarschijnlijk leiden tot een hogere uitval van studenten die minder gemotiveerd zijn. Immers, zij halen waarschijnlijk minder studiepunten. Het kan echter ook zo zijn dat gemotiveerde studenten door het BSA de opleiding moeten verlaten, omdat het BSA te streng is (voor bepaalde groepen studenten). Het studieresultaat neemt dus wellicht toe, maar het is onduidelijk ten koste van wie dat gaat en of alternatieve beleidsmaatregelen effectiever zouden zijn geweest.

3. De prestatieafspraken dragen waarschijnlijk bij aan de kwaliteitsverbetering van het Nederlands onderwijsstelsel. In 2012 zijn met alle bekostigde hoger onderwijsinstellingen prestatieafspraken gemaakt voor de periode 2012-2016. De afspraken hebben betrekking op (i) verbetering van de onderwijskwaliteit en het studieresultaat, (ii) verdergaande differentiatie van het onderwijs, (iii) voortgaande profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek en (iv) meer aandacht voor kennisvalorisatie. Op het onderdeel onderwijskwaliteit en studieresultaat hebben alle instellingen streefwaarden geformuleerd op de volgende indicatoren:

- kwaliteit/excellentie: studentenoordeel over de opleiding in het algemeen of deelname van studenten aan excellentietrajecten;
- studieresultaat: uitval, switch en bachelor rendement;
- opleidingsniveau van docenten (hbo: aandeel master/PhD, wo: aandeel met BKO);
- onderwijsintensiteit (aandeel opleidingen met minder dan 12 contacturen); en
- indirecte kosten.

De Monitor Beleidsmaatregelen concludeert dat: (i) de tevredenheid van studenten over hun opleiding tot 2017-2018 is gestegen en sindsdien licht is afgenomen, (ii) het aandeel studenten in het hoger onderwijs dat een excellentieprogramma volgt sinds 2013-2014 stabiel is gebleven, (iii) er minder sprake is van studie-uitval en overstappen, (iii) de bachelor rendementen in zowel het hbo als wo de afgelopen jaren stabiel zijn gebleven en (iv) het afgesproken minimum van twaalf contacturen voor eerstejaars bachelor studenten volgens een ruime meerderheid van de eerstejaars daadwerkelijk wordt gerealiseerd en sinds 2014-2015 niet is veranderd. Het opleidingsniveau van docenten en de indirecte kosten in het hoger onderwijs worden niet behandeld in de monitor.

Daarnaast heeft de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek de prestatieafspraken met hoger onderwijsinstellingen gemonitord en geëvalueerd. De commissie concludeert dat de prestatieafspraken in termen van kwaliteit, studieresultaat, doelmatigheid en profilering positieve resultaten hebben opgeleverd die aan de kwaliteitsverbetering van het Nederlandse stelsel hebben bijgedragen. De commissie constateert dat hogescholen en universiteiten bij de afronding van de prestatieafspraken op onderdelen veel hebben gerealiseerd: zowel bij hogescholen als universiteiten is grote vooruitgang geboekt op het gebied van studenttevredenheid, docentkwaliteit en onderwijsintensiteit. De commissie stelt dat het studieresultaat aan de universiteiten in deze periode aanzienlijk is verbeterd. Tevens hebben de prestatieafspraken geleid tot een gevarieerder onderwijsaanbod (niveau, doelgroep, onderwijsvorm).

Prestatieafspraken zijn gekoppeld aan concrete doelen. Hiermee wordt het plausibeler dat een directe relatie bestaat tussen beleid en uitkomsten. Binnen de afspraken was het daarom goed mogelijk geweest om effecten van beleid preciezer in beeld te brengen en binnen het pakket aan prestatieafspraken in beeld te brengen welk beleid het meest effectief en efficiënt is. Het opleidingsniveau van docenten is bijvoorbeeld goed te meten en het toewijzen van verschillende docenten aan studenten had via experimenten vorm kunnen krijgen. Hierdoor was een directe effectmeting van het niveau van docenten op de prestaties en tevredenheid van studenten mogelijk geweest.

4. RAAK-subsidies verbinden lectoraten met het bedrijfsleven en de publieke sector.

Vanaf eind 2004 is de RAAK-regeling van kracht. De RAAK-regeling financiert onderzoeksprojecten van hogescholen in samenwerking met de publieke sector (zoals ziekenhuizen, gemeenten, waterschappen en provincies). De regeling is bedoeld om ruimte te creëren voor de ontwikkeling van praktische innovaties die direct aansluiten op de dienstverlening door de sector.

De Monitor praktijkgericht onderzoek op hogescholen concludeert dat lectoraten zich mede door de RAAK-subsidies sterk richten op hun netwerken met professionele organisaties in het bedrijfsleven en de publieke sector. De oriëntatie in deze netwerken is vooral gericht op praktische toepassingen van kennis, maar daarnaast richten ze zich ook op wetenschappelijke tijdschriften. Er wordt veel samengewerkt met universiteiten en andere kennisinstellingen. De producten die worden opgeleverd zijn publicaties in vakbladen en peer-reviewed journals, maar ook lezingen en conferentiepapieren, naast rapporten voor opdrachtgevers. Ook melden de lectoren het opleveren van proefschriften.

De RAAK-middelen leiden tot meer en tot succesvolle activiteiten, zoals dat met veel subsidies die extra middelen ter beschikking stellen het geval is. Wat onduidelijk blijft is in hoeverre zonder deze middelen of met een andere regeling hetzelfde doel zou worden bereikt. Het blijft onduidelijk in hoeverre de RAAK-regeling effectief de gestelde doelen bereikt, de regeling leidt tot additionele toegevoegde waarde die er niet zou zijn geweest zonder de RAAK-middelen en in hoeverre de regeling efficiënt is uitgevoerd.

5. Er is een terugloop in het aanbod van deeltijd- en duale opleidingen.

In de Lerarenagenda worden vraagstukken rond de (i) instroom van studenten in de lerarenopleiding, (ii) kwaliteit van de opleiding van leraren en (iii) kwaliteit van het lerarenbestand aan de orde gesteld. De agenda telt zeven actiepunten die de hele loopbaan van het leraarschap bestrijken:

- betere studenten aan lerarenopleidingen;
- betere lerarenopleidingen;
- aantrekkelijke en flexibele leerroutes;
- een goed begin voor startende leraren;
- scholen als lerende organisaties;
- alle leraren bekwaam en bevoegd; en
- een sterke beroepsorganisatie.

De Sectoranalyse Onderwijs concludeert dat: (i) het aanbod van de meeste lerarenopleidingen niet substantieel is veranderd en (ii) er wel een terugloop waarneembaar is in het onderwijsaanbod van deeltijd- en duale opleidingen. Met het oog op toekomstige lerarentekorten en de mogelijke werving van zij-instromers lijkt behoud van een breed deeltijdaanbod van belang. Het beroepsrendement van lerarenopleidingen blijft afhangen van de onderwijsbevoegdheidsgraad en -sector en is voornamelijk hoog voor tekortvakken.

De conclusie lijkt erop te wijzen dat de actiepunten nog niet hebben geleid tot een meetbare verbetering. Enerzijds lijkt het te vroeg om een evaluatie van het gevoerde beleid uit te voeren, wat tot deze conclusie kan leiden. Anderzijds is het de vraag in hoeverre het patroon dat wordt geobserveerd direct kan worden gekoppeld aan de zeven actiepunten. Voor het inschatten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Lerarenagenda is dat wel een noodzakelijke voorwaarde.

3.3 Internationale benchmarks en casestudies

In totaal zijn er vijf onderzoeken geclassificeerd als een internationale benchmark of casestudie. Een benchmark is een referentiekader of een ijkingskader, waarmee het mogelijk is om de prestaties van het Nederlands hoger onderwijsstelsel als geheel te vergelijken met de prestaties van diverse *peerlanden*. Met behulp van een aantal vooraf vastgestelde indicatoren kunnen landen hun prestaties meten. Een vergelijking van de behaalde waarden geeft inzicht in de prestaties – en daarmee een indicatie van de doeltreffendheid – van de onderwijsstelsels. Het afzetten van deze waarden tegen de ingezette middelen geeft een inschatting van de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Met de bevindingen kunnen landen hun eigen prestaties vergelijken en verbeteren. De internationale casestudies geven inzicht in *best practices* van bepaalde landen die mogelijk inspiratie en houvast bieden om het beleid verder te verbeteren. Bijlage E bevat een uitgebreide samenvatting van de conclusies van het beleid op studieniveau.

Welke internationale studies zijn er?

Het meest omvangrijke beleidsonderzoek betreft de OESO-benchmark hoger onderwijs uit 2019.³³ Elk jaar kijkt de economische samenwerkingsorganisatie naar de prestaties van het hoger onderwijs in 36 ontwikkelde landen en probeert deze te vergelijken. In totaal zijn er bijna vijftig indicatoren waarop het hoger onderwijs wordt beoordeeld. In 2019 is het Nederlands onderwijsstelsel vergeleken met een achttal *peerlanden*. Het gaat hier om België, Denemarken, Estland, Finland, Vlaamse Gemeenschap, Duitsland, Noorwegen en Zweden.³⁴ De indicatoren zijn in te delen in een drietal hoofdonderwerpen:

- Financiële en personele middelen;
- Onderwijs; en
- Onderzoek en engagement.

Daarnaast is er een internationaal vergelijkend beleidsonderzoek gedaan naar een aantal kerncijfers in het hoger onderwijs. Hieronder vallen onder andere de (i) deelname aan het hoger onderwijs, (ii) structuur van het hoger onderwijsstelsel, (iii) personeels- en docentkwaliteit en (iv) diverse studiesuccesindicatoren. Ten slotte zijn er vier casestudies gedaan naar (i) kwaliteitsafspraken, (ii) prestatieafspraken en bekostiging, (iii) het meten van studiesucces en (iv) structurele hervormingen in het hoger onderwijs.

Elke internationale studie bevat de behaalde waarden van meerdere indicatoren. Iedere indicator heeft in meer of mindere mate betrekking op ten minste één van de drie beleidsdoelstellingen; kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Zo worden op het gebied van (i) kwaliteit vooral de taalvaardigheid en rekenvaardigheden, studiesucces en het rendement op hoger onderwijs vergeleken, (ii) wordt op het gebied van toegankelijkheid vooral de deelname aan hoger onderwijs vergeleken en (iii) worden op het gebied van doelmatigheid vooral de financiële en personele middelen vergeleken. De internationale casestudies (i) hebben geen betrekking op het Nederlandse onderwijsstelsel, zoals het geval is bij de casestudie naar kwaliteitsafspraken, (ii) zijn methodologisch van aard, zoals de casestudie naar het meten van studiesucces, of (iii) baseren hun conclusies over doeltreffendheid op eerdere beleidsevaluaties, zoals het geval is bij de casestudie naar prestatieafspraken en bekostiging in Nederland.

³³ De OESO staat voor de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Deze organisatie staat ook wel bekend als het OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

³⁴ Zie OESO-benchmarkstudie 'The Netherlands Scoreboard and Policy Scenarios' (2019).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van de internationale vergelijking met peerlanden trekt de OESO een aantal conclusies over het Nederlandse hoger onderwijs dat kan worden gerangschikt langs de lijnen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

1. Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark van kwalitatief hoog niveau.

Uit de OESO-benchmark blijkt dat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel internationaal gezien gemiddeld van hoog niveau is. Met betrekking tot de kwaliteit van het hoger onderwijs laat Nederland één van de hoogste niveaus van geletterdheid en rekenvaardigheden (niveau 3 of hoger van de PIAAC-schaal) zien van alle OESO-landen die deelnemen aan de PIAAC-toetsen.³⁵ Daarnaast is het rendement op het hoger onderwijs in Nederland ook hoger dan in de meeste *peerlanden*. Ten slotte is Nederland ook sterk in het wetenschappelijk onderzoek, voornamelijk met betrekking tot internationale samenwerking van wetenschappers, het publiceren in toptijdschriften en het aantal (openbare) publicaties.

Met betrekking tot toegankelijkheid van het hoger onderwijs scoort Nederland over het algemeen ook bovengemiddeld in vergelijking met andere OESO-landen. Zo ligt het aantal jongeren (25-34 jaar) met een hoger onderwijsdiploma hoger dan in de meeste *peerlanden*. Daarnaast is de deelname aan bacheloropleidingen een stuk hoger, terwijl de deelname aan masteropleidingen wat lager ligt. Dit is mogelijk het gevolg van het feit dat een hbo-opleiding resulteert in een bachelordiploma. Veel hbo-studenten betreden vervolgens de arbeidsmarkt en stromen niet in in een masteropleiding.

2. Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark niet voor iedereen even toegankelijk.

Net als in de meeste andere OESO-landen is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs lager voor studenten van wie de ouders geen hoger onderwijs hebben gevolgd en voor studenten met een migratieachtergrond. Studenten in de leeftijdscategorie 18 tot en met 24 jaar wiens ouders geen hoger onderwijsdiploma hebben behaald hebben vijftig procent minder kans om aan een bachelorprogramma deel te nemen. Dit verschil ligt in de lijn met (de mediaan van) andere OESO-landen. Studenten met een migratieachtergrond hebben dertig procent minder kans om deel te nemen vergeleken met autochtone studenten. In de meeste andere OESO-landen ligt dit percentage hoger. Een kanttekening bij deze laatste observatie is dat de cijfers niet zijn gecorrigeerd voor het inkomen van deze gezinnen. Het zou zo kunnen zijn dat de populatie met een migratieachtergrond in Nederland andere kenmerken heeft dan in de landen waarmee de OESO Nederland vergelijkt.

3. Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark één van de best gefinancierde systemen.

Tegelijkertijd is het Nederlandse hoger onderwijs één van de best gefinancierde systemen, zowel qua publieke als private financiering. Nederland geeft jaarlijks bijna twee procent van het totale bruto binnenlands product (bbp) uit aan het hoger onderwijs. Dit is aanzienlijk meer dan in de meeste andere OESO-landen en ongeveer vergelijkbaar met de Scandinavische landen, zoals Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken. Ook de jaarlijkse uitgaven aan het hoger onderwijs per student behoren tot één van de hoogste in de sample van OESO-landen. Van de totale uitgaven aan het hoger onderwijs betreft ongeveer twee derde publieke financiering en een derde private financiering (met name van huishoudens). In de meeste andere *peerlanden* betreft een groter deel juist publieke financiering in plaats van private financiering. De jaarlijkse overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs betreffen vier procent van de totale overheidsuitgaven; ook dit is hoger dan in de meeste andere *peerlanden*.

³⁵ PIAAC is het Programme for the International Assessment of Adult Competencies waarin de kennis en vaardigheden van volwassenen in kaart worden gebracht (zie <https://www.oecd.org/skills/piaac/>).

Eerder uitgevoerd internationaal vergelijkend onderzoek door CHEPS (2015) naar de prestaties van het hoger onderwijs op basis van een aantal kerncijfers trekt de volgende conclusies met betrekking tot de beleidsdoelstellingen kwaliteit en toegankelijkheid.

4. Het multidimensionale karakter van het begrip kwaliteit maakt een internationale vergelijking moeilijk.

Het onderzoek heeft geprobeerd om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit is moeilijk gebleken vanwege het multidimensionale karakter van het begrip kwaliteit, zowel internationaal als nationaal. Met betrekking tot docentkwaliteit is het aandeel docenten met minimaal een masterdiploma gestaag gestegen. Een internationale vergelijking van de kwalificaties van docenten is echter niet beschikbaar. Daarnaast is het de vraag in hoeverre veranderingen van docentkwaliteit voldoende te meten zijn op basis van het aantal behaalde masterdiploma's. In algemene zin zijn internationale vergelijkingen vaker gebaseerd op (samengestelde) indicatoren die een benadering vormen van de dimensie van kwaliteit die gemeten dient te worden.

5. In de groep van middelgrote systemen is de groei in deelname aan het hoger onderwijs in Nederland niet afwijkend.

Nederland zit in de groep middelgrote systemen en daarbinnen is de groei in deelname aan het hoger onderwijs niet afwijkend.³⁶ Dit geldt echter niet voor alle groepen in de samenleving. Zo wordt geconcludeerd dat (i) internationaal gezien het percentage vrouwelijke studenten niet hoog ligt,³⁷ (ii) autochtone jongeren relatief vaker deelnemen aan het hoger onderwijs dan jongeren van niet-westerse allochtone afkomst, (iii) hoe hoger de opleiding van de ouders is, hoe groter de kans is dat een jongere deelneemt aan hoger onderwijs,³⁸ (iv) de deelname van buitenlandse studenten aan het Nederlandse hoger onderwijs sterk is toegenomen, maar het totale aandeel toch nog relatief beperkt blijft, (v) Nederland relatief weinig deeltijdstudenten heeft en dat aandeel de afgelopen jaren in een internationaal vergelijkend perspectief is afgenomen, (vi) het percentage oudere studenten internationaal gezien niet echt hoog is en de ontwikkeling daarin ook beperkt is, (vii) internationaal gezien Nederland achterblijft bij de Scandinavische landen op het gebied van leven lang leren, maar vergeleken met de rest van het buitenland Nederland het op dit punt goed doet.

Aanvullend zijn twee internationale benchmarkstudies opgenomen:

- Uit de 'Education and Training Monitor 2018' van de Europese Commissie blijkt dat:
 - verschillende universiteiten hebben besloten om het aantal inschrijvingen te beperken;
 - internationaal gezien Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs goed presteren;
 - het collegegeld voor eerstejaarsstudenten is gehalveerd; en
 - cyclusprogramma's zijn geïntroduceerd om de toegang tot hoger onderwijs te diversifiëren.
- In 'Ranking of National Higher Education Systems' zijn hoger onderwijssystemen gerangschikt:
 - Nederland deelt in het algemene klassement een zesde plek met Finland;
 - Nederland behoort tot de best gefinancierde systemen ter wereld (elfde plaats);
 - Nederland is zowel nationaal als internationaal goed verbonden (vierde plaats); en
 - Nederland heeft aanzienlijke financiële autonomie, passende diversiteit, concurrentie tussen instellingen en externe monitoring van prestaties (negende plaats);
 Nederland heeft een achtste plek als het gaat om output en impact van onderzoeken, de kwaliteit van de beste universiteiten en de inzetbaarheid van afgestudeerden.

³⁶ De systeemomvang wordt bepaald door het aantal studenten in het hoger onderwijs.

³⁷ Het aandeel van vrouwen in het aantal ingeschreven studenten ligt al jaren boven de 50 procent. De groei is sinds 2010 echter tot stilstand gekomen en zelfs veranderd in een lichte daling. Peerlanden zoals Noorwegen, Zweden, Australië, het Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen, Oostenrijk, Finland en Portugal behalen een hoger percentage. Zwitserland en Duitsland scoren lager.

³⁸ Deze indicator is veelal gebruikt om sociale mobiliteit in kaart te brengen. Nederland is vanuit die optiek internationaal gezien een middenmoter.

Benchmark op basis van OESO-data

Op basis van data uit de OESO-benchmark hoger onderwijs (2019) hebben we aanvullend gekeken naar hoe Nederland presteert ten opzichte van een aantal *peerlanden* voor een selectie van indicatoren. Deze indicatoren zijn in te delen binnen één van de drie operationele beleidsdoelstellingen: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. In Bijlage F zijn twee figuren opgenomen die een web van indicatoren weergeven. Als uitgangspunt zijn de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs als percentage van het bbp genomen. De doorgetrokken lijnen laten per indicator zien hoe Nederland presteert ten opzichte van de *peerlanden*, waarbij de score de procentuele afwijking van de OESO-mediaanscore weergeeft.

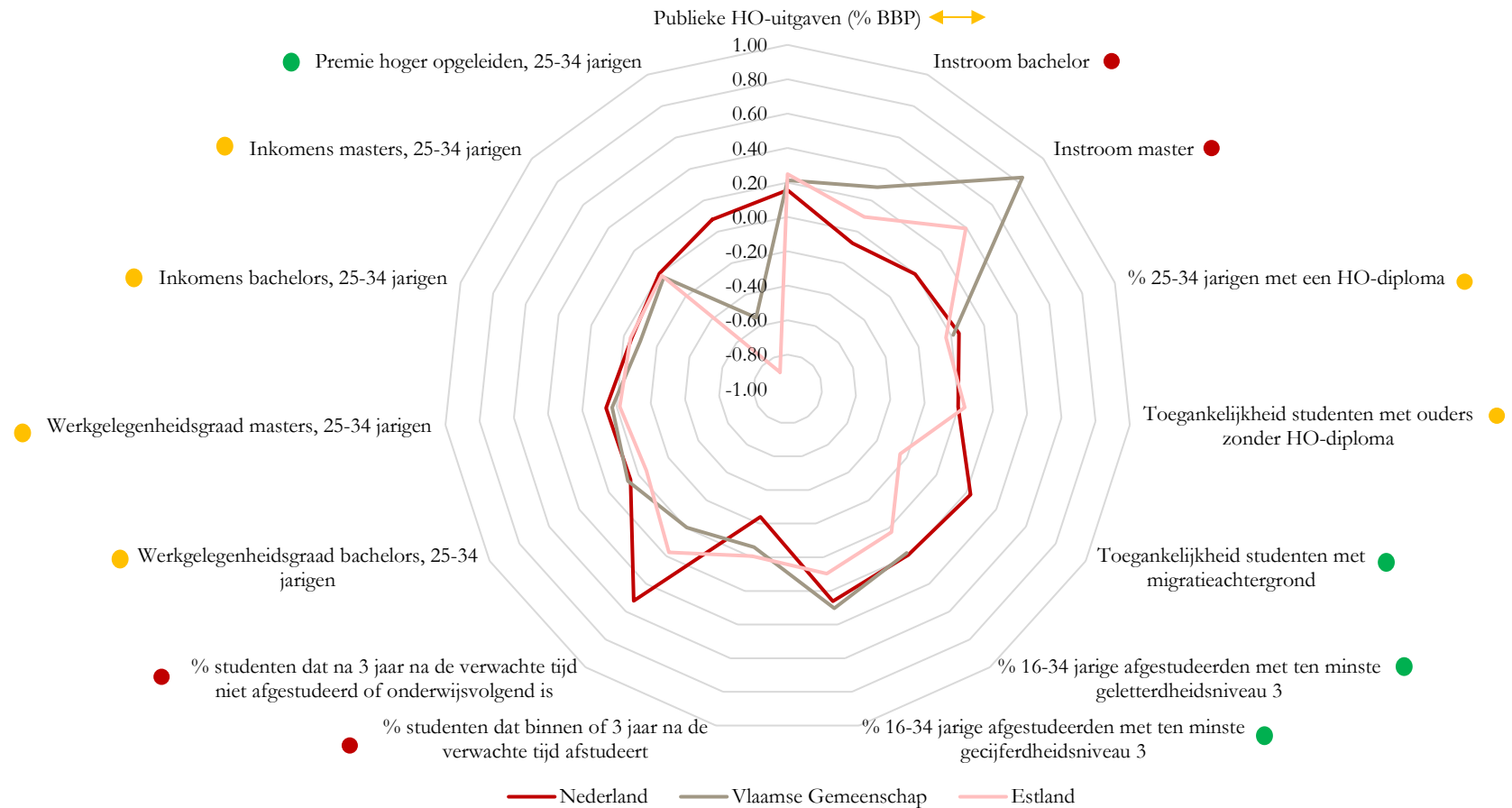
1. Het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met de Vlaamse gemeenschap en Estland

In het eerste web is het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met de Vlaamse Gemeenschap en Estland (zie Figuur 3.1). Naast Nederland heeft de OESO ook voor deze landen een diepgravende casestudie uitgevoerd, waardoor er voor een groot aantal indicatoren data aanwezig zijn om het hoger onderwijs te vergelijken. De vergelijking laat zien dat Nederland een vergelijkbaar aandeel van het bbp investeert in het hoger onderwijs; bijna een vijfde tot een kwart meer dan de mediaan van de volledige groepen OESO-landen. Als we naar de onderliggende indicatoren kijken dan zien we dat Nederland op verschillende gebieden vergelijkbaar presteert. Zo scoort Nederland ongeveer even hoog als de *peerlanden* op (i) het aandeel hoger opgeleide jongeren, (ii) de toegankelijkheid voor studenten zonder hoger opgeleide ouders, (iii) de werkgelegenheidsgraad en (iv) het inkomen voor bachelors en masters. Op (i) het gebied van instroom bachelor als master, en (ii) studievertraging en -uitval scoort Nederland slechter dan de *peerlanden*. Nederland presteert vooral beter als het gaat om de premie voor hoger opgeleiden; Nederlandse hoger opgeleiden verdienen meer ten opzichte van middelbaar en lager opgeleiden dan hun *peers* in de Vlaamse Gemeenschap en Estland.

2. Het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met de Scandinavische landen

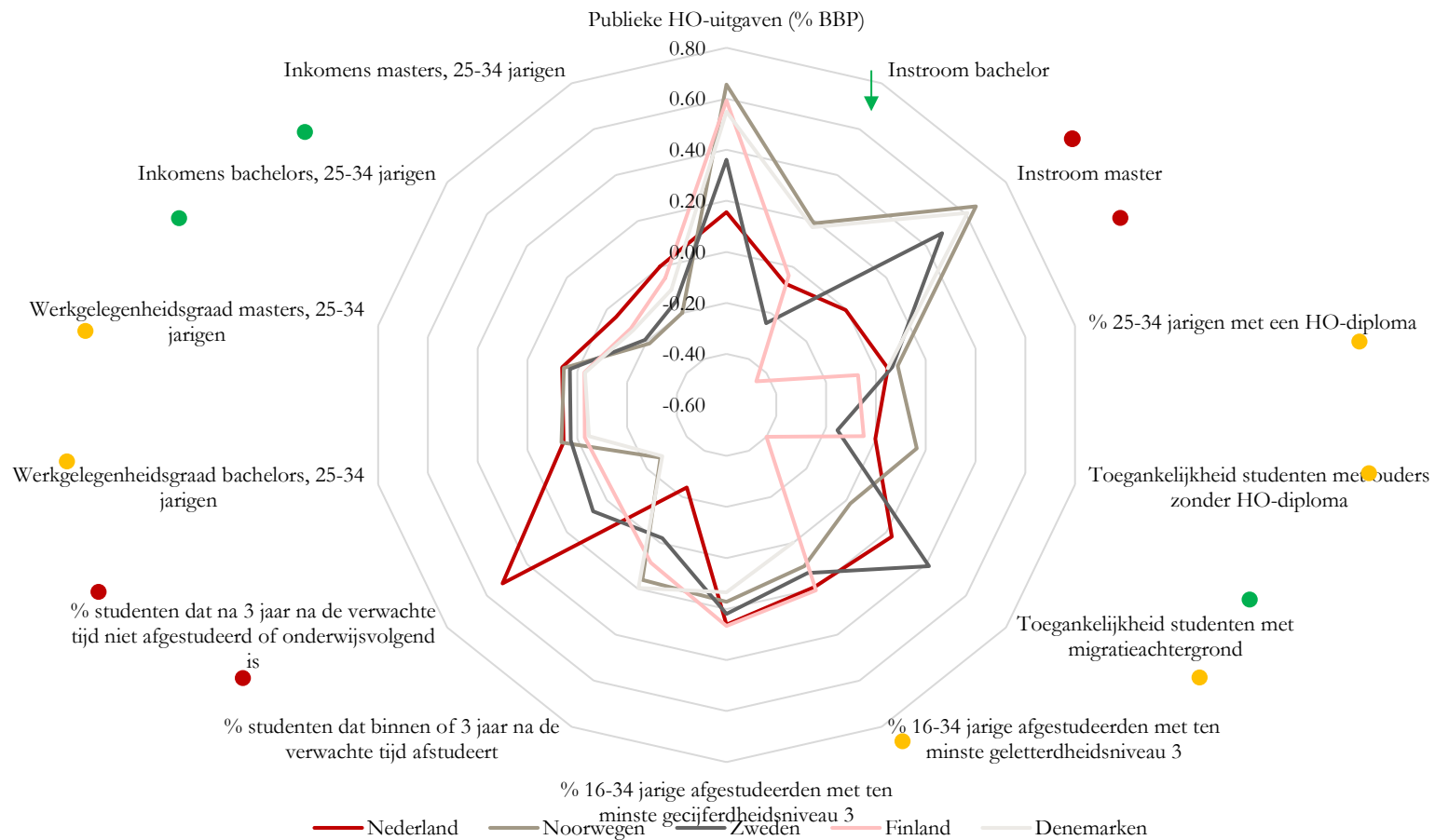
In het tweede web van indicatoren wordt Nederland vergeleken met de Scandinavische landen Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken (zie Figuur 3.2). Deze landen investeren een substantieel groter aandeel van het bbp dan Nederland in het hoger onderwijs; een derde tot twee derde meer dan de mediaan. Deze landen blijken daarnaast op een aantal indicatoren ook aanzienlijk beter te scoren. Zo scoren de *peerlanden* een stuk beter als het gaat om (i) de instroom van bachelors en masters (met uitzondering van Finland) en (ii) studievertraging en -uitval. Op vrijwel alle andere indicatoren scoort Nederland vergelijkbaar en soms iets beter of slechter dan de *peerlanden*. Alleen met betrekking tot (i) de toegankelijkheid voor studenten met een migratieachtergrond en (ii) de inkomens van bachelors en master lijkt Nederland het over het algemeen iets beter te scoren.

Figuur 3.1 Nederland scoort slechter op de instroom bachelor en master en de studievertraging en –uitval dan Estland en de Vlaamse Gemeenschap.



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. OESO-data (2019)

Figuur 3.2 De Scandinavische peerlanden scoren beter als het gaat om de instroom van bachelors en masters (m.u.v. Finland) en studievertraging en -uitval



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. OESO-data (2019)

3.4 Inspectierapporten

In totaal zijn er 14 beleidsonderzoeken als inspectierapport geïnclassificeerd.³⁹ De Onderwijsinspectie houdt toezicht op onder andere de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland. Daarnaast onderzoekt zij of onderwijsmiddelen rechtmatig zijn verkregen en in hoeverre deze doelmatig zijn aangewend. Daarmee zijn de bevindingen van de studies een waardevolle bron voor de prestaties van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel. Inspectierapporten kunnen, net als monitors, geen uitsluitende verklaringen geven voor waargenomen veranderingen of een (plausibel) causaal effect vaststellen. Desondanks zijn inspectierapporten behulpzaam om gevolgen van beleidsmaatregelen inzichtelijk te maken als dat via beleidsevaluaties niet mogelijk is.

Welke inspectierapporten zijn er?

Jaarlijks publiceert de Onderwijsinspectie diverse trends en ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. Sinds 1817 beschrijft de Onderwijsinspectie in 'De staat van het Onderwijs' hoe het jaar is verlopen en welke verbeterpunten er zijn.⁴⁰ Daarnaast is er door de Onderwijsinspectie onderzoek gedaan naar (i) de financiële staat van het onderwijs, (ii) de kwaliteit van de toetsing, (iii) de kwaliteit van het accreditatiestelsel, (iv) de opleidingscommissies, (v) het schakelprogramma hbo-bachelor naar de wo-master, (vi) de private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen, (vii) de naleving van declaratievoorschriften, (viii) de docentkwaliteit en (ix) de huisvesting in het hoger onderwijs.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Inspectierapporten bevatten geen conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, omdat vanuit het huidige beleid wordt geredeneerd. Dat beleid wordt vooral beoordeeld op uitvoering en het handhaven van gemaakte afspraken.

1. Het gevoerd beleid leidt mogelijk tot een toename van het aantal startende studenten.

In 2017 zijn ruim 260.000 studenten gestart met een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Dit is opnieuw een stijging ten opzichte van de jaren ervoor. Volgens de Onderwijsinspectie hebben (i) de experimenten flexibilisering geleid tot een stijging van het aantal nieuwe inschrijvers in de deeltijd hbo-bacheloropleidingen, (ii) neemt het aantal internationale studenten in de hbo-master en in het wo verder toe, (iii) neemt de instroom in Ad-programma's verder toe en (iv) trekt het aantal deeltijd- en duale hbo-studenten verder aan tot boven het niveau van 2014. Alleen het aantal studenten in de deeltijd hbo-masteropleidingen neemt niet verder toe.

2. Onderwijsinstellingen moeten hun taalbeleid aanscherpen.

Instellingen die onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aanbieden dienen wettelijk te beschikken over een gedragscode.⁴¹ Uit onderzoek blijkt dat 18 bekostigde onderwijsinstellingen niet aan de wet voldoen.⁴² De redenen hiervoor verschillen. Zo zijn er instellingen die (i) de vereiste gedragscode verwarren met de gedragscode internationale student, (ii) aangeven altijd al Engelstalig onderwijs te hebben verzorgd en (iii) de taalkeuze (alleen) in de Onderwijs en Examenregeling van de opleidingen vastleggen. Daarnaast stelt de Onderwijsinspectie dat de invulling van de bestaande

³⁹ Het predicaat inspectierapport is niet exclusief. Zo bevat paragraaf 3.1 twee beleidsevaluaties en paragraaf 3.2 één monitor die zijn uitgevoerd door de Onderwijsinspectie.

⁴⁰ Dit rapport bespreekt bevindingen uit de Staat van het Onderwijs studiejaar 2013 tot en met 2017.

⁴¹ Zie artikel 7 WHW, lid 2c.

⁴² Het gaat hier om 2 bekostigde universiteiten en 16 bekostigde hogescholen.

codes over het algemeen beperkt is. De huidige invulling van taalbeleid van instellingen leidt volgens de Onderwijsinspectie tot een drietal stelselvraagstukken: (i) hoe verhoudt het aanbod van Nederlands en anderstalig onderwijs zich tot de arbeidsmarktbehoefte, (ii) hoe is de aansluiting van anderstalig onderwijs op het Nederlandstalige onderwijs dat daaraan vooraf gaat, en (iii) wordt de Nederlandse taalvaardigheid voldoende bevorderd?

3. Masteropleidingen zijn over het algemeen goed toegankelijk, maar verbetering is mogelijk.

De Onderwijsinspectie stelt dat het hoger onderwijs in Nederland in het algemeen goed toegankelijk is. Zo is het aantal bacheloropleidingen met een capaciteitsbeperking afgelopen jaren gedaald. Wel maken wo-masteropleidingen in toenemende mate gebruik van de mogelijkheden om te selecteren. Daarnaast laten wo-masteropleidingen in sommige vallen geen hbo-gediplomeerde studenten toe. Hbo-gediplomeerden kunnen naar bijna één op de vijf wo-masteropleidingen niet doormoeten, ook niet via een schakeltraject. De Onderwijsinspectie stelt dat het van belang is dat studenten die het talent en de ambitie hebben, ongeacht het voortraject, toegang tot masteronderwijs hebben.

4. Het aantal opleidingen met een herstelopdracht is in de periode 2016-2018 beperkt.

Het aantal bestaande opleidingen met een herstelopdracht is volgens de Onderwijsinspectie in het studiejaar 2015, 2016 en 2017 beperkt. Zij baseert deze bevinding op een drietal rapporten van de NVAO. In 2018 kregen in totaal 20 van de 508 onderzochte bestaande opleidingen een herstelopdracht.⁴³ In 2016 en 2017 kregen respectievelijk vijf van de 260 en zeven van de 291 onderzochte opleidingen een herstelopdracht. Ten slotte stelt de Inspectie dat de opleidingsaccreditaties in de kern adequaat functioneren.

3.5 Adviezen, verkennend en overig onderzoek

De overige 35 beleidsonderzoeken zijn geclassificeerd als advies, verkennend of overig onderzoek. Deze onderzoeken hebben verschillende invalshoeken op het hoger onderwijs en bieden inzicht in een aantal aspecten van het gevoerde beleid.

Adviezen en verkennend onderzoek

In totaal zijn er 25 beleidsonderzoeken als advies of als verkennend onderzoek geclassificeerd. Deze beleidsonderzoeken hebben veelal weinig direct raakvlak met het beleid van de afgelopen jaren, maar kijken daarentegen naar toekomstig te voeren beleid of zijn daar ondersteunend aan. Derhalve zijn er in deze studies slechts zelden uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Wel zijn er in sommige gevallen handvatten geboden om de doeltreffendheid, en in beperkte mate ook de doelmatigheid, van het beleid in de toekomst te verhogen.

De meeste adviesrapporten zijn afkomstig van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege dat zowel de regering als de Tweede Kamer adviseert over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van onderwijs. De afgelopen jaren heeft de Onderwijsraad veel aanbevelingen gedaan met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zo (i) gaat zij in het rapport *'de volle breedte van onderwijskwaliteit'* in op de vraag hoe een 'brede

⁴³ Het gaat om tien hbo-opleidingen en tien wo-opleidingen.

opvatting van kwaliteit' richting kan geven aan het hoger onderwijsstelsel, (ii) biedt zij aanknopingspunten hoe verdere vooruitgang kan worden geboekt in het zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten en (iii) draagt zij bij aan de inhoud van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Daarnaast adviseert de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) zowel de regering als het parlement. In de afgelopen periode heeft zij onder meer gerapporteerd over de beleidsontwikkeling van de creatieve industrie en de ICT.⁴⁴ Ten slotte is er een tiental aanbevelingen gedaan door de Taskforce 'beter benutten onderwijs en openbaar vervoer' over het beter benutten van de onderwijsinstellingen en het openbaarvervoersysteem. Deze aanbevelingen geven geen aanvullend inzicht in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het gevoerde beleid.

De verkennende onderzoeken gaan over het verkrijgen van beter inzicht in bepaalde praktijken of over de invulling en verwachte effecten van nieuw vorm te geven beleid. Twee vooraanstaande voorbeelden hiervan zijn de onderzoeken om beter inzicht te krijgen in de internationalisering van het hoger onderwijs (zowel het instellingsbeleid als de praktijk) en naar de verwachte effecten van het studievoorschot. Hierin zijn diverse aandachtspunten voor toekomstig beleid gegeven. Deze aandachtspunten geven geen aanvullend inzicht in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Overig onderzoek

In totaal zijn er tien beleidsonderzoeken als 'overig' geclassificeerd. Het betreft veelal onderzoeken die geen betrekking hebben op het gevoerde beleid of geen relatie hebben tot het hoger onderwijs. Derhalve wordt op basis van deze onderzoeken geen inzicht verkregen in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het gevoerde beleid in de periode 2015-2018.

3.6 Conclusies op basis van beleidsonderzoek

In hoofdstuk 2 is een theoretische samenhang tussen de beleidsinstrumenten (*input* en *activiteiten*) en de beoogde effecten van het beleid (*output*, *outcome* en *impact*) beschreven. Deze beleidstheorie is vervolgens schematisch weergegeven met behulp van een doelenboom (zie Figuur 2.3). In dit hoofdstuk is gekeken in hoeverre de beoogde effecten van het beleid in de praktijk zijn gerealiseerd en in hoeverre deze zijn te relateren aan de ingezette beleidsinstrumenten. Deze exercitie is uitgevoerd op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal in de periode 2015-2018.

Realisatie beleidsdoelen

Op basis van de resultaten van de uitgevoerde beleidsevaluaties, monitors, internationale benchmarks en casestudies en inspectierapporten (*output*) kan niet éénduidig geconcludeerd worden in hoeverre de belangrijkste operationele beleidsdoelstellingen (*outcome*) kwaliteit en toegankelijkheid in de praktijk als gevolg van beleid gerealiseerd zijn en daarmee hebben bijgedragen aan de beoogde algemene doelstelling(en) (*impact*) van het hoger onderwijs. Ook is het niet mogelijk om op basis van het onderzoeksmateriaal te concluderen in hoeverre het hoger onderwijs in Nederland is verbeterd ten aanzien van het behalen van de operationele beleidsdoelstellingen als gevolg van het

⁴⁴ De AWTI heeft ook recentere adviezen, na 2018 gepubliceerd, die buiten de scope van deze studie vallen.

gevoerde beleid. Wel laten verschillende indicatoren zien dat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel over het algemeen van goede kwaliteit is, ook internationaal gezien. Daarnaast wijzen verschillende indicatoren erop dat het hoger onderwijs over het algemeen toegankelijk is, al lijkt dit niet voor alle groepen te gelden wanneer internationaal wordt vergeleken.⁴⁵ De mate waarin de resultaten van het uitgevoerde beleidsonderzoek (*output*) zijn te relateren aan de genomen beleidsmaatregelen (*activiteiten*) en ingezette middelen (*input*) is zeer beperkt. Voor veel beleidsinstrumenten worden beperkt specifieke budgetten geormerkt doordat het grootste gedeelte van het budget naar de lumpsumfinanciering van onderwijsinstellingen gaat. Daadwerkelijke toerekening van uitgaven (*input*) aan beleidsinstrumenten (*activiteiten*) wordt hierdoor bemoeilijkt. Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid zijn hierdoor niet of slechts beperkt mogelijk.

Conclusie doeltreffendheid

Binnen het beleid dat is geëvalueerd is de doeltreffendheid geanalyseerd op basis van de effectladder. Het geëvalueerde beleid is even vaak als doeltreffend als niet tot weinig doeltreffend beoordeeld. De bewijskracht hiervan is veelal ‘veelbelovend’ of ‘indicatief’, waardoor de conclusies als verwacht of waarschijnlijk (in)effectief kunnen worden beschouwd. De beleidsevaluaties dekken slechts 5,2 en 2,5 procent van de totale uitgaven aan respectievelijk begrotingsartikel 6 en 7 af. Het resterende en verreweg het grootste gedeelte van de uitgaven wordt verantwoord door verschillende monitors van een groot aantal indicatoren en internationale benchmarks en casestudies. Echter kunnen monitors in tegenstelling tot beleidsevaluaties geen (plausibel) causaal verband leggen tussen *input* en *outcome*. Hierdoor zijn conclusies over de doeltreffendheid van het Nederlandse hoger onderwijsbeleid niet of slechts beperkt mogelijk. De indicatoren die wel gerelateerd worden aan beleidsmaatregelen laten zowel positieve als minder positieve ontwikkelingen zien. Tot slot bevatten de inspectierapporten, adviezen en verkennende en overige onderzoeken geen conclusies over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid in de periode 2015-2018.

Conclusie doelmatigheid

De doelmatigheid van het gevoerde beleid is onderbelicht. Slechts één beleidsevaluatie doet beperkt een uitspraak over de doelmatigheid van het gevoerde beleid en beoordeelt deze als ondoelmatig. Dit is een gemiste kans, omdat goed vormgegeven evaluaties bij uitstek een instrument zijn om de doelmatigheid van beleidsmaatregelen vast te stellen. Daarnaast doet geen enkele monitor een uitspraak over de mogelijke doelmatigheid van gevoerd beleid. Dit past bij de beperkte scope van monitors, omdat voor doelmatigheid vereist is dat inzicht wordt gegeven in alternatieve manieren om hetzelfde doel te bereiken; bijvoorbeeld met andere instrumenten of met minder middelen. Een monitor brengt per definitie alleen het gevoerde beleid en niet het mogelijke alternatieve beleid of beleidsinstrumenten in beeld. Ook mist een beschrijving van de afweging om voor een bepaalde koers te kiezen waardoor reconstructie van de beleidstheorie moeilijk is. Verder is het internationaal vergelijkend onderzoek onvoldoende toereikend om vast te stellen in hoeverre dezelfde (hoge) kwaliteit en toegankelijkheid kan worden behaald met andere instrumenten of minder middelen of dat met dezelfde middelen een hogere kwaliteit en toegankelijkheid kan worden bereikt door andere instrumenten in te zetten. Dit is deels inherent aan benchmarks. Niettemin kan de bruikbaarheid van benchmarks worden vergroot door vooraf duidelijke doelen te stellen, middelen te oormerken

⁴⁵ Ook de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs stelt (in Spoor 3) op basis van de OESO benchmark review vast dat Nederland een sterk hoger onderwijsstelsel heeft. Nederland kent internationaal gezien een laag aandeel volwassen studenten, studenten met een migratieachtergrond en deeltijdstudenten. Dit draagt mogelijk bij aan toenemende sociaaleconomische ongelijkheid.

om die doelen te behalen en deze vervolgens benchmarken met eerdere periodes en/of in een internationale vergelijking. Tot slot bevatten de inspectierapporten, adviezen en verkennende en overige onderzoeken geen conclusies over de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Conclusie systeem als geheel

Zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het gevoerde beleid komen niet goed in beeld volgens de RPE-systematiek. Conclusies over deze aspecten van het onderwijssysteem in het algemeen kunnen derhalve niet worden onderbouwd met de set van studies en rapporten die voor de afgelopen periode beschikbaar zijn. Wel zijn deelconclusies mogelijk. Deze zijn hieronder uitgesplitst naar de drie operationele beleidsdoelstellingen. Onderstaande punten zijn in Paragraaf 3.1 tot en met 3.5 toegelicht.

1. Toegankelijkheid van het hoger onderwijs:
 - Selectie aan de poort draagt bij aan het behalen van de doelen, maar leidt mogelijk tot meer sociale ongelijkheid doordat het mogelijk bepaalde groepen afschrikt;
 - Studiekeuzecheck is sterk in ontwikkeling en leidt tot minder uitvallers;⁴⁶
 - Invoering vooropleidingseisen bij een aantal niet-verwante doorstroomroutes mbo-hbo behaalt beoogd doel niet;
 - Opbrengsten van pilotronde 4B zijn zeer bescheiden;
 - Het BSA leidt potentieel tot minder studie-uitval en overstappers;
 - Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark niet voor iedereen even toegankelijk;
 - In de groep van middelgrote systemen is de groei in deelname aan het ho in Nederland niet afwijkend;
 - Het gevoerde beleid leidt mogelijk tot een toename van het aantal startende studenten;
 - Masteropleidingen zijn over het algemeen goed toegankelijk, maar verbetering is mogelijk.

2. Kwaliteit van het hoger onderwijs:
 - De prestatieafspraken dragen waarschijnlijk bij aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijsstelsel;
 - Een opener bestel heeft geen substantiële effecten op de structuur, het gedrag en de prestaties van de onderwijsmarkt;
 - RAAK-subsidies verbinden lectoraten met het bedrijfsleven en de publieke sector;
 - Bindende prestatiebekostiging is waardevol, maar ook voor verbetering vatbaar;
 - De Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs draagt mogelijk bij aan bewuster studiekeuzegedrag;
 - Er is een terugloop in het aanbod van deeltijd- en duale opleidingen;
 - Het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is volgens de OESO-benchmark van kwalitatief hoog niveau;
 - Het multidimensionale karakter van het begrip kwaliteit maakt een internationale vergelijking moeilijk;
 - Onderwijsinstellingen moeten hun taalbeleid aanscherpen.

⁴⁶ De Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs stelt in Spoor 3 dat het feilloos manoeuvreren van een jong zich nog ontwikkelend mens meer aandacht vereist dan een goede studievoorlichting en een matchingsactiviteit. Temeer omdat de relatie tussen opleiding en werkveld complexer is geworden.

3. Doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs:

- Het Nederlandse ho-stelsel is volgens de OESO-benchmark één van de best gefinancierde systemen.

Overkoepelende conclusies:

- Slechts een beperkt gedeelte van de bekostiging is middels beleidsevaluaties afgedekt, waarbij het geëvalueerde beleid even vaak als doeltreffend als niet tot weinig doeltreffend bestempeld is;
- De doelmatigheid van het gevoerde beleid is onderbelicht gebleven in de evaluaties. Wel heeft de OESO in een benchmarkstudie geconcludeerd dat Nederland een van de best gefinancierde systemen van hoger onderwijs heeft;
- Er is meer aandacht nodig voor een vooraf opgestelde en toetsbare theoretische onderbouwing van het beleid;⁴⁷
- *Ex ante* moet worden bepaald wat de kosten en baten van instrumenten of maatregelen zijn, *ex durante* kan (door middel van monitoring of benchmarking) worden gekeken in hoeverre doelrealisatie in zicht blijft en *ex post* moet meer en beter worden geëvalueerd. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar waarmee ook conclusies over de lumpsum kunnen worden getrokken. Nieuwe maatregelen en instrumenten zouden zoveel mogelijk vooraf getoetst moeten worden op kosten en baten;
- Zorg voor meer inzicht op macroniveau in de kosten van het hoger onderwijs. Er moeten immers keuzes worden gemaakt en de doelen van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid gaan vaak niet hand in hand. Als vooraf helder is welke afwegingen zijn gemaakt dan gedurende de beleidsperiode en achteraf wordt getoetst in hoeverre het beleid (het instrument) effectief en efficiënt is geweest.

⁴⁷ In Spoor 2 van de beleidsdoorlichting is vastgesteld dat de vigerende sturingsfilosofie van het hoger onderwijs (de HOAK) weinigen helder voor ogen staat. Het opnieuw doordenken, aanscherpen en uitwerken van de beleidstheorie kan bijdragen aan het verhelderen van de beleidskaders.

3.7 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende zes RPE-vragen:

D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 - ➔ *Zie Bijlage B voor een totaaloverzicht van de evaluaties. De bronvermelding hiervan is opgenomen in de literatuurlijst. Paragraaf 3.1 tot en met 3.5 geven een overzicht van op welke manier het beleid is geëvalueerd en met welke reden.*
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
 - ➔ *Veruit de meeste middelen zijn via de lumpsum toegekend en besteed. Het is op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal onmogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. In de toekomst zal deze wijze van financieren waarschijnlijk niet substantieel veranderen, waardoor het belang van ex ante evaluaties (zoals een kosten-batenanalyse) op specifieke terreinen een alternatief bieden. Daarnaast is het van belang dat er inzicht in de inzet van de middelen komt.*
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
 - ➔ *De beleidsevaluaties dekken slechts een beperkt deel van het gevoerde beleid in termen van uitgaven af. In Tabel 3.6 is te zien dat slechts 5,2 en 2,5 procent van de totale uitgaven aan begrotingsartikel 6 en 7 middels een beleidsevaluatie zijn afgedekt. Het gaat hier vooral om de prestatiebekostiging hoger onderwijs, waarvan tevens een gedeelte in de hoofdbekostiging is opgegaan. Daarnaast beschikt het ministerie van OCW niet over een overkoepelende beleidstheorie waarop kan worden terug gevallen.*

E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
 - ➔ *De operationele doelen zijn niet helder geformuleerd, in tegenstelling tot de vorige periode van beleidsdoorlichting, waardoor het niet mogelijk is om een oordeel te geven. Wel is het zo dat Nederland in internationaal opzicht in algemene zin goed scoort op 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid' van het hoger onderwijs. De inzet van middelen lijkt ook passend bij het behaalde niveau.*
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 - ➔ *Op basis van het onderzoeksmateriaal is hierover geen eenduidige conclusie mogelijk.*
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
 - ➔ *Op basis van het onderzoeksmateriaal is hierover geen conclusie mogelijk.*

4 Sturingsfilosofie

Het ministerie gaat sinds 1985 uit van de autonomie van de onderwijsinstelling binnen overheidskaders (HOAK-nota).⁴⁸ In onderstaand kader zijn de zes uitgangspunten van de nota weergegeven:

Het beleid van de overheid moet voldoen aan de volgende desiderata:

1. Gewaarborgd dient te worden, dat het hoger onderwijs, wat betreft de organisatie en de inhoud, dusdanig flexibel is, dat het onderwijsaanbod naar vorm en inhoud tijdig kan worden aangepast aan veranderende onderwijsbehoeften;
2. Het dient de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de instellingen te vergroten en de ontplooiingsmogelijkheden van instellingen en studerenden te bevorderen;
3. Het dient voldoende stimulansen te bevatten tot een doelmatig, kwalitatief hoogwaardig en gedifferentieerd systeem van hoger onderwijs;
4. De relatie tussen samenleving en instellingen van hoger onderwijs moet worden versterkt: het hoger onderwijs moet onder andere kunnen bijdragen tot de oplossingen van maatschappelijke problemen en industriële vernieuwing;
5. De overheid dient de mogelijkheid te hebben om door haar essentieel geachte ontwikkelingen binnen het hoger onderwijs te stimuleren en haar coördinerende en kwaliteitsbewakende rol uit te oefenen;
6. De besturingslast in het hoger onderwijssysteem dient, zo mogelijk, te verminderen.

Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995)

Volgens het ministerie van OCW liggen de uitgangspunten van de HOAK ten grondslag aan het uitgevoerde beleid in de periode 2015-2018. Zo zijn de instellingen op microniveau verantwoordelijk voor de inrichting van hun organisatie en in het bijzonder het onderwijs. Daar tegenover staat dat instellingen zelf hun kwaliteit expliciet bewaken en daarover in openbaarheid rapporteren. Zo behoudt de overheid de mogelijkheid om op een 'hoger aggregatieniveau' ontwikkelingen binnen het onderwijs te stimuleren en haar coördinerende en kwaliteitsbewakende rol uit te oefenen.

Na 25 jaar OCW-beleid heeft Mertens (2011) de HOAK-nota geëvalueerd.⁴⁹ Hij concludeerde dat de nota nog steeds relevant kan zijn voor deze tijd, maar wel zeer beperkt is in haar scope als het om de sturingsfilosofie gaat. In datzelfde jaar heeft de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel ('Commissie Veerman') een advies uitgebracht. De rode draad in dit advies is een duidelijke vorm van profilering door instellingen en heldere keuzes ten aanzien van hun missie. Volgens het AWTI-advies: Het stelsel op scherp gezet (2019) is dit nog onvoldoende tot stand gekomen. Zij pleit daarom voor meer prestatiebekostiging en het verder inperken van de autonomie van het hoger onderwijs.

⁴⁸ HOAK staat voor 'hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit'.

⁴⁹ Zie: http://www.vsnv.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/HOAK_na_25_jaar_reactie_Ferdinand_Mertens.pdf

4.1 Autonomie

Zoals beschreven in de HOAK-nota kent Nederland een hoge mate van autonomie van onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs. De instellingen bepalen voor een groot deel zelf hoe zij de lumpsum besteden, maar dienen hierover wel verantwoording af te leggen. De balans tussen autonomie en verantwoording is precair en gaat uit van een zekere mate van vertrouwen en controle. Het optimale niveau hiervan is lastig vast te stellen, maar in haar sturingsfilosofie heeft het ministerie van OCW duidelijk een keuze voor een grote mate van autonomie gemaakt. Vergeleken met andere landen scoort Nederland vooral hoog op het gebied van financiële autonomie, zoals bestedingsvrijheid (zie Tabel 4.2).

Tabel 4.2 Nederland scoort relatief hoog op het gebied van financiële autonomie

	NLD	DEU	GBR	NOR	SWE	FIN	DEN
Organisatie autonomie	76%	57-85%	100%	77%	56%	91%	94%
Financiële autonomie	78%	31-45%	90%	33%	44%	42%	53%
Personeelsautonomie	72%	54-60%	96%	66%	95%	92%	86%
Academische autonomie	57%	65-68%	97%	98%	72%	88%	55%

Noot: De scores zijn bepaald aan de hand van een aantal indicatoren die wel/niet van toepassing zijn op een bepaald land. De scores geven uiteindelijk het percentage van de indicatoren weer dat van toepassing is op het desbetreffende land.

Bron: European University Association (2011)

Het basisprincipe van autonomie wordt in de wetenschappelijke literatuur over hoger onderwijs-systemen doorgaans gerechtvaardigd door de positieve relatie die bestaat tussen autonomie en prestaties van instellingen. Het algemene beeld is dat instellingen in landen met een hoge mate van autonomie (en concurrentie) beter presteren op het terrein van onderzoek (Aghion et al., 2010). De relatie met betrekking tot onderwijsprestaties is niet op deze manier onderzocht, maar onderwijs en onderzoek zijn veelal complementair waardoor eenzelfde conclusie tussen autonomie en onderwijsprestaties zou mogen worden verwacht. Deze veronderstelde relatie tussen autonomie en prestaties moet wel met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd vanwege mogelijke niet geobserveerde verschillen tussen landen, waardoor een causaal effect niet eenduidig is vast te stellen.

1. Autonomie vraagt om transparantie van uitgaven

In het adviesrapport Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen uit 2018 adviseert de Onderwijsraad om onderwijsinstellingen meer verantwoording af te leggen over hun uitgaven, zonder af te doen aan het basisprincipe van relatieve autonomie. De raad stelt dat een systeem van lumpsumbesteding met onvoldoende koppeling tussen uitgaven en doelstellingen op het niveau van de onderwijsinstelling ervoor zorgt dat het inzicht in de doelmatigheid van de uitgaven ontbreekt. Op basis van ons onderzoek in de periode 2015-2018 komen we tot eenzelfde conclusie: de doelmatigheid van het gevoerde beleid is onderbelicht gebleven in de evaluatie en monitoring ervan. De raad doet ten aanzien hiervan de volgende twee aanbevelingen:

- a. Werk stapsgewijs toe naar meer inzicht op de doelmatigheid van bestedingen;
- b. Verbeter de verantwoording van bestedingen.

a. Werk stapsgewijs toe naar meer inzicht op de doelmatigheid van bestedingen

Om doelmatigheid van de bestedingen van onderwijsinstellingen te kunnen evalueren, onderscheidt de raad drie stappen:

1. Beleidsrijk begroten: doelen stellen en die doelen koppelen aan het financiële beleid;

2. Effectiviteit van beleid vaststellen: evalueren of de doelen gehaald zijn; en
3. Doelmatigheid van beleid evalueren: beoordelen van de kostenefficiënte van beleid.

Verder adviseert de raad om in te zetten op benchlearning bij onderwijsinstellingen – reflectie op de eigen positie ten opzichte van het gemiddelde op een benchmark – voor meer inzicht in doelmatigheid. Een benchmark vat gegevens op regionaal of nationaal niveau samen en geeft daarmee een referentiepunt, waardoor inzicht in de algehele doelmatigheid van het onderwijs ontstaat. Een individuele instelling kan dit referentiepunt vertalen naar de eigen context en daarmee inzicht verkrijgen in de doelmatigheid van de eigen bestedingen.

Door de onderwijsprestaties en financiële gegevens van een instelling te vergelijken met (gemiddelden van) vergelijkbare onderwijsinstellingen kunnen resultaten goed worden afgezet tegen de bestede middelen. Dergelijke vergelijkingen leveren inzicht op in de prestaties die worden geleverd per geïnvesteerde euro tussen instellingen die dezelfde of vergelijkbare opleidingen aanbieden. Benchlearning kan zo het doelmatighedsbesef vergroten en bijdragen aan de vorming van een oordeel over de doelmatigheid van de eigen bestedingen.

b. Verbeter de verantwoording van bestedingen

Daarnaast zijn verantwoording en toezicht belangrijke manieren om tekortkomingen van autonomie te ondervangen. Juist waar de overheid met lumpsumbekostiging aan instellingen bestedingsvrijheid laat, is verantwoording van bestedingen volgens de Onderwijsraad een noodzakelijke voorwaarde. Dit is volgens de raad eerder een kwestie van het optimaliseren van de werking van bestaande mechanismen en prikkels dan van aanscherping of uitbreiding van de verantwoording of het toezicht. Het is zaak dat de hiervoor in het leven geroepen organen, zoals de Raden van Toezicht, hun rol als toezichthouder en kritische gesprekspartner ook echt waarmaken.

2. Meer regie vanuit de overheid om het hoger onderwijs toekomstbestendig te maken?

In het adviesrapport Het stelsel op scherp gezet uit 2019 stelt het AWTI dat een hoge mate van autonomie soms belemmerend kan werken om het stelsel voor te bereiden op de toekomst. Het AWTI constateert dat het huidige stelsel niet toekomstbestendig is vanwege (i) de mismatch tussen onderwijs en arbeidsmarkt, (ii) te weinig voorbereiding op toekomstige leervragen, (iii) mondiale concurrentie op het gebied van onderwijs en onderzoek en (iv) grote maatschappelijke uitdagingen die vragen om kennis en innovatie. Autonomie van instellingen kan volgens het AWTI belemmerend zijn voor de benodigde afstemming om het stelsel als geheel beter te laten presteren. Het AWTI doet daarom de volgende aanbevelingen:

1. Verduidelijk de maatschappelijke opdracht van het stelsel;
2. Bewaak stelseldoelen en stuur op profilering en resultaat;
3. Overweeg om stelseltoezicht over te laten aan een specifiek orgaan;
4. Zorg dat instellingen zich sterker profileren;
5. Geef instellingen meer instrumenten om hun profiel te realiseren:
 - a. Verruim mogelijkheden voor selectie;
 - b. Introduceer profielbekostiging;
6. Bevorder samenwerking tussen instellingen.

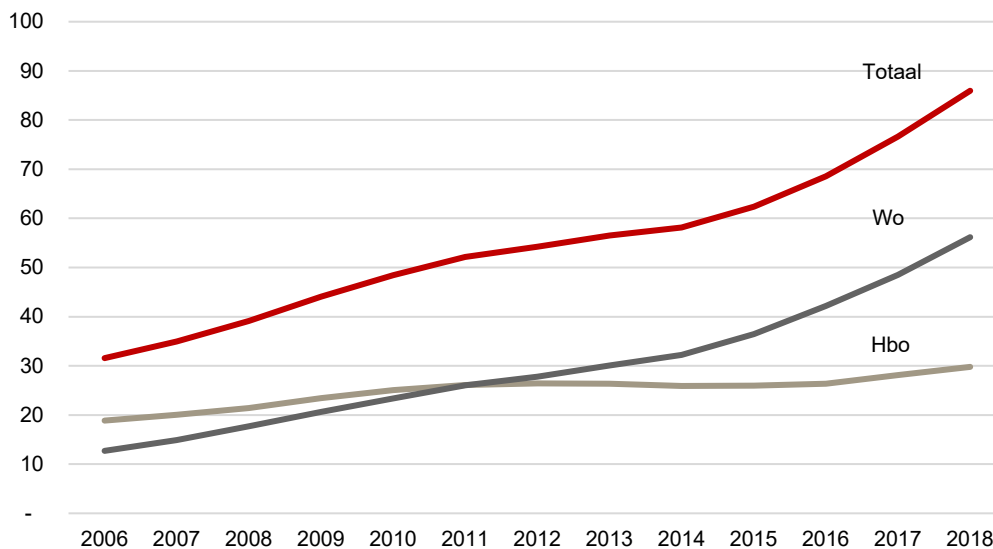
Op hoofdlijnen betekent dit minder autonomie voor instellingen en meer prestatiebekostiging door instellingen financieel te belonen voor profilering. Hierdoor kan volgens het AWTI het onderwijsaanbod worden aangescherpt op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, het onderzoek concurrerend zijn

met landen als Zwitserland en de Verenigde Staten en kan ook de functie van valorisatie meer tot uitdrukking komen. Deze aanbevelingen passen binnen de koers die reeds is ingezet met een studiekeuzecheck die studenten bewuster maakt van hun keuzes en door macrodoelmatigheidstoetsen die zijn vereist bij het opzetten van nieuwe opleidingen.

4.2 Open systemen

De HOAK-nota heeft een duidelijk nationaal perspectief; internationale (Europese) interacties worden niet behandeld (Mertens, 2011). Veel beleidsinstrumenten zijn dan ook gebaseerd op een gesloten systeem van hoger onderwijs. In werkelijkheid kent Nederland juist een open systeem; d.w.z. dat er een open verhouding is met de internationale (Europese) omgeving. Instroom van studenten uit het buitenland en samenwerking met internationale partners is hiervoor gebruikelijk en kenmerkend. Met name de instroom van internationale studenten in het hoger onderwijs is de afgelopen jaren sterk toegenomen (zie Figuur 4.1) en onderwerp van de beleidsdiscussie geworden.

Figuur 4.1 Toename instroom internationale studenten naar opleidingsniveau (in duizenden)



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. DUO en Nuffic (2019)

1. Internationalisering zet druk op de financiering en absorptiecapaciteit van het stelsel

Enerzijds brengt internationalisering positieve (langetermijn)effecten met zich mee, zoals extra arbeidsparticipatie van hoogopgeleiden dat maatschappelijk gezien tot een positief kosten-batensaldo leidt (zie CPB, 2019), anderzijds zijn er mogelijk ook negatieve effecten op de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs als onvoldoende wordt geanticipeerd op de internationale markt. Dit laatste is mogelijk het gevolg van een discrepantie tussen de beleidsinstrumenten (*activiteiten*) en beleidsdoelstellingen (*outcome*) die worden nagestreefd. Zo bevat de huidige bekostigingssystematiek bijvoorbeeld een prikkel om zoveel mogelijk EER-studenten aan te trekken. Een groeiende instroom van publiek bekostigde EER-studenten leidt (op termijn) tot hogere kosten op de begroting (en daarmee verdringing van andere uitgaven), de noodzaak om belastingen te verhogen of tot een lagere bekostiging per student, wat druk zet op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Daarnaast komt het einde van de absorptiecapaciteit van het hoger onderwijsstelsel in zicht; het vermogen van instellingen om verder stijgende aantallen internationale studenten op te nemen.

2. Het IBO-rapport internationalisering van het (hoger) onderwijs stelt drie beleidsvarianten voor

In het rapport Internationalisering van het (hoger) onderwijs (2019) stelt het IBO drie beleidsvarianten voor om de positieve effecten van internationalisering te versterken en de negatieve effecten te beperken:

- Een basisvariant met maatregelen die, ongeacht de specifieke doelstellingen ten aanzien van internationalisering, het inzicht en de regie vanuit de Rijksoverheid vergroten;
- Een kwaliteitsvariant gericht op verhoging van de onderwijskwaliteit; en
- Een beheersingsvariant.

De basisvariant beperkt de autonomie van instellingen en leidt tot een sterkere sturing vanuit de overheid. Maatregelen in deze variant zijn:

- Het opstellen en uitvoeren van een onderzoeksagenda;
- Instellingen verplichten om een internationaliseringsstrategie op te stellen;
- Het expliciet maken en operationaliseren van (centrale) beleidsdoelstellingen;
- Instellingen verplichten om een minimaal kostendekkend tarief voor niet-EER studenten te hanteren;
- Het beperken van het variabele deel in de bekostigingssystematiek;
- Het prioriteren van subsidies voor inkomende mobiliteit.

De maatregelen in de kwaliteitsvariant zijn gericht op het onderwijsaanbod en geven instellingen meer mogelijkheden voor selectie. Maatregelen in deze variant zijn:

- Een sectorale aanpak internationalisering laten opstellen en uitvoeren, gericht op de kwaliteit, door in elk geval het wo en eventueel het hbo;
- Het uitbreiden van het selectie- en sturingsinstrumentarium van ho-instellingen;
- Het verplichten van een C1-niveau Engelse taalvaardigheid van docenten;
- Het verplichten van aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal.

De maatregelen in de beheersingsvariant leiden tot een besparing van 20 procent op het groeipad van de rijksuitgaven; daarvoor mag de internationale instroom niet verder groeien. Maatregelen in deze variant zijn getrapd van minder (met een meer onvoorspelbaar budgettair effect) naar meer sturing (met een meer voorspelbaar budgettair effect):

- Het verplichten van strengere onderbouwing en toetsing voor het aanbieden van Engelstalige opleidingen;
- Een sectorale aanpak internationalisering laten opstellen en uitvoeren, gericht op het beheersen van instroom, in elk geval door het wo en eventueel het hbo;
- Het verplichten van een minimumaantal Nederlandstalige vakken, in combinatie met het vragen van een bepaald referentieniveau Nederlands voor buitenlandse studenten;
- Het instellen van een maximumdeel Engelstalige opleidingen dat in Nederland mag worden aangeboden, in combinatie met het instellen van een maximumaantal studenten (*numerus fixus*) op Engelstalige opleidingen;
- Het invoeren van een generieke korting op de lumpsumuitgaven in het hoger onderwijs.

De HOAK-nota houdt onvoldoende rekening met internationale (Europese) interacties. Dit leidt mogelijk tot discrepantie tussen instrumenten en doelstellingen, wat druk zet op de financiering en absorptiecapaciteit van het Nederlandse hoge onderwijsstelsel. Het IBO-rapport Internationalisering van het (hoger) onderwijs biedt handvatten om deze negatieve effecten te beperken.

5 Besparings- en intensiveringsvariant

Substantiële besparingen zijn te behalen door de bbo-bachelor te verkorten tot drie jaar, door de bacheloropleidingen in het Nederlands te geven en door de masteropleiding niet-bekostigd te maken. Intensiveringen zijn het verlagen van de student-docentratio en het verder tegengaan van studievertraging en -uitval.

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf begin 2015 worden opgesteld, moeten een zogenaamde 20 procent-besparingsvariant bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. In aanvulling daarop beschrijven wij tevens een 20 procent-intensiveringsvariant. Deze varianten voegen een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe. Hierbij zijn zowel de grondslag als de maatregelen besproken.

5.1 Grondslag

De grondslag voor de berekening van een 20 procent-variant bestaat in ieder geval uit de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Voor begrotingsartikel 6 en 7 gaat dit respectievelijk om ruim € 3 en bijna € 4,5 miljard, dus afgerond in totaal om € 7,5 miljard. De besparings- en intensiveringsvariant moet zodoende optellen tot ongeveer € 1,5 miljard.

5.2 Besparings- en intensiveringsmaatregelen

We beschrijven onderstaand vier besparingsmaatregelen en twee intensiveringsmaatregelen. Tabel 5.1 geeft een samenvatting van de budgettaire impact.

Tabel 5.1 Overzicht besparings- en intensiveringsvariant (in miljoenen euro's)

Uitgaven	Bedrag	Uitgaven	Bedrag
Grondslag uitgaven	7.500	Grondslag uitgaven	7.500
20% besparing (minder uitgaven)	1.500	20% intensivering (meer uitgaven)	1.500
Besparingsmaatregelen		Intensiveringsmaatregelen	
<i>Besparingsmaatregel 1</i>	900	<i>Intensiveringsmaatregel 1</i>	550-1.300
<i>Besparingsmaatregel 2</i>	550	<i>Intensiveringsmaatregel 2</i>	restant
<i>Besparingsmaatregel 3</i>	200-650		
<i>Besparingsmaatregel 4</i>	200-550		

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Besparingsmaatregel 1: Loskoppelen van de masteropleiding en vervolgens de masteropleiding uit de bekostiging halen
De bachelor-masterstructuur is een uitwerking van de Bologna-verklaring van 1999, waarin afspraken zijn gemaakt tussen Europese landen om hun hoger onderwijsstelsels beter op elkaar aan te laten sluiten. Volgens deze structuur zijn de bachelor- en masteropleiding opzichzelfstaande, afgeronde opleidingen. Het idee was dat studenten een bachelor zou behalen, waarna een keuzemoment volgt. Dat keuzemoment kan een vervolgopleiding op masterniveau zijn of het betreden van de

arbeidsmarkt om eventueel pas later een master te halen. Meestal kiezen wo-studenten aansluitend op hun bachelor voor een masteropleiding. Ook hbo-bachelors stromen (middels een schakeljaar) steeds vaker door naar een wo-master. De keuze voor een master aansluitend op de bachelor lijkt een automatisme te zijn geworden en te weinig een bewuste keuze.

In het geval er significant minder budget beschikbaar is, kan ervoor gekozen worden om de bacheloropleiding los te koppelen van de masteropleiding en vervolgens de masteropleiding uit de bekostiging te halen. De gemiddelde uitgaven aan een masterstudent zijn € 9,0 (hbo) en € 7,6 (wo) duizend voor een masteropleiding.⁵⁰ In Nederland zijn er 12,5 (hbo) en 107,3 (wo) duizend masterstudenten (DUO, 2018). Het uit de bekostiging halen van de masteropleiding levert daarmee een besparing op van € 900 miljoen.

De initiële studieduur wordt met deze maatregel verkort waardoor de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt sneller wordt gemaakt. Dit heeft als voordeel dat studievertraging en -uitval waarschijnlijk zullen afnemen. De toegankelijkheid van de masteropleidingen wordt via de arbeidsmarkt verzorgd, waardoor er mogelijk keuzes worden gemaakt die beter aansluiten op de vraag in de arbeidsmarkt. Een nadeel van deze maatregel is dat de kwaliteit van de initiële instroom op de arbeidsmarkt mogelijk lager is, omdat korter is geïnvesteerd in kennis.

Besparingsmaatregel 2: Verkort de hbo-bachelor van vier naar drie jaar

Momenteel duurt een hbo-bachelor vier jaar en een wo-bachelor drie jaar. De gemiddelde uitgaven aan een hbo-bachelorstudent zijn € 28,8 duizend ten opzichte van € 18,2 duizend voor een wo-bachelorstudent. Dat is respectievelijk € 7,2 (hbo) en € 6,1 (wo) duizend per student per bachelorjaar.⁵¹

In het geval er significant minder budget beschikbaar is, kan ervoor gekozen worden om de duur van een hbo-bachelor gelijk te stellen aan een wo-bachelor. Een argument om een hbo-bachelor vier jaar te laten duren is dat veel studenten een havo vooropleiding van vijf jaar hebben t.o.v. een zesjarige vwo-opleiding voor wo-studenten.

In Nederland studeren er op het hbo ongeveer 455 duizend studenten. Ruim 75 duizend hiervan zitten in het laatste studiejaar (DUO, 2018). Het verkorten van de hbo-bachelor van vier naar drie jaar levert daarmee een besparing op van bijna € 550 miljoen.

Het voordeel van deze maatregel is dat studenten sneller de markt op stromen met een positief effect op studievertraging en -uitval. Een nadeel is dat de doorstroom richting wo waarschijnlijk moeilijker wordt.

Besparingsmaatregel 3: Verplicht het Nederlands als voertaal voor bacheloropleidingen

De afgelopen jaren is het aantal opleidingen dat geheel of gedeeltelijk wordt aangeboden in het Engels sterk toegenomen; met name in de masterfase en bij wo-bacheloropleidingen. Tegelijkertijd is het aantal EER-studenten ook sterk toegenomen; van ruim 20 duizend in 2006 naar bijna 60 duizend in 2017. Tijdens een studie bedragen de kosten van een EER-student voor de Nederlandse overheid ruim € 7,5 duizend per jaar. Over de gehele studieduur komen de netto kosten voor de

⁵⁰ Zie OCW begroting 2019, p. 59 (de wo-uitgaven zijn gecorrigeerd voor onderzoeksuitgaven). Er is uitgegaan van een gemiddelde masterduur van 1,25 jaar.

⁵¹ Zie OCW begroting 2019, p. 59 (de wo-uitgaven zijn gecorrigeerd voor onderzoeksuitgaven).

Nederlandse overheid van EER-studenten uit op circa € 23 duizend voor hbo-studenten en circa € 21 duizend voor wo-studenten (CPB, 2019).

In het geval er significant minder budget beschikbaar is, kan ervoor gekozen worden om het Nederlands te verplichten als voertaal voor bacheloropleidingen, met uitzondering van een aantal vakgebieden waar het Engels als voertaal aantoonbaar een meerwaarde heeft. Het totaal aantal EER-bachelorstudenten is circa 40 duizend volgens Nuffic-data van 2017, gelijk verdeeld over het hbo en wo. Als we aannemen dat dit leidt tot een reductie van een derde (ondergrens) tot twee derde (bovengrens) van het aantal EER-bachelorstudenten, dan levert dit een besparing op van respectievelijk € 200 tot 650 miljoen euro.

De kwaliteit van het onderwijs zal waarschijnlijk toenemen doordat studenten en docenten in hun moedertaal communiceren.

Besparingsmaatregel 4: Terugdraaien van de investeringen hoger onderwijs 2015-2025

In 2015 is besloten om vrijgekomen studievoorschotmiddelen te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De instellingen krijgen in 2019 een bedrag van € 184 miljoen in totaal, wat kan oplopen naar € 550 miljoen in 2024. In het geval er significant minder budget beschikbaar is kan ervoor gekozen worden om als eerste te korten op deze intensiveringen. Dit kan uiteindelijk een besparing opleveren van € 200 tot 550 miljoen.

Intensiveringsmaatregel 1: Verbeter de student-docentratio

Het aantal ingeschreven ho-studenten is de afgelopen jaren sterk gestegen. Tegelijkertijd is ook het aantal ho-docenten toegenomen, maar veelal niet zo veel als het aantal studenten. Mede hierdoor ervaren docenten een steeds hogere werkdruk en is er minder tijd voor aandacht en begeleiding van studenten, wat ten koste gaat van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Momenteel is het student-docentratio (het gemiddeld aantal leerlingen per voltijdeenheid leraar) 20,4 in het hbo en 19,3 in het wo.

In het geval er significant meer budget beschikbaar is, kan ervoor gekozen worden om te investeren in intensiever en kleinschaliger onderwijs met meer docenten, wat een impuls geeft aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Als streefwaarde kan een student-docentratio genomen worden van bijvoorbeeld 15 (vergelijkbaar met University Colleges). Om dit te realiseren zijn er 12,5 duizend extra docenten nodig in het hoger onderwijs; ruim 8 duizend in het hbo en bijna 4,5 duizend in het wo (bij gelijkblijvende studentaantallen). De loonkosten voor een (universitair) docent liggen ongeveer tussen de € 42,8 (junior) en € 107,2 (hoofddocent) duizend per jaar.⁵² Het verbeteren van de student-docentratio in het hoger onderwijs naar 15 betekent dus een intensivering van € 550 miljoen tot € 1,3 miljard.

Intensiveringsmaatregel 2: Verder tegengaan van studievertraging en -uitval

Vergeleken met peerlanden heeft Nederland relatief veel studievertraging en -uitval (zie Paragraaf 3.1 en 3.2). Een aantal maatregelen, zoals betere voorlichting, de studiekeuzecheck en het BSA, heeft reeds geleid tot een lager uitvalpercentage onder studenten (zie Paragraaf 3.3). Desondanks blijft Nederland achter ten opzichte van andere landen.

⁵² Dit is berekend door het bruto maandloon voor (universitair) docenten (o.b.v. de Nationale Beroepengids) te vermenigvuldigen met anderhalf. Dit geeft een benadering van de loonkosten inclusief vakantiegeld en premies.

In het geval er significant meer budget beschikbaar is kan ervoor gekozen worden om te investeren in het verder tegengaan van studievertraging en –uitval. Bijvoorbeeld in betere voorlichting en het verder optimaliseren en inzetten van de studiekeuzecheck. Zo kan de studiekeuzecheck een verplicht onderdeel van de inschrijving worden. Daarnaast kan een korting (bijv. van € 2 duizend) op de studieschuld geïntroduceerd worden voor bachelorstudenten die tussendoor niet van opleiding switchen en nominaal plus één jaar afstuderen. Dit gaat om ongeveer 75 procent van de bachelorstudenten, zowel hbo als wo, uit het meest recente instroomjaar (IvhO, 2019).⁵³ Als we aannemen dat deze maatregel leidt tot een stijging van dit percentage naar 80 (ondergrens) tot 90 (bovengrens) procent, dan betekent dit een intensivering van € 250 tot € 300 miljoen.

Vanuit de RPE mag er een geleidelijke opbouw in de besparingsvariant worden ingebouwd, waarbij de eerste jaren minder dan 20 procent wordt gerealiseerd. Structureel (dat is na een periode van vier jaar), moet de besparingsvariant wel op minstens 20 procent van de uitgaven uitkomen. In het geval dit niet gehaald wordt kan er aanvullend gekozen worden voor een generieke korting op de lumpsumbekostiging van het hoger onderwijs als extra besparingsmaatregel. Hetzelfde geldt voor de intensiveringsvariant waarbij er aanvullend gekozen kan worden voor een generieke verhoging van de lumpsumbekostiging.

5.3 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende RPE-vraag:

G) Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

⁵³ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/sectoren/sectorbeeld-gedrag-maatschappij/indicatoren/diploma-behaald>

6 Conclusies

De validiteit van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het gevoerde beleid is voor een groot deel afhankelijk van het aantal en de kracht van de evaluaties die zijn uitgevoerd. Met valide evaluaties kunnen mogelijke verbeteringen worden aangedragen en kan worden geleerd over effectieve en minder effectieve beleidsmaatregelen. Op basis van het syntheseonderzoek is het van belang om de validiteit van het beleid beter te onderbouwen, zodat na een periode van vier jaar kan worden geconcludeerd in hoeverre de middelen effectief en efficiënt zijn besteed. Gezien de bekostiging van het hoger onderwijs en de belangrijke rol van de lumpsum hierin, is het niet altijd mogelijk om te evalueren met behulp van ‘harde effectmetingen’.

Benchmarking is een mogelijke oplossing wanneer effectmetingen onhaalbaar zijn. Van belang is dat op een betrouwbare wijze in te vullen. De betrouwbaarheid van de benchmarkanalyse hangt immers voornamelijk af van de groep landen waartegen het beleid wordt afgezet. Het is belangrijk om de ambitie hoog te houden en te leren van goede voorbeelden elders. Tegelijkertijd is een set van duidelijk geformuleerde doelen van belang, omdat het niet (altijd) mogelijk is de additionaliteit van ingezette beleidsinstrumenten hard aan te tonen. Deze doelen moeten vooraf worden vergeleken met de doelen en middelen die in een vorige beleidsperiode en/of in andere landen zijn gesteld en beschikbaar zijn. Als vervolgens kan worden vastgesteld in hoeverre de geformuleerde doelen of gewenste veranderingen bereikt zijn, dan is de bewijsvoering voor de mate van effectiviteit een stap verder gebracht dan nu het geval is. Een dergelijke exercitie kan beginnen bij de OESO-benchmark waarbij aangetekend moet worden dat doelen vooraf helder moeten zijn, zodat gedurende de beleidsperiode en achteraf kan worden gekeken in hoeverre verbeteringen zijn opgetreden.

De bruikbaarheid van de analyse voor beleidsevaluatie en het leren van het gevoerde beleid kan worden vergroot als helder uit de analyses naar voren komt wat de bijdrage is van de ingezette instrumenten aan de beleidsdoelen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daarvoor moet de stap worden gezet van effectmeting/benchmarking naar de rol van het hoger onderwijs bij het creëren van welvaart in Nederland (ultieme *impact*). Deze *impact* moet beter meetbaar gemaakt worden en direct volgen vanuit input en output van het hoger onderwijs. Het vereist een heldere beleidstheorie waarin prikkels en afspraken consistent zijn met de geformuleerde doelen. Hiermee kan met gericht beleid meer maatschappelijke toegevoegde waarde worden behaald. Om te beginnen kunnen bij de uitvoering van de Strategische Agenda 2019-2024 onderstaande aanbevelingen worden meegenomen.⁵⁴

6.1 Meten is weten

Het hoger onderwijs kent drie operationele doelstellingen die op dit moment onvoldoende zijn gespecificeerd. In de vorige periode van beleidsdoorlichting bestond een aantal meetbare en evalueerbare doelstellingen die inzicht gaven in de onderliggende doelen op het terrein van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Deze zijn in de periode 2015-2018 losgelaten. Vanuit de invalshoek van het evalueren van beleid en het trekken van lessen om het beleid te verbeteren is dat jammer.

⁵⁴ In het licht van de (uitvoering van de) Strategische Agenda adviseert de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs in Spoor 3 een aantal concrete vervolgstappen ten aanzien van de beleidsterreinen toegankelijkheid en doelmatigheid.

Het is wenselijk om voor het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het beleid een éénduidige en omvattende visie ten aanzien van beleidsdoelen te formuleren, die vervolgens meetbaar wordt gemaakt. Verschillende studies bieden aanknopingspunten. Bijvoorbeeld voor het operationaliseren van kwaliteit biedt het rapport ‘De volle breedte van onderwijskwaliteit’ van de Onderwijsraad houvast voor het meetbaar maken van onderwijskwaliteit in de brede zin. Op het terrein van toegankelijkheid wordt al veel gemonitord op basis van indicatoren, maar ontbreekt het aan nul- en vooral aan streefwaarden. Het stellen van streefwaarden na een aantal jaren op basis van de huidige situatie (nulwaarde) kan inzicht bieden in de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, waardoor met behulp van benchmarks een scherper beeld gegeven kan worden van de stand van zaken en veranderingen over de tijd, tussen verschillende instellingen in Nederland en in vergelijking met andere landen. Ten slotte is de doelmatigheid van beleid met behulp van kosten-batenanalyses te verbeteren. Het vooraf doordenken van alternatieve manieren om middelen te besteden en daarover te rapporteren helpt om inzicht te krijgen in de afwegingen en de consequenties van die afwegingen na verloop van tijd. Deze afwegingen kunnen achteraf worden geëvalueerd. Op die manier wordt ook leren van gemaakte keuzes gestimuleerd en blijven de alternatieve invullingen ook beschikbaar voor een volgende beleidsperiode.

6.2 Doelen stellen

De tweede aanbeveling volgt uit de analyses in hoofdstuk 2 en 3. Op basis van een krachtige en expliciete beleidstheorie is het mogelijk beleidsmaatregelen vooraf te beoordelen ten aanzien van de operationele doelstellingen en vooral op welke wijze deze (in theorie) moeten worden bereikt. Een dergelijke analyse vooraf dwingt tot het inzichtelijk maken van de verwachte effecten, hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs en de wijze waarop het dient te worden gerealiseerd. Op basis van reeds beschikbaar materiaal uit de wetenschappelijke literatuur, evaluaties van eerdere vergelijkbare maatregelen (in binnen- en buitenland) en beleids- en inspectierapporten kan een overkoepelende analyse worden gemaakt over de te verwachten effecten van iedere voorgenomen beleidsmaatregel.

Daarnaast is het van belang om vooraf te bezien hoe het beleid ex post kan worden geëvalueerd. Bij invoering van beleid bestaan daar vaak mogelijkheden toe (gefaseerde invoering bijvoorbeeld) en ook is het mogelijk om met pilots te werken als niet duidelijk is in hoeverre de effectiviteit kan worden verhoogd. Ten slotte is ‘loodgieterswerk’ belangrijk om doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld te brengen. Door goed de kranen (wat leveren we?) en de pijpen (op welke manier leveren we?) in beeld te hebben kan vooraf een inschatting worden gemaakt of de middelen toereikend zijn en op een efficiënte wijze bij de juiste doelgroep terechtkomen. Dit loodgieterswerk wordt met veel succes en steeds vaker toegepast in beleidsvelden waar het traditioneel moeilijk is om de werkzame bestanddelen die tot een positieve of negatieve uitkomst leiden, zoals bijvoorbeeld bij ontwikkelingssamenwerking en -hulp (zie ook de Nobelprijs economie die dit jaar naar het ontwikkelen van effectief loodgieterswerk is gegaan).

6.3 Doelmatigheid in beeld

Op basis van het beleidsonderzoek is op dit moment geen gefundeerde uitspraak mogelijk over de doelmatigheid van het beleid. Dit komt voornamelijk omdat het grootste gedeelte van de middelen naar de lumpsumfinanciering van de onderwijsinstellingen gaat. Hierdoor ontbreekt op macroniveau inzicht in de allocatie van de middelen, waardoor een eventuele betere allocatie buiten beeld blijft. Toerekening van overheidsuitgaven aan instrumenten of operationele beleidsdoelen wordt hierdoor verder bemoeilijkt.

Dit belang wordt tevens onderstreept door de commissie Van Rijn: “Inzicht in de kosten en in de verhouding tot de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek is hard nodig om iets te doen aan het achterhaalde verdeelmodel van de bekostiging. Maar dit ontbreekt nu volledig. Zonder deze transparantie komen discussies over het bekostigingssysteem of de toereikendheid van het budget niet verder en blijft het sturen in de mist” (2019). Het adviesrapport Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen (2018) van de Onderwijsraad biedt hiertoe enkele handvatten, zoals: behoud en verbeter de lumpsumbekostiging, evalueer de toereikendheid van de lumpsum, laat instellingen beleidsrijk begroten en versterk de horizontale verantwoording over bestedingen.

Deze conclusie is terug te voeren op een heldere beleidstheorie waarbij een duidelijke koppeling bestaat tussen middelen en te behalen doelen. Vooraf kan worden bepaald met welke middelen de doelen gerealiseerd dienen te worden. Achteraf kan worden vastgesteld in hoeverre dat is gelukt, in hoeverre hetzelfde doel met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden en in hoeverre alternatieve aanwending tot andere resultaten zou hebben geleid.

6.4 Beleidstheorie als leidend instrument

Om de doeltreffendheid ook theoretisch te motiveren, is een overkoepelende beleidstheorie voor het hoger onderwijs van belang. De beleidstheorie laat zien dat het gevoerde beleid *theoretisch gesproken* effectief kan zijn en dient expliciet te worden uiteengezet en vastgelegd in een beleidsdocument waarop gedurende de beleidsperiode kan worden teruggegrepen. Daarnaast verhoogt de beleidstheorie op het instrumentniveau de legitimatie van de overheidsrol en draagt het bij aan de discussie hoe onderdelen van beleid *ex ante*, *ex durante* en *ex post* geëvalueerd kunnen worden.

Uit ons onderzoek blijkt dat slechts enkele beleidsevaluaties expliciet beschikken over een beleidstheorie die consistent is met of ingaat op de doelen van het hoger onderwijs en *ex ante* een kostenbateninschatting presenteert. *Ex durante* wordt nu veel gemonitord maar het is onduidelijk in hoeverre deze monitors aan beleidsmaatregelen zijn gekoppeld. Koppeling helpt om doelrealisatie te waarborgen en mogelijkheden om bij te sturen. *Ex post* kan adequaat geëvalueerd worden indien de instrumenten helder zijn gedefinieerd. Dat kan middels benchmarking en benchcleren (tussen instellingen), maar waar mogelijk ook met effectmetingen gebaseerd op pilots en experimenten. De combinatie van theorie en praktijk leidt middels triangulatie tot een vergroot inzicht in de *impact* van beleid en stimuleert beleidsleren. Meer inzicht in de effectiviteit van beleid is zodoende mogelijk.

6.5 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende drie RPE-vragen:

F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

16. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

→ *Zie paragraaf 6.1 t/m 6.4*

H) Aanvullende vragen

17. Hoe ziet het beleid gericht op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid eruit in de periode 2015 – 2018 en hoe heeft zich dat sinds de vorige periode ontwikkeld?

→ *Op basis van het onderzoeksmateriaal is hierover geen conclusie mogelijk.*

18. Waar liggen voor de nieuwe Strategische Agenda 2019 – 2024 de belangrijkste kansen om, gegeven de huidige budgettaire kaders, met gericht beleid nog meer maatschappelijke toegevoegde waarde te behalen?

→ *Zie paragraaf 6.1 t/m 6.4*

Literatuur

- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Wetenschap (20115a). *De waarde van creativiteit*. Den Haag, 17 maart 2015.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Wetenschap (20115b). *Klaar voor de toekomst? Naar een brede strategie voor ICT*. Den Haag
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Wetenschap (2019). *Het stelsel op scherp gezet*. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2016). *Vastgoed universiteiten*. Deel 1 Financieel toezicht op de sector
- Auditdienst Rijk (2015). *Rapport beleidsdoorlichting 'prestaties van leerlingen en studenten omhoog*.
- ATRIA, Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis (2015). *Toekomst zoekt vrouw*. Over de noodzaak van emancipatie in de robotsamenleving.
- Center for Higher Education Policy Studies (2015). *Dropout and Completion in Higher Education in Europe*. Main Report.
- Center for Higher Education Policy Studies (2015) - *Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*.
- Center for Higher Education Policy Studies (2015a). *De jongens tegen de meisjes*. Een onderzoek naar verklaringen voor verschillen in studiesucces van jongens en meisjes in het mbo, ho
- Center for Higher Education Policy Studies (2015b). *Cultures of Quality: An international perspective*. Profiles of Quality Assurance in Higher Education in Nine Countries
- Center for Higher Education Policy Studies (2015c). *Internationale good practices*. Onderwijskwaliteit en studiesucces. Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Center for Higher Education Policy Studies (2015d). *Kerncijfers hoger onderwijs in internationaal perspectief*. Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Center for Higher Education Policy Studies (2016). *Structural higher education reform - Design and Evaluation*. Synthesis Report.
- Center for Higher Education Policy Studies (2016). *Maatregelen om kansongelijkheid te beperken*.
- Center for Higher Education Policy Studies (2016a). *How Can One Create a Culture for Quality Enhancement?*
- Center for Higher Education Policy Studies (2016b). *Excellence in higher education*. Educational preferences of honours students in the Netherlands.
- Commissie Van de Donk (2017). *Evaluatie experiment prestatiebekostiging (bbo en wo)*. Eindrapport expertwerkgroep evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs.

- Commissie Theeuwes (2012). *Durf te meten*. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Commissie Veerman (2010). *Differentiëren in drievoud*. Omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel.
- CPB (2015a). *Knelpuntregio's lerarenarbeidsmarkt*. Een eerste verkenning.
- CPB (2015b). *The effects of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: a regression discontinuity analysis*.
- CPB (2016). *The effects of Additional Study Choice Activities: Evidence from a Randomized Controlled Trial*.
- Dialogic (2015). *Big Data in Onderwijs en Wetenschap*. Inventarisatie en essays.
- Elffers, L et al. - *Toegankelijkheid van het hbo*. Van complex vraagstuk naar handreiking voor de praktijk. Lectoraat Beroepsonderwijs, 2018, Hogeschool van Amsterdam.
- EP-Nuffic (2015). *Internationalisering in beeld*.
- EP-Nuffic (2015) - *Analyse stayrate van internationale afgestudeerden 2007-2014*
- EP-Nuffic (2016) - *Outgoing student mobility in Dutch higher education 2015-2016*
- Financiën (2018). Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek), Staatscourant 16632, 26 maart 2018.
- ITS (2015). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs*. Deel 1: Literatuurstudie.
- ITS (2015) - *De transformatie van handicap + studie*. Een externe evaluatie.
- ITS, ROA en CHEPS (2015). *Het beste uit studenten*. Onderzoek naar de werking van het Sirius Programma om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *De Staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2013/2014.
- Inspectie van het Onderwijs (2015a). *Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs*. Deelrapport A: Verkenning naar maatregelen rond in- en doorstroom in het bacheloronderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De financiële situatie in het onderwijs 2014*
- Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*
- Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs*. Deelrapport B: Verschillen en ontwikkelingen in de instroom in het bekostigd voltijd bacheloronderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015c). *Schakelen van hbo bachelor naar universitaire master*. Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van doorstroom- en schakeltrajecten in het hoger onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Uitkomst onderzoek naleving declaratievoorschriften bestuurders hoger onderwijs*
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *De kwaliteit van de toetsing in het hoger onderwijs*.

- Inspectie van het Onderwijs (2016b) - *Huisvesting in mbo bbo en wo*
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). *Recht van spreken*. Het functioneren van opleidingscommissies in het Bekostigd Hoger Onderwijs in 2016.
- Inspectie van het Onderwijs (2016c). *De Staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2014/2015.
- Inspectie van het Onderwijs (2016c) - *De financiële staat van het onderwijs 2015*
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2015/2016.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Inventarisatie feiten en cijfers*. Docentkwaliteit HO
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Onderzoek naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel hoger onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs*. Onderwijsverslag 2016/2017.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *In en doorstroommonitor 2008-2017*. Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?
- Kamerstukken I, 2016-2017, 33 519, nr. M
- Kamerstukken II, 2016-2017, 31288, nr. 582
- KBA Nijmegen (2017). *Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het Hoger Onderwijs*.
- KNAW (2018). *Verwevenheid van onderwijs en onderzoek aan Nederlandse universiteiten*.
- KPC (2017). *Dyslexieverklaringen nader verklaard*. PO, VO, MBO en HO/WO.
- Mertens (2011). *Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 jaar*. Reden tot tevredenheid?
- Nuffic (2014a). *Studenten internationaliseren in eigen land*. Nederlands instellingsbeleid
- Nuffic (2014b). *Studenten internationaliseren in eigen land*. De praktijk
- OESO (2018). *Stelselreview benchmarking higher education system performance*
- Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap.
- Onderwijsraad (2015b). *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek*. De waarde(n) van weten.
- Onderwijsraad (2016a). *Moelijk meetbare onderwijsresultaten op het sociale en maatschappelijke domein*. Verkennende notitie in opdracht van de Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Van smal beoordelen naar breed verantwoorden.
- Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen.
- Panteia (2016) - *Rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs*. Een verkennend en vergelijkend onderzoek.

- Rathenau Instituut (2014). *Feiten en Cijfers*. Drijfveren van onderzoekers
- Rathenau Instituut (2016). *Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogescholen*.
- Rathenau Instituut (2018). *Drijfveren van onderzoekers*
- Regioplan Beleidsonderzoek (2015a). *Effectieve schuldpreventie (money matters)*
- Regioplan Beleidsonderzoek (2015b). *Effectieve schuldpreventie (financieel studieplan)*
- Regioplan Beleidsonderzoek (2015c). *Effectieve schuldpreventie (bright about money)*
- Regioplan Beleidsonderzoek (2016). *Het project wetenschap en technologie op de pabo's*.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2017). *Sectoranalyse onderwijs*
- ResearchNed (2014). *Internationalisation at home*. Gebruik en opbrengsten in het Nederlandse Hoger Onderwijs.
- ResearchNed (2015). *Invulling en inrichting tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen*
- ResearchNed (2015a). *Sturen op cijfers en rendementen*
- ResearchNed (2015). *Wel of niet naar het buitenland?* Het dilemma van de scholier. Motieven, ondersteuning en informatiebehoefte van scholieren bij hun voorbereiding om naar het buitenland te gaan voor studie of tussenjaar.
- ResearchNed (2015). *Lerende Leraren*. Evaluatie Lerarenbeurs.
- ResearchNed (2015a). *Uitbreiding studievoorschot naar nieuwe doelgroepen*
- ResearchNed (2016). *Motieven tijdig stoppen studentenreisproduct*
- ResearchNed (2016). *Recht van Spreken*. Het functioneren van opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016.
- ResearchNed (2016a). *Monitor beleidsmaatregelen 2015*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2015.
- ResearchNed (2016b). *Motieven van mbo-studenten om al dan niet te kiezen voor het bbo voor en na invoering van het studievoorschot*. Een mixed-methods onderzoek.
- ResearchNed (2016c). *Onafhankelijke studiekeuzeinformatie*. Een analyse van de onafhankelijkheid, kwaliteit, betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de data die ten grondslag liggen aan de website Studiekeuze 123.
- ResearchNed (2016d). *Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling voor buitenlandverblijf bij startende bo-studenten*. Analyses op basis van de Startmonitor 2008-2009 t/m 2017-2018. Voorlopig rapport.
- ResearchNed (2017a). *Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016.
- ResearchNed (2017b). *Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs*. Eindrapport

- ResearchNed (2017c). *De studiekeuzecheck*
- ResearchNed (2017d). *Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016.
- ResearchNed (2018). *Analyse arbeidsmarktindicator Nationale Alumni Enquête*. Verklaringen voor veranderingen.
- ResearchNed (2018). *Tussenverslag monitor experimenten flexibilisering en vraagfinanciering hoger onderwijs*.
- ResearchNed (2018a). *Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*.
- ResearchNed (2018b). *Monitor beleidsmaatregelen 2017-2018*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2017.
- ResearchNed (2018c). *Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo*.
- ResearchNed (2018d) - *Numerus fixus, selectie en kanselijkheid wo*. Een overzichtsstudie naar doelen, criteria, instrumenten en effecten van selectie.
- ROA (2015). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014*. ROA-R-2015/3
- ROA (2016). *Van starter tot gevorderde* De loopbaanontwikkeling van hbo'ers in de eerste vijf jaren na afstuderen. ROA-R-2016/6.
- ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*.
- ROA (2016) - *Wat verwachten werkgevers van hbo afgestudeerden*. ROA-R-2016/1.
- ROA (2016). *Studiekeuze en arbeidsmarkt: literatuurstudie*. ROA-R-2016/3.
- SEO Economisch Onderzoek (2014). *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters te kortsectoren*
- SEO Economisch Onderzoek (2014) - *Eindrapportage Experimenten Open Bestel*
- SEO Economisch Onderzoek (2015) - *Klaar voor de groei Monitor uitrol Associate degree*
- SEO Economisch Onderzoek (2016a). *Attracting and retaining highly skilled migrants in the Netherlands*.
- SEO Economisch Onderzoek (2016b). *Monitor Ad-ronde 4B*. Samenwerking mbo-hbo bij het opzetten van Associate degrees: een beproefd recept voor succes?
- Taskforce Baljeu (2015). *Beter benutten voor beter onderwijs*. Advies van de Taskforce beter benutten onderwijs en openbaar vervoer.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1985). *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*. 19 253.
- TIER Top Institute for Evidence Based Education Research (2016) - *De financiering, organisatie en bekostiging van leven lang leren in Nederland*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995). *Taken en functies van het hoger onderwijs*. HOAK, HOOP en WHW.

Bijlage A Samenstelling en bijeenkomsten

SEO Economisch Onderzoek is voor dit onderzoek zes maal op het ministerie van OCW geweest.

1. Startbijeenkomst 04-02-2019
2. Interview Feite Hofman 05-03-2019
3. Tussenbijeenkomst 01-04-2019
4. Werkconferentie 18-06-2019
5. Interview Feite Hofman 04-09-2019
6. Concepteindrapportage 07-10-2019

Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs ingesteld door het NRO

Marijk van der Wende (voorzitter)

Maarja Beerkens

Jonneke Bolhaar

Wieger Bakker

Martin Valcke

Paul Zoontjens

Niels Rijke (secretaris en beleidsmedewerker van het NRO, geen lid van de commissie)

Bijlage B Uitgevoerd beleidsonderzoek

3.1 - Beleidsevaluaties (aantal: 18)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
3	Kwaliteit	ResearchNed	2014	Internationalisation at home: Gebruik en opbrengsten in het Nederlandse Hoger Onderwijs
13	Kwaliteit	ITS, ROA, CHEPS	2015	Het beste uit studenten
28	Kwaliteit	Regioplan	2016	Het project wetenschap en technologie op de pabo's
31	Kwaliteit	KBA Nijmegen	2017	Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs
38	Toegankelijkheid	ITS	2015	De transformatie van handicap + studie
39	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport A
40	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport B
44	Toegankelijkheid	CPB	2016	The effects of additional study choice activities: Evidence from a randomized controlled trial
47	Toegankelijkheid	ResearchNed	2016	Doorstroom mbo-hbo
53	Toegankelijkheid	SEO	2016	Monitor Ad-ronde 4B
55	Toegankelijkheid	ResearchNed	2017	De studiekeuzecheck
58	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Selectie bij opleidingen met een numerus fixus en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs
60	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo
61	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Monitor experiment vraagfinanciering
64	Doelmatigheid	SEO	2014	Eindrapportage monitor Experimenten Open Bestel
67	Doelmatigheid	CPB	2015	Knelpuntregio's lerarenarbeidsmarkt een eerste verkenning
68	Doelmatigheid	CPB	2015	The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis
87	Doelmatigheid	Commissie Van de Donk	2017	Evaluatie experiment prestatiebekostiging (hbo en wo)

3.2 - Monitors (aantal: 20)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
6	Kwaliteit	CHEPS	2015	De jongens tegen de meisjes
10	Kwaliteit	EP-Nuffic	2015	Internationalisering in beeld
18	Kwaliteit	ROA	2015	De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep
26	Kwaliteit	Rathenau	2016	Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogeschoolen
30	Kwaliteit	KPC	2017	Dyslexieverklaringen nader verklaard
34	Kwaliteit	KNAW	2018	Verwevenheid van onderwijs en onderzoek aan Nederlandse universiteiten
37	Toegankelijkheid	CHEPS	2015	Dropout and completion in higher education in Europe main port
43	Toegankelijkheid	CHEPS	2016	Maatregelen om kansongelijkheid te beperken

45	Toegankelijkheid	EP-Nuffic	2016	Outgoing student mobility in Dutch higher education 2015-2016
49	Toegankelijkheid	ResearchNed	2016	Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling voor buitenlandverblijf bij startende ho-studenten
50	Toegankelijkheid	ResearchNed	2016	Monitor Beleidsmaatregelen 2015
56	Toegankelijkheid	ResearchNed	2017	Monitor Beleidsmaatregelen 2016-2017
57	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2018	In en doorstroommonitor 2008-2017
59	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Monitor beleidsmaatregelen 2017-2018
69	Doelmatigheid	EP-Nuffic	2015	Analyse stayrate van internationale afgestudeerden 2007-2014
77	Doelmatigheid	ROA	2015	Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014
78	Doelmatigheid	SEO	2015	Klaar voor de groei? Monitor uitrol Associate degree
85	Doelmatigheid	ROA	2016	Van starter tot gevorderde: De loopbaanontwikkeling van hbo'ers in de eerste vijf jaren na afstuderen
89	Doelmatigheid	Regioplan	2017	Sectoranalyse onderwijs
92	Doelmatigheid	ResearchNed	2018	Analyse arbeidsmarktindicator NAE

3.3 - Internationale benchmarks (aantal: 5)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
7	Kwaliteit	CHEPS	2015	Cultures of quality: An international perspective
9	Kwaliteit	CHEPS	2015	Kerncijfers hoger onderwijs in internationaal perspectief
66	Doelmatigheid	CHEPS	2015	Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems
80	Doelmatigheid	CHEPS	2016	Structural higher education reform
90	Doelmatigheid	OESO	2018	Stelselreview benchmarking higher education system performance

3.4 - Inspectierapporten (aantal: 17)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
14	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2015	Staat van het Onderwijs 2013-2014
21	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2016	De kwaliteit van de toetsing in het hoger onderwijs
22	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2016	Recht van spreken: Opleidingscommissies in het hoger onderwijs
23	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2016	Staat van het Onderwijs 2014-2015
29	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2017	Staat van het Onderwijs 2015-2016
32	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2018	Onderzoek naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel hoger onderwijs
33	Kwaliteit	Onderwijsinspectie	2018	Staat van het Onderwijs 2016-2017
39	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport A
40	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport B
41	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Schakelen van hbo bachelor naar universitaire master
57	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2018	In en doorstroommonitor 2008-2017
70	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2015	De financiële situatie in het onderwijs 2014
71	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2015	Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen

81	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2016	Uitkomst onderzoek naleving declaratievoorschriften bestuurders hoger onderwijs
82	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2016	Huisvesting in mbo hbo en wo
83	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2016	De financiële staat van het onderwijs 2015
88	Doelmatigheid	Onderwijsinspectie	2017	Docentkwaliteit

3.5 - Verkennend onderzoek (aantal: 18)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
1	Kwaliteit	Nuffic	2014	Studenten internationaliseren in eigen land: Nederlands instellingsbeleid
2	Kwaliteit	Nuffic	2014	Studenten internationaliseren in eigen land: De praktijk
8	Kwaliteit	CHEPS	2015	Internationale good practices onderwijskwaliteit en studiesucces
11	Kwaliteit	ResearchNed	2015	Wel of niet naar het buitenland? Het dilemma van de scholier
17	Kwaliteit	Dialogic	2015	Big data in onderwijs en wetenschap: Inventarisatie en essays
19	Kwaliteit	CHEPS	2016	How can one create a culture for quality enhancement?
20	Kwaliteit	CHEPS	2016	Excellence in higher education
27	Kwaliteit	ROA	2016	Wat verwachten werkgevers van hbo afgestudeerden
35	Toegankelijkheid	SEO	2014	Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren
42	Toegankelijkheid	ResearchNed	2015	Uitbreiding studievoorschot naar nieuwe doelgroepen
46	Toegankelijkheid	Panteia	2016	Rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs: Een verkennend en vergelijkend onderzoek
48	Toegankelijkheid	ResearchNed	2016	Onderzoek studiekeuze-check
51	Toegankelijkheid	ROA	2016	Studiekeuze en arbeidsmarkt: Literatuurstudie
54	Toegankelijkheid	ResearchNed	2017	Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs
75	Doelmatigheid	ResearchNed	2015	Invulling en inrichting tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen
84	Doelmatigheid	ResearchNed	2016	Motieven tijdig stoppen studentenreisproduct
86	Doelmatigheid	TIER	2016	De financiering, organisatie en bekostiging van leven lang leren in Nederland
91	Doelmatigheid	Rathenau	2018	Drijfveren van onderzoekers

3.5 - Adviezen (aantal: 7)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
4	Kwaliteit	AWTI	2015	De waarde van creativiteit
5	Kwaliteit	AWTI	2015	Klaar voor de toekomst
15	Kwaliteit	Onderwijsraad	2015	Kwaliteit in het hoger onderwijs
16	Kwaliteit	Onderwijsraad	2015	Strategische agenda hoger onderwijs
24	Kwaliteit	Onderwijsraad	2016	Het zichtbaar maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten
25	Kwaliteit	Onderwijsraad	2016	De volle breedte van onderwijskwaliteit
65	Doelmatigheid	Taskforce o.l.v. Baljeu	2015	Beter benutten voor beter onderwijs: Advies van de Taskforce beter benutten onderwijs en openbaar vervoer

3.5 - Overig onderzoek (aantal: 10)

Nr.	Beleidsdoel	Auteur	Jaar	Titel
12	Kwaliteit	ITS	2015	Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur
36	Toegankelijkheid	Atria	2015	Toekomst zoekt vrouw: Emancipatie in de robotsamenleving
52	Toegankelijkheid	SEO	2016	Attracting and retaining highly skilled migrants in the Netherlands
62	Toegankelijkheid	NRO	2018	Toegankelijkheid van het hbo: van complex vraagstuk naar handreiking voor de praktijk
63	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs
72	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (money matters)
73	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (financieel studieplan)
74	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (bright about money)
76	Doelmatigheid	ResearchNed	2015	Sturen op cijfers en rendementen
79	Doelmatigheid	Algemene Rekenkamer	2016	Vastgoed universiteiten - Deel 1: Financieel toezicht op de sector

Bijlage C Verschil begroting en realisatie

Jaar	Artikel	Uitgaven (in miljoen)	Oorzaak
2015	Art. 6	+ € 18,9	Aanpassing op basis van de nieuwe raming studentenaantallen
	Art. 7	+ € 30,4	
	Art. 6	+ € 31,2	De loon- (werkgeverslasten) en prijsbijstelling 2015 en de toevoeging van de kabinetbijdrage voor 2015 voor de Loonruimte-overeenkomst publieke sector
	Art. 7	+ € 37,5	
	Art. 6	- € 9,4	Een intertemporele compensatie om de beschikbare budgetten voor Flexibel HO voor volwassenen in overeenstemming te brengen met de beoogde uitgaven
	Art. 7	- € 1,0	
	Art. 6	- € 5,6	Diverse kleinere mutaties voor onder andere onderzoek en lerarenbeleid
	Art. 7	+ € 3,4	
2016	Art. 6	- € 45,5	Aanpassing op basis van de studentenaantallen uit de Referentieraming 2016
	Art. 7	+ € 57,4	
	Art. 6	+ € 73,7	De doorverdeling van de loon- en prijsbijstelling tranche 2016, de meerjarige doorwerking Loonruimte-overeenkomst en de herstelopslag pensioenpremie loon- en prijsbijstelling 2016
	Art. 7	+ € 93,4	
	Art. 6		Toevoegingen vanuit het ministerie van VWS ten behoeve van de academische ziekenhuizen voor de incidentele herstelopslag ABP en de structurele compensatie level-playing-field pensioenen
	Art. 7	+ € 28,2	
	Art. 6	- € 4,7	De verlaging als gevolg van de lumpsum- en subsidietaakstelling
	Art. 7	- € 6,9	
	Art. 6	- € 4,0	Een overheveling van middelen naar beleidsartikel 16 voor wat betreft het aandeel van de hogescholen en universiteiten in de startimpuls aan de uitvoering van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA)
	Art. 7	- € 8,0	
	Art. 6	- € 10,8	Een intertemporele compensatie om de beschikbare budgetten voor Flexibel HO voor volwassenen in overeenstemming te brengen met de beoogde uitgaven
	Art. 7	- € 2,2	
	Art. 6	- € 4,6	Diverse kleinere mutaties voor onder andere onderzoek en lerarenbeleid
	Art. 7	+ € 4,4	
2017	Art. 6	+ € 46,9	Aanpassing op basis van de studentenaantallen uit de Referentieraming 2017
	Art. 7	+ € 39,8	
	Art. 6	+ € 63,7	De verdeling van de loon- en prijsbijstelling tranche 2017
	Art. 7	+ € 91,4	
	Art. 6	- € 1,4	Een meevaller op de bekostiging Flexibel HO voor volwassenen, er werden minder vouchers toegekend dan geraamd
	Art. 7		
	Art. 6	- € 2,0	Diverse kleinere mutaties voor onder andere lerarenbeleid, uitbesteding van opdrachten en overige beleidsgerichte activiteiten.
	Art. 7	+ € 2,1	

Bron: Jaarverslagen 2015 tot en met 2017

Bijlage D Monitors

Nr. 6 – De jongens tegen de meisjes

Onderwerp	Conclusie
Studiesucces: gemiddeld afstudeercijfer	Wat het afstudeercijfer betreft laten de resultaten laten zien dat in het wo geen significante verschillen zijn tussen jongens en meisjes. In het hbo is dat wel gedeeltelijk het geval. Meisjes doen het in het hbo daarbij vooral beter in situaties waarin van de student een actieve rol verwacht wordt en de docent geen centrale rol als bron van informatie heeft.
Competenties	Wat de competenties betreft vinden we dat het niveau van competenties of niet verschilt tussen jongens en meisjes, of in het geval van academische vaardigheden, voor meisjes deels zelfs lager uitvalt. Met andere woorden, het hogere afstudeercijfer vertaalt zich niet in hogere niveaus van competenties.

Nr. 10 – Internationalisering in beeld

Onderwerp	Conclusie
Tussenjaar (gap year)	Tot 2013 namen steeds meer scholieren een tussenjaar voordat ze aan hun studie begonnen. Ook ging een steeds groter deel van de scholieren tijdens hun tussenjaar op reis. In 2014 is deze belangstelling sterk afgenomen. Dat komt door de invoering van het sociale leenstelsel met ingang van het studiejaar 2015-2016. Daardoor moeten in 2014 geslaagde scholieren de keuze maken voor direct studeren met behoud van studiefinanciering, of een tussenjaar waarna de gehele studie zelf zal moeten worden betaald.
	De 'reizigers' onder de studenten met een tussenjaar maken een betere studiekeuze, vallen minder vaak uit in het eerste jaar, hebben meer contacten in het buitenland en zijn vast van plan om tijdens hun studie nogmaals een periode in het buitenland door te brengen. Reizen tijdens het tussenjaar lijkt dus een positieve invloed te hebben op de verdere studieperiode.
	Ruim de helft van de hbo-studenten en ruim twee derde van de wo-studenten wil tijdens de studie graag een periode in het buitenland doorbrengen. Maar nog geen kwart van de studenten doet dit uiteindelijk ook. Dit geeft aan dat er in Nederland nog veel te winnen valt op het gebied van uitgaande diplomamobiliteit.
Inkomende mobiliteit	Het aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt voor een complete studie neemt verder toe. In het academisch jaar 2014-2015 ging het om bijna 9% van alle in het bekostigde hoger onderwijs ingeschreven studenten. Toch ligt dit percentage hiermee nog steeds onder het Europese gemiddelde.
	Deze stijging vindt alleen plaats in het wo, waar in 2014-2015 ruim 13% van de studentenpopulatie een buitenlandse nationaliteit had. Bij het hbo neemt dit percentage juist licht af naar 6,5%.
	Voor het derde jaar op rij neemt het aantal Duitse studenten dat in Nederland studeert af, dit jaar met ruim 1.000 ten opzichte van vorig jaar. Duitse studenten vormen nog wel steeds 37% van alle buitenlandse studenten in het bekostigde hoger onderwijs.
	Het aantal Duitse studenten daalde alleen in het hbo. In het wo steeg het aantal Duitse studenten ook dit jaar juist weer licht. Andersom wordt de lichte daling van het aantal buitenlandse studenten in het hbo volledig veroorzaakt door de afname van de Duitse studenten. Als we kijken naar de meer dan 100 overige nationaliteiten laat ook het hbo weer een stijging van het aantal buitenlandse studenten zien.
	De herkomst van buitenlandse studenten in het bekostigde hoger onderwijs was ook dit jaar weer diverser. Het aantal studenten uit China en België blijft gelijk, maar het aantal studenten uit het Verenigd Koninkrijk nam voor het derde jaar op rij sterk toe. Ook uit Italië, Bulgarije en Spanje nam het aantal studenten dat in Nederland studeerde weer toe. Door datagebrek blijft het aantal studenten dat voor een stage of een deel van de studie naar Nederland komt vrijwel onbekend.
Uitgaande mobiliteit	Het aantal Nederlanders dat zich voor studie in het buitenland inschrijft – uitgedrukt als percentage van de eigen onderwijspopulatie – ligt ondanks een doorgaande stijging nog steeds ruim onder het Europese gemiddelde. Dit is opvallend, gezien de bovengemiddeld internationale oriëntatie van de Nederlandse economie.
	In vrijwel alle bestemmingslanden nam tussen 2010-2011 en 2011-2012 het aantal Nederlandse inschrijvingen toe, vooral in het Verenigd Koninkrijk en België (Vlaanderen).
	Steeds meer studenten maken gebruik van de meeneembare studiefinanciering, vooral studenten die zich inschrijven in België (Vlaanderen), Portugal, Zweden en Duitsland. De verwachting is dat deze meeneembare financiering met de overgang naar het sociale leenstelsel vanaf komend jaar minder populair wordt.
	22% van de afgestudeerden is gedurende de studie naar het buitenland geweest. Dit percentage lijkt zich te stabiliseren. Het verschil in studiepuntmobiliteit tussen het hbo en het

	wo wordt steeds kleiner. Dit geldt voor zowel het percentage mobiele studenten, als de tijdsbesteding in het buitenland (stage, studie of allebei).
Effect op economie	Studenten gaan vaker naar het buitenland voor stage dan voor studie. Het in 2012 door het Centraal Planbureau (CPB) berekende positieve effect van internationalisering van het hoger onderwijs lijkt te worden bevestigd door een recente studie van de Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), door gegevens van de IND en door een stayratemeting van het CBS. Bij een gemiddelde stayrate van 19% en de studentenaantallen uit 2012 draagt internationalisering ruim € 740 miljoen per jaar bij aan de Nederlandse schatkist. Door stijgende aantallen buitenlandse studenten kan dat bedrag al in het huidige academische jaar oplopen naar een kleine € 1 miljard.

Nr. 18 – De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep	
Onderwerp	Conclusie
Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt van recent afgestudeerden	De arbeidsmarkt voor recent gediplomeerden was in 2014 minder gunstig dan in 2010. De werkloosheid onder recent gediplomeerden lag in 2014 met 8,8% hoger dan in 2010 (4,7%). Ook op basis van andere indicatoren kan worden geconcludeerd dat de arbeidsmarktpositie van pas afgestudeerden in 2014 bepaald niet rooskleurig was.
	De beloning in 2014 lag als gevolg van de economische crisis aanzienlijk lager dan in 2010, er was vaker sprake van verticale en/of horizontale mismatches en het aandeel gediplomeerden met een kleine baan is toegenomen.
	Het uitblijven van (sterke) economische groei na de crisis van 2008 heeft ervoor gezorgd dat het aantal jongeren dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt in 2014 ruim hoger ligt dan het aantal vacatures voor starters.
	In het hbo zijn het de gediplomeerden van techniek die de beste start hebben op de arbeidsmarkt. Universitair gediplomeerden van opleidingen in de opleidingscategorieën medisch, techniek en landbouw en natuur scoren goed op vrijwel alle aansluitingsindicatoren (met uitzondering van de loonindicator voor gediplomeerden van landbouw en natuur).
	De arbeidsmarktperspectieven voor jongeren die in de periode 2015-2020 de arbeidsmarkt zullen betreden zijn gemiddeld genomen over alle opleidingscategorieën redelijk.
Arbeidsmarktperspectieven	De arbeidsmarktperspectieven voor jongeren die in de periode 2015-2020 de arbeidsmarkt zullen betreden zijn gemiddeld genomen over alle opleidingscategorieën redelijk.
	Over het algemeen kan men stellen dat de perspectieven slecht tot redelijk zijn voor mbo-gediplomeerden en beter worden naarmate het opleidingsniveau hoger ligt.

Nr. 26 – Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogescholen	
Onderwerp	Conclusie
Praktijkgericht onderzoek	De lectoren richten zich mede door de RAAK- subsidies, sterk op hun netwerken met professionele organisaties in het bedrijfsleven en de publieke sector. De oriëntatie in deze netwerken is vooral gericht op praktische toepassingen van kennis. Hoewel het primaat van de oriëntatie van de lectoren bij het werkveld ligt, richten ze zich ook op wetenschappelijke tijdschriften. Er wordt veel samengewerkt met universiteiten en andere kennisinstellingen.
Het lectoraat en het onderwijs aan de hogeschool	Studenten worden in toenemende mate betrokken bij de activiteiten van de lectoraten. De lectoren verwachten ook een positieve bijdrage van hun activiteiten op het curriculum van de hogeschool en denken daarnaast dat het de vaardigheden van studenten vergroot met betere kansen op de arbeidsmarkt.
De lectoraten	Het aantal lectoren in Nederland stijgt, en naast een stijging van het aantal lectoren stijgt ook het aantal personeelsleden dat lectoren om zich heen verzamelen. Het bedrag waarmee lectoren werken stijgt nog harder en per lectoraat is er nu een bedrag van € 290.000 gemoeid.
De lector	De lectoren zijn zeer ervaren professionals met doorgaans een achtergrond in onderwijs en onderzoek. Bijna alle lectoren zijn gepromoveerd (2015: negentig procent); de meeste al bij aanstelling, maar sommige promoveren als ze al lector zijn. Dat de lector vaak ook nog een eigen bedrijf heeft of een functie elders bekleedt, onderstreept de externe oriëntatie van deze groep professionals.

Nr. 30 – Dyslexieverklaringen nader verklaard	
Onderwerp	Conclusie
Percentage studenten met dyslexieverklaring	Het percentage studenten met een dyslexieverklaring varieert van 0 (een kleine instelling met ruim 100 studenten) tot 15. Vier ho-/wo-instellingen stellen een groei vast in het percentage dyslectische studenten op hun instelling in de afgelopen jaren. Drie ho-/wo-instellingen zien geen ontwikkeling in het percentage dyslectische studenten.
Vermoeden van dyslexie onderbouwen	Van de 8 geïnterviewde ho-/wo-instellingen hanteert er één (universiteit) een screenings- en/of signaleringsprocedure voor dyslexie.
Dyslexie onderzoek	De universiteit met een screenings- en/of signaleringsprocedure voor dyslexie heeft een geregistreerd orthopedagoog/psycholoog in dienst die een dyslexieverklaring kan afgeven.

Checken van een dyslexieverklaring	De universiteit die een screenings- en/of signaleringsprocedure voor dyslexie hanteert wil de dyslexieverklaring zien, inclusief het onderliggende onderzoeksverslag waar de verklaring op gebaseerd is. Daarnaast wil zij ook het verslag dyslexieonderzoek zien, inclusief de verklaring die hieruit voortvloeit.
Profilering en voorlichting	Drie van de acht ho-/wo-instellingen geven aan zich naar buiten toe te profileren als dyslexie-vriendelijke instelling. Vijf van de acht ho-/wo-instellingen geven aan zich dyslexie-neutraal te profileren.

Nr. 45 – Outgoing student mobility in Dutch higher education, 2015-2016	
Onderwerp	Conclusie
Uitgaande mobiliteit (diploma)	In 2013-14 were a total of approximately 13,700 internationally mobile students of Dutch nationality officially enrolled in a bachelor's or master's degree programme abroad. This amounted to exactly 2% of the total number of students enrolled in higher education in the Netherlands, putting the Netherlands' outgoing degree mobility ratio at 2 in 100 students. Of these students, 9,100, or around 2-3rds, received a Dutch government grant and/or loan while they were enrolled abroad.
	In general, the Netherlands has seen an upward trend in degree mobility since 2006-07.
	Over time, the number of Dutch degree students enrolling in programmes at master's level has gone up.
	The Dutch government's 2006-07 policy measure to expand possibilities for applying a Dutch government grant and/or loan towards degree study abroad has led to a clear and significant increase in the number of outgoing degree students making use of this option.
Uitgaande mobiliteit (studiepunten)	Unlike outgoing degree mobility, which involves 2% of the total Dutch student population, international exchanges and work placements are much more common among students in the Netherlands. Annual and biennial graduate surveys indicate that within the 2013-14 graduate cohort, the average share of graduates with study-related experience abroad was around 24%.
	There is a clear need for more international activities in teacher training programmes in the Netherlands. Such activities should encompass not only student mobility but also, crucially, more opportunities for study exchanges and work placements abroad.
	The most important programme for outgoing credit mobility is the Erasmus+ programme.

Nr. 49 – Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling voor buitenlandverblijf bij startende ho-studenten	
Onderwerp	Conclusie
Gap year bij nieuwe studenten	Nadat in studiejaar 2014-2015 en 2015-2016 het aandeel studenten met een gap year fors was gedaald als gevolg van de aankondiging en invoering van het studievoorschot, vindt er sinds 2016-2017 een aanzienlijk herstel plaats.
	Als we in het hbo de studiejaar 2013-2014 en 2017-2018 vergelijken, dan zien we dat inmiddels in alle sectoren het aandeel ten minste gelijk is en in veel gevallen hoger dan vier jaar geleden.
	Wo-studenten reizen aanzienlijk vaker in een gap year dan hbo-studenten. Echter in het hbo is het aandeel reizenden groter dan het daar tot nu toe is geweest, terwijl in het wo het oude niveau van voor het leenstelsel nog niet wordt geëvenaard.
	De sterke ontwikkeling van het aandeel reizenden in het hbo – ook ten opzichte van 2013-2014 – zien we hier vooral terug in de sectoren Economie en Gedrag & maatschappij. In het wo zien we dat in sectoren zoals Gezondheid, Gedrag & maatschappij en Taal & cultuur het niveau van de jaren tot en met 2013-2014 nog niet is bijgehaald.
Overwegingen en opbrengsten gap year	Een meerderheid van de studenten geeft aan dat zij (onder andere) een tussenjaar namen omdat zij dan een betere studiekeuze zouden kunnen maken. In het wo geven studenten die hebben gewerkt dit vaker aan dan studenten die hebben gereisd of andere bezigheden hadden; in het hbo is er geen verschil. Studenten die hebben gereisd geven vaker aan dat er (ook) andere redenen zijn, die niets met de studiekeuze te maken hebben.
	Slechts een minderheid neemt een tussenjaar omdat zij niet werden toegelaten tot de opleiding van hun keuze. Dit geldt minder vaak voor studenten die een jaar gaan reizen dan voor studenten die een jaar gaan werken of andere bezigheden hebben.
	Voor de meeste studenten heeft het tussenjaar ook gevolgen voor hun studiekeuze. Een duidelijke meerderheid geeft in ieder geval aan dat zij zekerder zijn geworden van hun studiekeuze. In het wo geldt dat nog vaker voor studenten die een jaar werken dan voor de rest; in het hbo maakt dit geen verschil.
	Of het tussenjaar invloed heeft op het kiezen van een meer internationaal georiënteerde studie hangt sterk af van het type tussenjaar: voor studenten die hebben gereisd geldt deze opbrengst in bijna de helft van de gevallen, voor studenten die werkten of andere bezigheden hadden veel minder vaak.
	Ongeveer één op de vier à vijf studenten meent dat het tussenjaar geen enkel effect had op de studiekeuze. In het hbo wordt dit minder vaak geconcludeerd door studenten die hebben gereisd en vaker door studenten die hebben gewerkt; in het wo is er geen verschil.

Buitenlandse contacten	Wo-studenten hebben vaker contact (ongeveer de helft ten minste 'af en toe') dan hbo-studenten (de helft minstens 'af en toe').
	Van de gap-yearstudenten in het hbo heeft ruim een kwart minstens wekelijks contact en in het wo zelfs een derde. Nog hoger zijn deze aandelen als we alleen kijken naar de gap-yearstudenten die hebben gereisd: bijna de helft van deze groep heeft wekelijks of vaker contact met leeftijdgenoten in het buitenland.
Belangstelling voor buitenlandverblijf en andere internationale studie-accnten	Met name voor een stage in het buitenland is de belangstelling groot. Ook in trek is meer internationale oriëntatie in de vakken en het volgen van een deel van de studie in het buitenland: ruim de helft heeft hiervoor belangstelling en slechts ten hoogste één op de vijf wijst het af.
	Minder populair zijn (extra) moderne vreemde talen in de opleiding, een vak interculturele vaardigheden en een vervolgstudie in het buitenland. Overigens komt het bij die laatste optie het vaakst voor dat studenten zeggen dat nu nog niet te weten (13%).
	Zowel tussen mannen en vrouwen als tussen hbo- en wo-studenten zien we duidelijke verschillen in belangstelling. Vrouwen hebben meer belangstelling voor alle mogelijke internationale accnten, op Engelstalig onderwijs na. Het grootst is het verschil tussen mannen en vrouwen bij de twee mogelijkheden die in totaal de minste belangstelling krijgen: een vak interculturele vaardigheden en (extra) moderne vreemde talen.
	Vergelijken we hbo en wo, dan blijken wo-studenten overwegend meer belangstelling te hebben. Het grootst zijn de verschillen in belangstelling voor het volgen van een deel van de studie in het buitenland, Engelstalig onderwijs en een vervolgstudie in het buitenland.
	In alle sectoren in hbo en wo is deze belangstelling groot en wil grofweg twee derde of meer wel naar het buitenland.
	Hoe frequenter eerstejaars contact onderhouden met leeftijdgenoten in het buitenland, hoe vaker zij graag naar het buitenland willen voor hun studie.
	Ook studenten met een gap year hebben duidelijk vaker belangstelling voor een buitenlandverblijf voor de studie dan studenten zonder gap year.

Nr. 50 – Monitor Beleidsmaatregelen 2015	
Onderwerp	Conclusie
Onderwijsdeelname en toegankelijkheid	De directe doorstroom van mbo, havo en vwo naar het hoger onderwijs is tussen 2014 en 2015 gedaald van 71 naar 64 procent.
	De nieuwe instroom van studenten in het hoger onderwijs is tussen 2014 en 2015 flink gedaald.
	Er is geen indicatie dat de doorstroom en de instroom van niet-westers allochtonen in de bachelor achterblijft bij die van autochtone studenten of dat gekozen wordt voor 'gemakkelijke' studies.
	De instroom in de master in het wo is gestegen; in het hbo is er een geringe daling. Er is geen indicatie dat studenten meerjarige masters of researchmasters mijden.
	Ongeveer drie procent doet een tweede studie, doorgaans volgtijdelijk. De laatste drie jaren is dit percentage stabiel, na bijna een halvering van het aantal studenten in een tweede studie in de periode 2009-2013 toen de collegegeldsystematiek voor de tweede studie is gewijzigd.
	De hoogte van het instellingscollegegeld wordt door hogescholen en universiteiten goed gecommuniceerd.
Studiekeuzeoriëntatie en studiekeuze	Nagenoeg alle studenten hebben zich aangemeld vóór 1 mei. De nieuwe generatie studenten die haar intrede maakt in het hoger onderwijs, oriënteerde zich weer beter op de studiekeuze dan de generaties ervoor.
	Sinds 2013 wordt een aantal bronnen aanmerkelijk meer benut door studenten bij hun studiekeuze dan in de jaren ervoor.
	Nog steeds zijn de inhoud van de opleiding en de overtuiging dat de studie aansluit bij de capaciteiten, de belangrijkste redenen om voor een studie te kiezen.
	Al met al constateren we dat studenten steeds bewuster een studie kiezen.
De omvang en oorzaken van studie-uitval	De uitval/switch onder de vwo-/hbo-instroom is het laatste jaar licht gestegen (tegelijktijd is bij de andere vooropleiding groepen de uitval gedaald).
	Kenmerken voor de uitval van studenten met een vwo-achtergrond uit het wo, zijn de lagere eindexamencijfers dan degenen die hun studie voortzetten.
	Het percentage studenten dat een bewuste studiekeuze maakte, is hoger bij degenen die niet uitvallen dan bij studenten die wel uitvallen of switchen; dit geldt ook voor de ervaren binding.
	Een verkeerde studiekeuze als reden van eerstejaars om met hun studie te stoppen, neemt ten opzichte van eerdere jaren af.
Studievoortgang en studiegedrag	Dertien procent van de eerstejaarsstudenten heeft naar eigen zeggen een studie-achterstand tegenover bijna 40 procent van de ouderejaars. Het percentage ouderejaars met een achterstand is in het wo groter dan in het hbo en is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. Dit geldt ook voor de achterstand van eerstejaars.

	De studievoortgang is in het wo iets beter (91%) dan in het hbo. In het wo is er het laatste jaar een lichte afname; in het hbo een stijging naar 89 procent. De studievoortgang van studenten met een functiebeperking blijft iets achter evenals die van allochtone studenten in het hbo.
	Hbo-studenten besteden 33 uur per week aan de studie; wo-studenten 31,5. Dit is iets lager dan een jaar eerder en heeft met name te maken met een lichte daling van het aantal uren dat men besteedt aan zelfstudie; het aantal contacturen is gelijk gebleven.
	Het percentage studenten met een baan is stabiel gebleven: in het hbo 75 procent en in het wo 69 procent.
	De opleiding als geheel wordt steeds positiever beoordeeld, het laatste jaar steeg het aandeel tevreden studenten met drie procentpunten.

Nr. 56 – Monitor Beleidsmaatregelen 2016-2017	
Onderwerp	Conclusie
Onderwijsdeelname en toegankelijkheid	De doorstroom, uitgezonderd de doorstroom vanuit het mbo, heeft zich na invoering van het studievoorschot hersteld.
	Het aandeel studenten met een functiebeperking herstelt zich en benadert het niveau van voor de invoering van het studievoorschot.
	De indirecte doorstroom stijgt; directe en indirecte samen laten in het eerste jaar na invoering van het studievoorschot nog een achterstand zien, met name bij de studenten met een mbo-achtergrond.
	De doorstroom vanuit het mbo is nader onderzocht in een verdiepende survey.
	In het voorjaar van 2017 vinden de selectieprocedures plaats bij opleidingen met een numerus fixus.
	De nieuwe instroom in de bachelor stijgt met ruim zeven procent (bijna 7% in het hbo en 9% in het wo).
	De kenmerken van studenten die nieuw instromen in het hoger onderwijs verschillen weinig van voorgaande jaren.
	De instroom naar achtergrondkenmerken laat op onderdelen een herstel zien, maar is nog niet overal op het niveau van voor de boeggolf.
	De instroom in de master stabiliseert in 2016, zowel in het hbo als in het wo.
	De directe doorstroom van bachelor naar master is afgenomen.
	De totale doorstroom naar de master vanuit de wo-bachelor was (direct en indirect samen) 2014-2015 84 procent; een jaar eerder was dit 87 procent.
	De directe doorstroom van hbo-bachelor naar wo-master is laag, omdat deze groep doorgaans een schakelprogramma moet volgen.
	Drie procent van de studenten (23.063 studenten in 2016) volgt een tweede studie; er is sinds 2014-2015 sprake van een lichte toename van ongeveer 500 studenten per jaar.
Studiekeuzeoriëntatie en studiekeuze	Er is de laatste jaren veel geïnvesteerd in het studiekeuzeproces, dit leidde tot positieve resultaten: een bewustere keuze voor de studie en een goede binding met de opleiding, dit jaar stabiliseert het beeld.
	De studiekeuzeoriëntatie laat een vergelijkbaar beeld zien met vorig jaar.
	In het wo is de vragenlijst de belangrijkste studiekeuzeactiviteit die door de instellingen wordt aangeboden in het kader van de studiekeuzecheck; in het hbo wordt vaker ook een persoonlijk gesprek gevoerd.
De omvang en oorzaken van studie-uitval	De uitval/switch in het eerste jaar hoger onderwijs is sinds studiejaar 2013-2014 aan het dalen; in het laatste jaar (2015-2016) is de uitval/switch licht gedaald van 32,5 naar 31,6 procent.
	Er zijn kleine verschillen als we kijken naar de kenmerken van studenten.
	BSA (bindend studieadvies) als reden voor studie-uitval of switch komt steeds minder voor.
	Studenten die gebruikmaken van studiekeuzeactiviteiten vallen minder vaak uit.
Studievoortgang en studiegedrag	De studievoortgang van eerstejaars hbo-studenten neemt toe, die van eerstejaars wo-studenten blijft gelijk.
	Het percentage studenten met een studie-achterstand is in het wo groter dan in het hbo en is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven.
	De tijdbesteding aan studie stijgt.
	Invoering van het studievoorschot heeft tot dusver niet geleid tot een toename van het aandeel werkende studenten of een verandering in de gemiddelde tijdbesteding aan werk.
	Nevenactiviteiten komen tot dusver niet in het gedrang door invoering van het studievoorschot.
	Studenten zijn vaker tevreden over hun opleiding.

Nr. 57 – In- en doorstroommonitor 2008-2017	
Onderwerp	Conclusie
Ontwikkelingen in in- en doorstroom in het hoger onderwijs	Aantal diploma's van onderwijs voorafgaand aan hoger onderwijs stabiliseert.
	Aantal bachelordiploma's neemt toe.
	Toename doorstroom vanuit onderwijs voorafgaand aan hoger onderwijs. (Weer) steeds vaker een tussenjaar.
	Aantal opleidingen met aanvullende eisen in de bachelor neemt af, in de master neemt dit toe.
	Toegankelijkheid wo-masteronderwijs onder druk? Tegengesteld aan de afname van opleidingen met aanvullende eisen in de hbo- en wo-bachelor, worden er in de wo-master steeds vaker extra obstakels opgeworpen.
	De doorstroom van hbo naar wo en van wo-bachelor naar wo-master daalt
	Wo-studenten steeds mobieler. In tien jaar tijd is het percentage studenten dat na de wo-bachelor een master aan een andere instelling gaat volgen, toegenomen van ruim 7 procent in 2007 naar ruim 18 procent in 2017.
Verschillen tussen groepen studenten in in- en doorstroom in het hoger onderwijs	Vrouwen kunnen beter?
	Alternatieve routes voor studenten met een migratieachtergrond drogen op.
	Belang van vooropleiding neemt toe.
	Sociaal economische status maakt verschil.
De toegankelijkheid van de bachelor	De toegankelijkheid van de bachelor in het hoger onderwijs neemt weer toe: het aantal opleidingen met decentrale selectie is afgenomen, zowel in hbo als wo.
De toegankelijkheid van de wo-bachelor	De toegankelijkheid van de wo-master neemt af. Dit zien we bijvoorbeeld aan de toename van het aantal masteropleidingen met aanvullende eisen. Maar ook aan de afname van de doorstroom van het hbo naar het wo. En ook de doorstroom van de wo-bachelor naar de wo-master neemt af.

Nr. 59 – Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018	
Onderwerp	Conclusie
Onderwijsdeelname en toegankelijkheid	De directe doorstroom lijkt zich te normaliseren voor havisten en vwo'ers na het 'boeggolf-effect', mbo studenten stromen nog minder vaak door.
	CBS-cijfers laten zien dat doorstroompatronen vanuit havo, vwo en mbo gerelateerd zijn aan de sociaaleconomische positie van de ouders.
	Steeds meer studenten vinden hun weg naar het Nederlandse hoger onderwijs; het aantal nieuwe studenten neemt toe met zeven procent.
	Het percentage eerstegeneratiestudenten neemt door de jaren heen geleidelijk af.
	De instroom in de pabo trekt weer iets aan;
	Bijna driekwart van de studenten geeft aan dat zij hun studie weloverwogen hebben gekozen.
	De meerderheid van de studenten kiest nog steeds uit inhoudelijke interesse.
	Bij de studiekeuzecheck wordt vooral gebruikgemaakt van vragenlijsten en persoonlijke gesprekken.
	Een goede studiekeuzeoriëntatie verkleint de kans op uitval of switch.
Van bachelor naar master	De instroom in de wo-master is toegenomen.
	Van de hbo-bachelors gaat negen procent (in)direct door naar een master; van de wo-bachelors is dat 85 procent.
	Drie van de tien studenten die niet rechtstreeks doorstromen naar de master doen dit tegen hun zin.
Studievoortgang en studiegedrag	Ongeveer één op de drie bachelorstudenten heeft, naar eigen zeggen, studievertraging, vergelijkbaar met eerdere jaren.
	Het percentage studenten dat naast hun studie betaald werk verricht, is in vergelijking met andere Europese landen in Nederland het hoogst.
	Over de gehele linie zien we in 2017-2018 de tevredenheid van studenten licht afnemen.
	Internationaal gezien behoort Nederland tot de hoogst scorende landen binnen Europa als het aankomt op het percentage studenten met studiegerelateerde buitenlandervaring.
Uitval en switch in het eerste jaar	Het aantal studenten dat uitvalt of switcht ligt met 31,2 procent op het laagste niveau van de afgelopen tien jaar.
Doelgroepen van beleid	Tussen mannelijke en vrouwelijke studenten is een aantal duidelijke verschillen waarneembaar.
	Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond verschillen van studenten met een Nederlandse achtergrond op meerdere onderdelen van de studieloopbaan, zoals de studiekeuze, de instroom in het ho en de studievoortgang.
	Eerstegeneratiestudenten maken andere keuzes in het hoger onderwijs dan studenten met hoger opgeleide ouders.
	Het aantal gediplomeerde mbo-4 studenten is dit jaar toegenomen.

	De uitval en switch van hbo-studenten met een mbo-achtergrond is weer afgenomen.
	Het percentage studenten met een functiebeperking dat instroomt in het hoger onderwijs is sinds 2015 geleidelijk gestegen.

Nr. 69 – Analyse stayrate van internationale afgestudeerden 2007-2014	
Onderwerp	Conclusie
Stayrate internationaal afgestudeerden	De stayrates van internationale afgestudeerden in Nederland uit de cohorten 2007-08, 2008-09 en 2009-10 zijn respectievelijk 42%, 38% en 36%, gemeten vijf jaar na afstuderen.
	Dit is circa tweemaal zo hoog als de indicatie van gemiddeld 19% voor de levenslange stayrate.
	De working stayrate van deze cohorten ligt vijf jaar na afstuderen op respectievelijk 31%, 27% en 25%.
	Met een arbeidsparticipatiegraad van 70-75% dragen internationale afgestudeerden naar rato bij aan de Nederlandse economie. Het gemiddelde verdiende uurloon is zeer vergelijkbaar met dat van Nederlandse afgestudeerden.
	De lichte daling van de stayrate tussen 2007-08 en 2009-10 kan waarschijnlijk in verband worden gebracht met het begin van de economische crisis, en de toen oplopende werkloosheid onder afgestudeerden met een hbo- of wo-diploma.
	Afgestudeerden van buiten de EER, afgestudeerden uit het hbo en afgestudeerden in de studierichtingen Gezondheid, Techniek en Natuur kennen een bovengemiddelde stayrate en working stayrate, en dragen daarmee verhoudingsgewijs veel bij aan de Nederlandse kenniseconomie.
	De relatief zeer lage stayrate voor landen in Sub-Sahara-Afrika maakt aannemelijk dat mobiliteit van Afrikaanse studenten naar Nederland niet bijdraagt aan een <i>braindrain</i> .
	Bij een geschatte gemiddelde levenslange stayrate van 25% leveren blijvende internationale afgestudeerden jaarlijks netto € 1,57 miljard op voor de Nederlandse schatkist.
	Een verhoging van die stayrate met één procentpunt leidt tot ruim € 60 miljoen aan extra opbrengsten voor de Nederlandse schatkist.

Nr. 77 – Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014	
Onderwerp	Conclusie
Kwaliteit van gediplomeerde schoolverlaters	Minderheid vindt de opleiding een goede basis om te starten op de arbeidsmarkt. In het hbo (47%) vindt iets minder dan de helft de gevolgde opleiding een goede basis om te kunnen starten op de arbeidsmarkt. Gezien dit een opleiding met een duidelijk beroepsgericht curriculum is, is het opvallend dat slechts een kleine helft van de afgestudeerden de opleiding op dit aspect positief beoordeelt.
	Meerderheid tevreden over de basis van de opleiding voor het verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden. Van alle hbo-gediplomeerden vindt 63% dat de gevolgde opleiding een goede basis vormt voor het verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden.
	Gediplomeerden tevreden over functie in het algemeen maar kritischer over carrièreperspectieven. Gemiddeld is 65% van de werkende schoolverlaters tevreden over zijn of haar functie. Met betrekking tot de carrièreperspectieven zijn de werkende gediplomeerden kritischer. Minder dan de helft (48%) schat deze als goed of heel goed in.

Nr. 78 – Klaar voor de groei? Monitor uitrol Associate degree	
Onderwerp	Conclusie
Het aanbod aan Ad's	Het aantal Ad's is gestagneerd sinds 2011. Dit is niet verrassend, aangezien het tussen de laatste pilotronde (2012) en publicatie van de nieuwe beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (juli 2014) niet mogelijk was om nieuwe Ad's te registreren.
De Ad-student: aantallen en kenmerken	De groei in het aantal studenten per jaar stagneert. Dit kan deels verklaard worden door de stagnatie in het aantal Ad's, maar ook doordat bestaande Ad's gemiddeld gezien weinig groeien.
Het studieverloop van de Ad'er	Ongeveer 50 procent van de Ad-studenten behaalt een Ad-diploma. Dat percentage is iets hoger dan het percentage studenten bij verwante hbo-bachelors die zijn gestart tussen 2006 en 2009. Het hoogste studierendement wordt behaald door werkenden (66 procent behaalt een diploma). Vrouwen doen het iets beter dan mannen (56 procent versus 45 procent). De nominale studieduur van twee jaar is voor 84 procent van de gediplomeerden afdoende om het programma met succes te doorlopen. Hiervan doet 37 procent er korter over door voornamelijk vrijstellingen voor onderdelen van de opleiding. Werkenden doorlopen de Ad relatief het snelst.
De Ad'er op de arbeidsmarkt	Na correctie lijkt de Ad'er erg veel op de mbo-4-gediplomeerde, zowel qua baanzoekduur, werkloosheid als salaris. Anders gezegd, het afronden van een Ad verandert weinig aan de arbeidsmarktpositie van de student. Dit laat onverlet dat de arbeidsmarktpositie van een Ad'er in de praktijk wel stevig is in vergelijking met een mbo-4-gediplomeerde of een gediplomeerde hbo-bachelor. Een groot deel van de Ad-alumni werkt. De Ad'er is minder vaak

	werkloos: ca. 4 à 5 procent ten opzichte van ca. 5 à 8 procent voor de mbo'er en 5 à 7 procent voor de hbo-bachelor. De Ad'er heeft vaker een (vast) dienstverband, tot wel 80 procent tegenover 45 procent voor de hbo-bachelor. Daarnaast heeft de Ad'er zelfs gemiddeld een hoger salaris dan de hbo-bachelor.
--	---

Nr. 85 – Van starter tot gevorderde	
Onderwerp	Conclusie
Veranderingen in arbeidsmarkt-uitkomsten tussen 2011 en 2015	Afgestudeerden die in 2011 werkloos waren hebben een veel grotere kans (dan werkenden in 2011) om in 2015 nog steeds werkloos te zijn: 14 procent van hen is in 2015 nog steeds werkloos. Onder werkenden uit 2011 betreft het werkloosheidspercentage in 2015 daarentegen slechts 3 procent.
	Bijna de helft van de werklozen uit 2011 heeft vier jaar later een baan op niveau en in de eigen richting gevonden. Deze groep 'trage starters' heeft dus een snelle inhaalslag gemaakt.
	Baanmobiliteit tussen verschillende werkgevers blijkt het grootst onder afgestudeerden uit de hbo-sector Taal & Cultuur en het laagst onder afgestudeerden uit de hbo-sectoren Techniek en Landbouw.
	Mobiliteit tussen beroepsgroepen vindt procentueel het vaakst plaats vanuit de 'dienstverlenende beroepen' (het betreft hierbij in veel gevallen beroepen op mbo-niveau). Minder dan drie op de tien afgestudeerden die in 2011 in deze beroepsgroep actief was, is dit in 2015 nog steeds.
	Er is een toename van bijna 10 procentpunten tussen 2011 en 2015 in het aandeel afgestudeerden dat aan andere medewerkers leiding geeft.
	Het aandeel afgestudeerden met een vaste aanstelling is fors toegenomen tussen 2011 en 2015 (van 62% naar 86%). Onder degenen die in 2011 nog géén zicht hadden op een vaste baan, heeft ruim 75 procent deze in 2015 inmiddels toch verkregen.
	De lonen van afgestudeerden zijn tussen 2011 en 2015 gemiddeld met 4% per jaar gestegen. De lonen zijn (zowel absoluut als relatief) het sterkst vooruitgegaan in de hbo-sectoren Landbouw, Techniek en Economie.
	Het aandeel afgestudeerden dat een baan heeft die zowel qua niveau als richting aansluit op de hbo-opleiding is slechts licht toegenomen tussen 2011 en 2015 (+3%).
	Op het gebied van competentieontwikkeling, hebben in 2015 beduidend minder afgestudeerden tekorten en overschotten aan 'vakkennis' in vergelijking tot 2011. Op dit gebied is dus sprake van een sterk verbeterde match tussen de persoonlijke competenties van de afgestudeerde en vereiste competenties voor de baan.
	Bij andere competenties ('logisch redeneren', 'werken conform budget, planning, richtlijnen' en 'ideeën en oplossingen bedenken') is er gemiddeld genomen een afname te zien in het aandeel tekorten, maar niet in het aandeel overschotten. Er is hierbij dus slechts deels sprake van een verbeterde match tussen eigen en vereiste competenties.
Veranderingen in studie-tevredenheid tussen 2011 en 2015	Het aandeel respondenten dat (zeer) tevreden was met de baan in zijn geheel, daalde met 4 procentpunten tussen 2011 en 2015. Deze daling is het sterkst in de sectoren Landbouw (-15%) en Gezondheidszorg (-13%). Afgestudeerden van de sector Economie zijn daarentegen juist iets tevredener in 2015 dan in 2011 (+7%).
	Het percentage afgestudeerden dat (zeer) tevreden is over de hbo-opleiding is tussen 2011 en 2015 licht toegenomen (+3%). Vooral afgestudeerden in de hbo-sectoren Landbouw (+9%) en Gezondheidszorg (+7%) zijn in de loop van de jaren positiever geworden. Bij de overige sectoren is weinig veranderd.
	Hoewel men in het algemeen tevredener is geworden over de gevolgde opleiding, is op het specifieke punt van de voorbereiding op de (verdere) loopbaan juist sprake van een lichte daling in de mate van tevredenheid. Deze daling blijkt het sterkst in de hbo-sector Onderwijs (-15%).
	In 2015 zouden minder afgestudeerden dan in 2011 wederom voor hun hbo-opleiding kiezen als ze weer voor de keuze zouden staan (-6%). De belangrijkste redenen waarom ze hier niet meer voor zouden kiezen, hebben betrekking op de arbeidsmarktperspectieven van de opleiding, de uitdaging die de opleiding bood, en de aansluiting van het curriculum bij de huidige beroepspraktijk.

Nr. 89 – Analyse arbeidsmarktindicator Nationale Alumni Enquête (NAE)	
Onderwerp	Conclusie
Veranderingen in de arbeidsmarkt	In de jaren dat de arbeidsmarktindicator daalt zien we ook een (relatieve) verslechtering van de arbeidsmarkt: een langere zoektijd, een hoger aandeel baanzoekenden en een lager aandeel alumni met een baan op niveau.
	Er bestaat een duidelijke samenhang tussen de tevredenheid over de voorbereiding op de arbeidsmarkt en deze arbeidsmarktgerelateerde indicatoren. Echter, we zien ook bij alumni die wél snel een baan (op niveau) hebben gevonden een daling van de arbeidsmarktindicator.

	Een minder goede arbeidsmarkt ten tijde van iemands afstuderen kan leiden tot een lagere waardering van de opleiding, ongeacht de inhoud van de opleiding.
	Maar, zo blijkt uit de multivariate analyses, de conjuncturele schommelingen zijn slechts een deelverklaring van de gevonden trend van de arbeidsmarktindicator.
	Hoewel er dus verschillende factoren zijn gevonden die van invloed zijn op de waardering van de opleiding met betrekking tot de arbeidsmarkt, is er ook sprake van een autonome daling van de waardering, die niet door een technische verandering of door conjuncturele bewegingen verklaard kan worden.

Bijlage E Internationale benchmarks

Nr. 9 – Kerncijfers hoger onderwijs in internationaal perspectief	
Onderwerp	Conclusie
Deelname aan hoger onderwijs	Nederland zit in de groep middelgrote systemen en daarbinnen is de groei in deelname aan hoger onderwijs niet afwijkend.
	Internationaal gezien ligt het percentage vrouwelijke studenten niet echt hoog.
	Autochtone jongeren nemen relatief meer deel aan hoger onderwijs dan jongeren van niet-westerse allochtone afkomst.
	Hoe hoger de opleiding van de ouders is hoe groter de kans is dat een jongere deelneemt aan hoger onderwijs. Beschikbare internationale cijfers zijn niet geheel vergelijkbaar met de Nederlandse gegevens.
	De deelname van buitenlandse studenten aan het Nederlandse hoger onderwijs is sterk toegenomen, maar het aandeel blijft relatief beperkt.
	Nederland heeft relatief weinig deeltijdstudenten en dat aandeel is de afgelopen jaren ook in internationale vergelijking duidelijk afgenomen.
	Het percentage oudere studenten is internationaal gezien niet echt hoog en de ontwikkeling daarin is ook beperkt.
	Internationaal gezien blijft Nederland achter bij de Scandinavische landen op het gebied van leven lang leren, maar vergeleken met de rest van het buitenland doet Nederland het op dit punt goed.
Structuur van het hoger onderwijsbestel	Binnen de binaire hoger onderwijsstelsels in Europa valt Nederland niet echt op door een groot of klein aantal hogescholen. Wat wel opvalt is dat er relatief veel grote hogescholen zijn.
	Het aantal universiteiten is in Nederland vrij bescheiden. Dat heeft voor een deel te maken met het binaire karakter van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel (2/3 van de studenten zit in het hbo) en voor een deel omdat er slechts weinig echt kleine universiteiten zijn (de levensbeschouwelijke universiteiten).
	Als we de structuur van het hoger onderwijsstelsel beschrijven aan de hand van het aantal ingeschreven studenten dan heeft Nederland een relatief grote hbo-sector. In Nederland staat twee derde van de studenten ingeschreven bij een hogeschool terwijl dat in Duitsland, Portugal en Zweden slechts één derde is.
	Kijken we internationaal naar het aantal uitgereikte diploma's dan blijkt dat er aan Nederlandse universiteiten relatief veel masterdiploma's worden uitgereikt en relatief weinig doctor graden.
	Hogescholen bieden in het algemeen vooral bacheloropleidingen aan en slechts een beperkt aantal masteropleidingen. In Nederland en Noorwegen is het percentage masterdiploma's relatief klein.
Personeel/docentkwaliteit	Een internationale vergelijking van de kwalificaties van docenten aan hogescholen is niet beschikbaar.
	Als we inzoomen op de hoogleraren aan universiteiten dan zien we dat Nederland internationaal gezien laag scoort op het percentage vrouwelijke hoogleraren.
Studiesucces indicatoren	Nederlandse studenten besteden relatief weinig uren per week aan gestructureerde studieactiviteiten. Dit wordt voor een deel gecompenseerd door een relatief groot aantal uren besteed aan zelfstudie. De tijd die aan betaald werk opgaat is internationaal vergeleken vrij beperkt.
	Er is getracht inzicht te krijgen in de ontwikkeling in de kwaliteit van het onderwijs, maar dat is vanwege het multidimensionale karakter van het begrip kwaliteit zowel internationaal als nationaal een hachelijke zaak.

Nr. 37 – Dropout and completion in higher education in Europe main port	
Onderwerp	Conclusie
Studie succes	From our own (HEDOCE) inventory of existing national data and definitions of study success indicators it became apparent that only twelve out of 35 European countries regularly report an indicator related to completion. Even fewer countries report on retention rates, drop-out

	and time-to-degree. This illustrates that the monitoring of study success is not yet a prominent issue in most countries – at least not on the national level.
	International comparisons of study success indicators have to be interpreted with care due to differences in underlying indicator definitions and differences in context and institutional arrangements across the countries' higher education systems.
	The Netherlands is among the countries that put study success high or very high on the policy agenda.
	The Netherlands uses completion rate and time-to-degree as indicators for study success.
	The reported completion rate for the Netherlands is 70,9% for universities and 65,2% for universities of applied sciences.
	The reported time-to-degree for the Netherlands is 5,1 years for universities of applied sciences and 5,3 years for universities.

Nr. 66 – Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems

Onderwerp	Conclusie
Country study: The Netherlands	The early experiences with performance agreements show that it is an innovative approach. The aims of the performance agreements are to improve student success and educational quality, strengthening the institutions' education and research profile, and increasing the impact and utilization of academic and practice-oriented research. While the largest share of an institution's budget still continues to be determined by a uniform formula (driven partly by performance indicators) a small share of their budget is awarded conditional on signing of an institution-specific performance agreement. This allows the education minister to allocate budgets on more qualitative terms and to differentiate between institutions. In its 2014 mid-term review, the Review Committee learned that the performance agreements were appreciated by most higher education institutions; they functioned as an agenda setting instrument – as an external driver to accomplish internal change.

Nr. 80 – Structural higher education reform

Onderwerp	Conclusie
Research-teaching nexus in the hogescholen sectors in Flanders and the Netherlands	In the Dutch case, the intention was also to strengthen the research-teaching nexus at <i>hogescholen</i> in order to produce graduates with a different set of skills ('reflective practitioners'). To achieve this, staff with a stronger 'research orientation' were seen as a prerequisite.
	In terms of goal achievement the structural reforms in Flanders and the Netherlands show considerable similarity. Both reforms can be seen as a success: the operational goals have been achieved.
	In the Netherlands, curricula have been adapted, more research-oriented staff have been appointed, and practice-oriented research conducted by the UAS sector has become institutionalized.

Nr. xx – The Netherlands Scoreboard and Policy Scenarios: Benchmarking Higher Education System Performance

Onderwerp	Conclusie
Financial and human resources	The Dutch higher education system is one of the more well-resourced among OECD countries, due to a combination of high GDP per capita and higher education expenditure as a percentage of GDP. Annual higher education expenditure per student was USD 19 000 in 2015, placing the Netherlands in the top quartile of OECD countries.
	The share of private expenditure on higher education institutions in the Netherlands is in the top quartile of OECD countries. Funding from households accounted for 16% of total expenditure and other private sources for 13% in 2015. The government remained the biggest contributor to higher education expenditure, financing over two thirds of the total expenditure.
	A student loan system replaced a student grant system in 2015. This may increase the share of household expenditure. In the same year, the Netherlands was in the top quartile of OECD countries for the average combined amount of public grants, scholarships and loans received per student.
	Nearly 40% of higher education expenditure per student was allocated to research and development (R&D) activities in 2015, placing the Netherlands in the top quartile of OECD countries.
	The proportion of young academic staff is relatively large and the proportion of old staff is relatively small among OECD countries.

	The share of women among academic staff increased from 35% in 2005 to 45% in 2016, one of the largest increases among OECD countries. Women were better represented in the younger age groups – reaching one half of academic staff in the age group younger than 35 and the age group aged 35 to 44 in 2016.
	More than half of academic staff worked part-time in 2016, in line with the proportion of part-time workers in the population.
	Three quarters of academic staff with teaching duties (teaching staff) had a permanent contract in 2016, which is the highest among the four jurisdictions participating in the benchmarking exercise. However, only one quarter of young teaching staff had a permanent contract.
Education	Nearly half of 25-34 year-olds had obtained a higher education qualification in 2017, above the OECD median. However, as in other OECD countries, access to higher education varies by family backgrounds.
	Approximately 70% of new entrants at a bachelor's level were enrolled in professional HEIs in 2016. The share decreased by 8% between 2005 and 2016. However, it was still larger than in Estonia and the Flemish Community.
	Mature students (25 or older) accounted for 5% of new entrants to bachelor's programmes in 2016, one of the lowest shares among OECD countries. The shares of mature students were around or above the OECD median in master's and short-cycle programmes.
	Part-time enrolment accounted for only 10% of all students in bachelor's programmes in 2016, but the large majority of mature students were enrolled part-time.
	The share of international students in the Netherlands is relatively high at the bachelor's, master's and doctoral level, compared to other countries.
	Around two thirds of the new entrants who started a bachelor's programme in 2008 graduated within three years after the expected graduation year, which is below the median of OECD countries. The Netherlands adopted a number of policies to improve timely completion since then.
	According to the OECD Survey of Adult Skills (PIAAC), around 90% of higher education graduates younger than 35 demonstrated good literacy and numeracy skills (level 3 or above of the PIAAC proficiency scale), which is one of the highest share among OECD countries participating in the PIAAC.
	Higher education graduates (25-34 year-olds), on average, have a higher employment rate and higher earnings, than upper secondary education graduates. The graduates of short-cycle tertiary education programmes, on average, exceeded bachelor's graduates in both employment rates and earnings.
Research and engagement	The proportion of researchers working in the higher education sector in the Netherlands was in the bottom quartile of OECD countries in 2016, though the Netherlands also has the highest ratio of research support staff to researchers in the OECD.
	The Netherlands appears to have a stronger record on collaboration between the higher education research and development sector and business enterprise, with levels of reported collaboration in 2017 in the top quartile of the OECD.
	Bibliometric data indicates that the Netherlands is one of the top performers in the OECD both in the quantity and quality (as measured by citations) of scientific publications. The numbers of publications per 100 researchers and the proportion of publications among the top 10% most cited documents worldwide were both in the top quartile of OECD countries in 2016.
	Dutch researchers are more likely to engage in international collaboration than researchers in most other OECD countries. In 2015, 35% of scientific documents published by Dutch researchers included some international scientific collaboration, placing the Netherlands in the top quartile of OECD countries.
	International researcher mobility tends towards a neutral net position for the Dutch research system, where the annual flows of researchers out of the Netherlands are roughly equivalent to the numbers of new inflows and returnees.
	The Netherlands is in the top quartile of OECD countries on the proportion of scientific documents that are made available through some form of open access. In 2016, 31% of Dutch scientific documents in the SCOPUS database ⁵⁵ were published using an open access model.

⁵⁵ Based on a random sample of 100.000 documents in the SCOPUS database.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl



Center for
Higher Education
Policy Studies

Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018

Sturing en beleidsinstrumentanalyse

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Nationaal
Regieorgaan Onderwijsonderzoek
voor de Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (Spoor 2)
Eindrapport

Harry de Boer

Renze Kolster

Don Westerheijden

Oktober 2019 CHEPS

Kenmerk: C19HdB032

Inhoud

Woord vooraf	3
Samenvatting	5
Vraagstelling	5
Het gebruik van beleidsrelevante informatie	5
Aansluiting tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium	6
Hoofdstuk 1: Vraagstelling en aanpak	7
Aanleiding en vraagstelling	7
Aanpak en verantwoording	8
Hoofdstuk 2: Het beleidsinstrumentarium	11
Financiële instrumenten	11
Wet- en regelgeving	14
Informatieverstrekking, informatie-uitwisseling en overleg	17
Conclusie	18
Hoofdstuk 3: Het gebruik van beleidsrelevante informatie	20
Herkomst van informatie	20
Informatiebronnen	24
Methoden om informatie te vergaren en te analyseren	27
Conclusie	30
Hoofdstuk 4: De besturingsfilosofie in het hoger onderwijs	33
De uitgangspunten van de beleidsnota HOAK	33
De rol van de overheid: sturen op afstand?	34
Instellingsautonomie	38
Toezicht en verantwoording in het hoger onderwijs	42
De dialoog	46
Afstemming tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium	49
Hoofdstuk 5: Conclusies	54
Geraadpleegde literatuur	57
Bijlage 1: Beleidsdoorlichting en gebruik van informatie: Mbo kwaliteitsafspraken	62
Bijlage 2: Uitgangspunten HOAK-besturingsfilosofie door de jaren heen	66
Bijlage 3: Begripsbepaling toezicht en verantwoording	68
Bijlage 4: Interviewprotocollen	70

Woord vooraf

In de periode van medio februari 2019 tot medio oktober 2019 hebben wij in opdracht van de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (ingesteld door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingen in de sturing en de inzet van beleidsinstrumenten in het Nederlandse hoger onderwijs met als doel een bijdrage te leveren aan het door deze commissie uit te brengen advies over de implementatie van een vernieuwd beleidsinstrumentarium.

Veel mensen zijn behulpzaam geweest bij de uitvoering van ons onderzoek. Op deze plaats bedanken wij de leden van de commissie, voorgezeten door prof. dr. Marijk van der Wende, voor hun kritische en constructieve wijze van meedenken en becommentariëren van de conceptrapportages. Ook onze dank voor de commentaren van de begeleidingscommissie. Daarnaast bedanken wij onze collega-onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek voor de prettige samenwerking gedurende het onderzoek. Ten slotte zijn wij veel dank verschuldigd aan de bijna dertig personen die wij in het kader van ons onderzoek hebben geïnterviewd. Deze gesprekken waren zeer informatief en van groot belang voor het onderzoek.

We hopen dat ons rapport behulpzaam zal zijn bij de discussies over de sturing van en het beleidsinstrumentarium in het Nederlandse hoger onderwijs zoals die onder andere zullen worden gevoerd in het kader van de nieuwe Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2020-2024.

Enschede, oktober 2019

Harry de Boer

Renze Kolster

Don Westerheijden

Samenvatting

Vraagstelling

Het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW bestaat uit een mix van beleidsinstrumenten. Er wordt een reeks van financiële, juridische (wetgeving) en informatie en communicatieve instrumenten ingezet (de peen, de zweep en de preek) met als doel de ministeriële stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Deze stelselverantwoordelijkheid richt zich op de borging van de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs en de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven aan hoger onderwijs. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW zo kan worden ingericht dat de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie optimaal wordt gerealiseerd.

Deze vraag is langs twee lijnen beantwoord. In de eerste plaats is onderzocht of bij ontwerp en inzet van beleidsinstrumenten voldoende gebruik wordt gemaakt van de beschikbare beleidsrelevante informatie. De veronderstelling is dat beleidsinstrumenten beter benut kunnen worden als optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare beleidsrelevante informatie. In de tweede plaats is onderzocht of het beleidsinstrumentarium goed aansluit bij de besturingsfilosofie in het hoger onderwijs. Onze aanname hierbij is dat besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium in balans horen te zijn. Is deze balans verstoord dan moet het beleidsinstrumentarium worden aangepast.

Het gebruik van beleidsrelevante informatie

In ons onderzoek hebben wij gezien of beleidsrelevante informatie optimaal wordt benut door het ministerie van OCW (in het bijzonder de directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering). Welke informatiebronnen worden op het departement gebruikt in de beleidscyclus? Welke methoden voor informatieverzameling en – verwerking worden gebruikt? Wij hebben ons daarbij geconcentreerd op drie beleidsdossiers als interessante voorbeelden voor een van de drie aspecten van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid (decentrale selectie, Siriusprogramma en prestatieafspraken).

Het ministerie van OCW heeft in onze ogen in de drie bestudeerde beleidsdossiers goed gebruik gemaakt van een breed scala van bestaande informatiebronnen. In de drie beleidsdossiers is gebruik gemaakt van informatie die intern en extern beschikbaar is door middel van deskresearch, het laten uitvoeren van studies, uitgevoerde beleidsevaluaties en bestaande databases. Er is vooral gebruik gemaakt van vooral traditionele methoden van informatievergaring en -verwerking. Het ministerie maakt maar op beperkte schaal gebruik van nieuwe technologie-gedreven methoden van informatieververving en -verwerking. Deze nieuwe methoden bieden kansen om bestaande informatiebronnen beter te benutten, om verschillende informatiebronnen slimmer met elkaar te verbinden (grotere efficiëntie) en om beleidsrelevante informatie sneller te benutten. Vooral procesevaluaties kunnen aan belang winnen als gegevens eerder beschikbaar zijn.

Het ministerie van OCW is zich naar eigen zeggen bewust van de mogelijkheden van deze nieuwe methoden (zoals big data analyses) om verschillende stadia in de beleidsvoering te verbeteren. Om dit te realiseren moet een aantal vraagstukken worden opgelost. Naast technische, juridische en ethische vraagstukken is een van de belangrijkste de capaciteit, kennis en vaardigheden van de beleidsmedewerkers. Het vergt een fikse investering om kwalitatieve en kwantitatieve informatiebronnen met behulp van nieuwe methoden van informatieverzameling en -verwerking optimaal te benutten. Vanuit dit perspectief kan het beleidsinstrumentarium in

de toekomst worden aangevuld door meer in te zetten op het gebruik van technologie-gedreven methoden van informatieverzameling, -analyse en -verwerking.

Aansluiting tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium

De vooronderstelling is dat de keuze en inzet van beleidsinstrumenten mede wordt bepaald door de besturingsfilosofie. Zij dienen in balans te zijn. Of dit het geval is, is echter niet direct te beantwoorden, omdat is gebleken dat de huidige besturingsfilosofie zich niet eenduidig laat beschrijven. De huidige besturingsfilosofie bouwt weliswaar voort op de in 1985 geïntroduceerde besturingsfilosofie (beleidsnota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK)) maar is diffuus. Een discussie over sturing van het hoger onderwijs ligt dan ook voor de hand.

Dit diffuse beeld is het gevolg van ontwikkelingen in de tijd die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de pijlers van de HOAK-besturingsfilosofie: een op afstand sturend ministerie, hoge mate van instellingsautonomie, proportioneel toezicht en dialoog. In hoofdstuk 4 beschrijven wij dat het ministerie moeite heeft met sturen op afstand en de afgelopen jaren dichter op het veld is gaan staan, de instellingen veel autonomie hebben maar dat deze autonomie weldegelijk is begrensd, het verantwoordings- en toezichtskader sterk is veranderd en de permanente formele dialoog voor een groot deel is verdwenen.

Het beleidsinstrumentarium moet worden aangepast als de HOAK-besturingsfilosofie 'in ere wordt hersteld' en als uitgangspunt dient voor de sturing van het hoger onderwijs. In dat geval moeten accenten in de mix van beleidsinstrumenten verschuiven: minder sturen door middel van regelgeving en meer accent leggen op communicatieve en transparantie-beleidsinstrumenten. Het ministerie (in samenspel met het veld) zou met de stofkam door de huidige regelgeving moeten gaan en deze regelgeving toetsen aan de vraag welke functie bepaalde regels daadwerkelijk hebben voor het borgen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs.

Daarnaast past sturing door middel van afspraken goed bij het karakter van het hoger onderwijs. Dit is een bekend instrument in het hoger onderwijs ('er wordt veel gepolderd'). In hoofdstuk 4 is aangegeven hoe de effectiviteit van dit instrument kan worden vergroot. In het verlengde hiervan is ook gewezen op de meerwaarde van het herstellen van permanente dialogen: zowel collectief als bilateraal. Een opwaardering van de dialoog als sturingsinstrument heeft in de ogen van velen meerwaarde. Ook is gewezen op het belang om transparantie-instrumenten aan te scherpen om het inzicht in de activiteiten van instellingen stelselmatig te vergroten. Het inzetten van nieuwe methoden van dataverzameling, informatieverwerking en -verspreiding biedt hiervoor mogelijkheden.

Tot slot is er aan het eind van hoofdstuk 4 op gewezen dat de HOAK-besturingsfilosofie zich vooral concentreert op de relatie tussen het ministerie en de hogeronderwijsinstellingen. De positie van studenten blijft onderbelicht in de sturingsfilosofie. Deze positie kan worden versterkt door een stelselautoriteit. Het sturingsconcept krijgt de vorm van een driehoek: ministerie – hogeronderwijsinstellingen – stelselautoriteit. Over de wenselijkheid van een dergelijke autoriteit wordt verschillend gedacht: het ministerie, de VSNU, de VH en de Inspectie van het Onderwijs zijn geen voorstanders, terwijl de Evaluatiecommissie, de AWTI, de NVAO en enkele van onze gesprekspartners de voordelen benadrukken van een krachtige regisseur die op gepaste afstand van de politiek functioneert.

Hoofdstuk 1: Vraagstelling en aanpak

Aanleiding en vraagstelling

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft aangegeven de opbrengst van de “Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018” te willen gebruiken voor de nieuwe strategische agenda voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.¹ De Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (hierna: ‘de commissie’) ingesteld door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), onder voorzitterschap van prof. dr. Van der Wende, is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting. De commissie heeft hiertoe drie sporen van onderzoek uitgezet.² De onderhavige rapportage, opgesteld door onderzoekers van het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) van de Universiteit Twente, heeft betrekking op het tweede spoor uit dit drieluk en betreft een beschrijving en analyse van de ontwikkelingen in de sturing en de inzet van beleidsinstrumenten in het Nederlandse hoger onderwijs en dient onder andere als input voor het door de commissie uit te brengen advies over de implementatie van een vernieuwd beleidsinstrumentarium (spoor 3).

Een van de vragen met het oog op de eind 2019 door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) uit te brengen nieuwe strategische agenda 2020-2024 betreft een eventuele herziening van de visie op de sturing van het Nederlandse hoger onderwijs en het gehanteerde beleidsinstrumentarium waarmee het ministerie beoogt haar stelselverantwoordelijkheid te realiseren. Deze stelselverantwoordelijkheid richt zich op de borging van de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs en de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven aan hoger onderwijs. Is het, in de woorden van de minister³, mogelijk om een verbeterlag te maken in de sturing van het hoger onderwijs?

De hoofdvraag van ons onderzoek is dan ook: *hoe kan het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW zo worden ingericht dat de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie zo optimaal mogelijk wordt gerealiseerd?* Hierbij zijn de volgende deelvragen gesteld:

- Welke beleidsinstrumenten worden door het ministerie van OCW ingezet? Aan de hand van de veel gebruikte typologie van Hood (1983) en Hood en Margetts (2007) wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de ingezette beleidsinstrumenten.
- Wordt bij het ontwerp en inzet van beleidsinstrumenten voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare beleidsrelevante informatie? Worden de beschikbare methoden van informatieverzameling en -verwerking voldoende benut? De veronderstelling is dat bestaande beleidsinstrumenten efficiënter kunnen worden ingezet als beleidsrelevante informatie beter wordt benut. Er is regelmatig op gewezen dat op dit punt winst kan worden behaald (o.a. Knottnerus e.a., 2016, Algemene Rekenkamer, 2016, Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Steunenbergh, 2018)⁴. In hoofdstuk 3 gaan wij hierop in.
- Is er in de perceptie van het ministerie en van het hoger onderwijsveld sprake van voldoende aansluiting tussen de besturingsfilosofie en de beleidsinstrumenten? De veronderstelling is dat een besturingsfilosofie medebepalend is voor de keuze en inzet

¹ Kamerstukken II 2017/18, 31511, nr. 28 en 30. Kamerstukken II 2017/18, 31865, nr. 118.

² NRO, Plan van aanpak ‘Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (art. 6 en art. 7) nieuwe stijl’ van 17 december 2018.

³ Kamerbrief op de opzet van de beleidsdoorlichting hoger onderwijs (2015-2018) van 23 mei 2019.

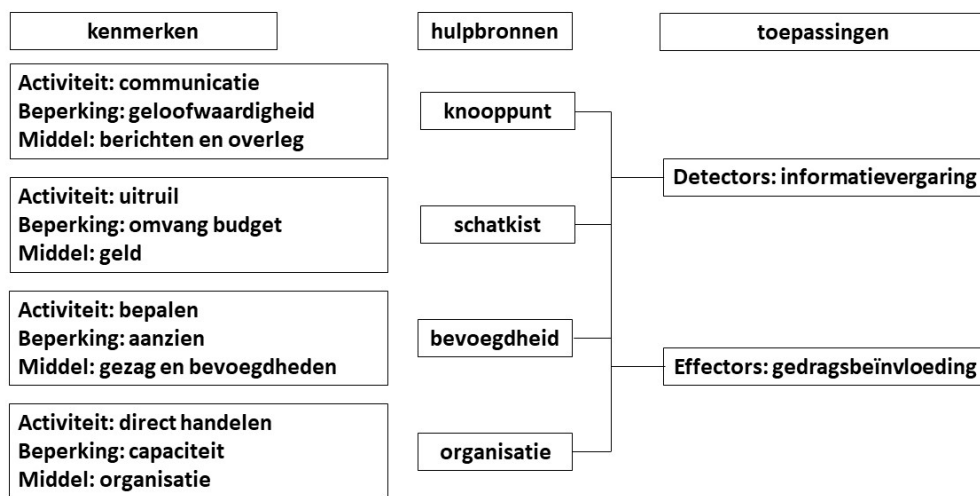
⁴ Zie ook de brief van de Minister aan de Tweede kamer “Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 6 en 7 Rijksbegroting” van 10 september 2018, p. 3.

van beleidsinstrumenten (o.a. Jordan, Wurzel en Zito, 2005; Korsten, 2005; Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2010; McNutt en Rayer, 2010; Jessop, 2011; Van Vught en De Boer, 2015). Zij dienen in balans te zijn (zie ook Spoor 3). Convenanten en sectorafspraken passen als instrument bijvoorbeeld goed bij een besturingsfilosofie die de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren als uitgangspunt neemt (bijvoorbeeld netwerksturing, zie o.a. Korsten (2005). Deze vraag naar het evenwicht tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Aanpak en verantwoording

Bij het beantwoorden van de eerste twee vragen hebben wij gebruik gemaakt van de veel gebruikte typologie van beleidsinstrumenten van Hood (1983) (en Hood en Margetts, 2007). Hood (1983) veronderstelt dat de overheid beschikt over vier soorten van hulpbronnen (aangeduid als ‘social resources’) die kunnen worden gebruikt om informatie te verwerven (‘detectors’) en om prikkels te geven om het gedrag van actoren te beïnvloeden (‘effectors’). De overheid is een knooppunt in het maatschappelijk verkeer, heeft speciale bevoegdheden en beschikt over een publiek budget waardoor zij sturend kan optreden. Onder elk van de vier hulpbronnen (knooppunt, schatkist, bevoegdheid en organisatie) worden verschillende beleidsinstrumenten gerangschikt (zie o.a. De Boer en Van Vught, 2018). Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.

Figuur 1: Basismodel kennisverwerving en gedragsbeïnvloeding



Voor het beantwoorden van de deelvragen is deskresearch uitgevoerd (bestudering van wetenschappelijke literatuur, wetsteksten en beleidsdocumenten op het gebied van beleidsinstrumenten en sturing).⁵ Naast deskresearch zijn interviews gehouden op het departement (directie HO&S en directie Kennis) en daarbuiten (gesprekspartners bij Vereniging van Universiteiten (VSNU), Vereniging Hogescholen (VH), Inspectie van het Onderwijs, Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), Interstedelijk Studentenoverleg (ISO), vier

⁵ Daarnaast is voor het beantwoorden van vraag 2 conform de offerte voor ons onderzoek een uitstapje gemaakt naar het mbo om te kijken welke informatiebronnen en -verwerkingsmethoden daar zijn gebruikt om het beleidsinstrument ‘kwaliteitsafspraken’ te ontwikkelen en uit te voeren. Omdat dit uitstapje anders dan gedacht geen aanvullende inzichten voor het hoger onderwijs heeft opgeleverd, is het niet in de hoofdtekst maar als bijlage opgenomen.

instellingsbestuurders en twee onafhankelijke experts). In totaal hebben wij 29 personen gesproken (zie tabel 1), waarbij bewust is gekozen om verschillende zienswijzen aan bod te laten komen door zowel binnen het ministerie (9 personen) als daarbuiten (20 personen) personen te bevragen die terzake kundig zijn. Gemiddeld duurden de interviews ongeveer een uur en zij zijn praktisch allemaal afgenomen in mei 2019 op locatie (vier telefonisch). Een aantal gesprekken had als doel zicht te krijgen op de besturingsfilosofie van het ministerie (vraag 3) en een aantal andere gesprekken om een beeld te krijgen van de informatievergaring en -verwerking bij het ministerie van OCW (vraag 2). De interviewprotocollen zijn als bijlage opgenomen.

Door de omvang van de onderzoeksopdracht en de beschikbare tijd en middelen is het aantal gesprekspartners beperkt gebleven. Wij achten het aantal gesprekspartners en de organisaties die zij vertegenwoordigen echter voldoende om in aanvulling op de literatuurreview de deelvragen goed te beantwoorden, maar wij zijn ons ervan bewust dat het geen representatieve steekproef is. Daarvoor hadden meer gesprekspartners en ook andere organisaties moeten worden benaderd of had een andere onderzoeksmethode moeten worden gebruikt zoals een survey. Gezien de thematiek van het onderzoek is in onze ogen echter een survey minder geschikt (minder mogelijkheden om 'de diepte' in te gaan en door te vragen).

Bij de gesprekken over het gebruik van informatiebronnen en -verwerkingsmethoden is de aandacht uitgegaan naar het gebruik van beleidsgerichte informatie in drie beleidsdossiers: decentrale selectie, het Siriusprogramma en de prestatieafspraken. In samenspraak met de commissie is de keuze op deze drie beleidsdossiers gevallen omdat zij als interessante voorbeelden dienen voor een van de drie aspecten van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid (respectievelijk toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid). Bestudering en analyse van meer beleidsdossiers bleek in het tijdsbestek en omvang van dit onderzoek niet haalbaar. Met deze drie dossiers hebben we gekozen voor verkenning van het spectrum aan beleidsdoelstellingen in plaats van ons te richten op de meest frequent voorkomende typen dossiers (als een dergelijke verdeling bekend zou zijn geweest).

Tabel 1: Onderzoeksvragen en informatieverzameling *

Beleidsinstrumentarium OCW (vraag 1)	Deskresearch: scannen van wetstekst, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten
Informatievergaring en – verwerkingsmethoden (vraag 2)	Deskresearch: wetenschappelijke literatuur Interviews: <ul style="list-style-type: none"> • onafhankelijke expert • 2 OCW-beleidsmedewerkers mbo-casus • bestuurslid mbo-raad en een beleidsadviseur mbo-raad • commissielid CKMBO • 6 OCW-beleidsmedewerkers • VSNU directeur en 2 domeinleiders • VH 2 beleidsadviseurs • Bestuurslid ISO
Besturingsfilosofie OCW (vraag 3)	Deskresearch: wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten Interviews: <ul style="list-style-type: none"> • Directeur HO&S en 2 OCW-beleidsmedewerkers • Directielid Inspectie • VSNU directeur en 2 domeinleiders • VH 2 beleidsadviseurs

- Hogescholen 2 CvB-leden
- Universiteiten 2 CvB-leden
- Twee onafhankelijke experts
- Bestuurslid ISO
- Bestuurslid NVAO

* Met een aantal gesprekspartners is zowel over vraag 2 als 3 gesproken. Vandaar dat het aantal personen in de tabel niet overeen lijkt te komen met het aantal personen in de tekst (29).

Hoofdstuk 2: Het beleidsinstrumentarium

De stelselverantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs van het ministerie van OCW vertaalt zich in drie algemene doelstellingen: de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, de kwaliteit van het hoger onderwijs en een doelmatige besteding van de uitgaven aan het hoger onderwijs. Tussen deze doelstellingen bestaat een voortdurende spanning ('trilemma'): een grote toestroom in het hoger onderwijs zet bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs onder druk en leidt tot hogere uitgaven. De taak van het ministerie is om een goede balans te vinden tussen de drie doelstellingen. Door een afgewogen mix van beleidsinstrumenten probeert het ministerie deze balans te vinden. Beleidsinstrumenten vormen daarmee de kern van het handelen van het ministerie.

Het ministerie kan het gedrag van de actoren in het hoger onderwijs beïnvloeden door de inzet van verschillende beleidsinstrumenten. Deze beleidsinstrumenten kunnen op verschillende manieren worden geclassificeerd (voor een overzicht van classificaties zie bijvoorbeeld Van Vught en De Boer (2015)). Een consistente, eenduidig toepasbare indeling is niet voorhanden. Wij hebben gepoogd zoveel mogelijk instrumenten systematisch en bondig weer te geven, maar zijn ons ervan bewust dat wij hier slechts den dele in zijn geslaagd (zoals bij iedere classificatie van beleidsinstrumenten). In de eerste plaats is de opsomming ongetwijfeld niet volledig. Toch geeft het in onze ogen een goed beeld van het grote aantal instrumenten en maatregelen dat door het ministerie van OCW wordt ingezet. In de tweede plaats verschilt de impact of het beoogde effect van de instrumenten. Zo kunnen bepaalde beleidsinstrumenten specifiek (gericht op bepaalde groepen of activiteiten) of algemeen (voor alle betrokkenen) van aard zijn. In de derde plaats kunnen de beleidsinstrumenten betrekking hebben op de verschillende functies die het hoger onderwijs heeft (onderwijs, onderzoek, maatschappelijke dienstverlening).

Wij hebben in dit hoofdstuk gekozen voor een driedeling die onderscheid maakt tussen financiële instrumenten, wet- en regelgeving en informatieverstrekking, -uitwisseling en overleg.⁶ Daarnaast hebben wij geprobeerd om binnen deze drie categorieën de instrumenten in te delen op basis van de algemene doelstellingen van het ministerie zoals hierboven beschreven. Het gaat om de beoogde effecten van een instrument in het licht van de algemene doelstellingen (en dus niet om de gerealiseerde effecten). Deze doelstellingen hebben wij waar mogelijk per alinea in de kantlijn aangegeven. Op deze wijze ontstaat een beeld van het type en aantal beleidsinstrumenten dat aan een bepaalde doelstelling is gekoppeld.

Tot slot van deze inleiding merken wij op dat bij de indeling van de beleidsinstrumenten in het hoger onderwijs onder andere gebruik is gemaakt van de uitkomsten van Spoor 1 van de Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018 dat is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (Koeman e.a., 2019). De onderstaande indeling en de indeling uit het SEO-onderzoek vertonen dan ook overeenkomsten.

Financiële instrumenten

Het ministerie van OCW zet een breed scala van financiële sturingsinstrumenten in zoals subsidies, overdrachten en retributies. Subsidies en overdrachten worden verstrekt met of zonder eisen van specifieke tegenprestaties, in het algemeen of voor specifieke doelgroepen,

⁶ Deze indeling komt (deels) overeen met classificaties van Hood (1983), Hood en Margetts (2007), Van der Doelen (1989) en Vedung (1998) en worden korthedshalve ook wel aangeduid als de zweep, de peen en de preek.

onder strikte of minder strikte voorwaarden, van tijdelijke of structurele aard, al dan niet in competitie en al dan niet rechtstreeks door het ministerie uitgekeerd. We geven hieronder een aantal financiële instrumenten weer.

Bekostiging van het onderwijs en onderzoek van universiteiten en hogescholen door middel van een rijksbijdrage in de vorm van een lumpsum (eerste geldstroom). Dit is veruit de grootste post op de Rijksbegroting Hoger Onderwijs (artikel 6 en 7): in 2018 gaat ruim 90% van de OCW-bekostiging via de lumpsum.⁷ Voor de bepaling van de lumpsum worden verschillende parameters gebruikt (voor een uitgebreide beschrijving van het bekostigingsmodel zie Jongbloed e.a., 2018 of Commissie Van Rijn, 2019). De tegenprestatie voor de bekostiging is in algemene bewoordingen gesteld (voor het uitvoeren van de taken zoals in de WHW vermeld). De universiteiten en hogescholen mogen de eerste geldstroom naar eigen inzicht intern verdelen, maar zijn verplicht de middelen doelmatig te besteden en zich hiervoor te verantwoorden (via jaarverslag en jaarrekening). Bepaalde subsidies zoals de bekostiging flexibel hoger onderwijs voor volwassenen en de zwaartekrachtsubsidies voor onderzoek, maken deel uit van de lumpsum. Ook de studievoorschotmiddelen (met uitzondering van de 10% specifieke stimuleringsmiddelen) zijn in het onderwijsdeel van de lumpsum ondergebracht.

Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

10% van de studievoorschotmiddelen (20 mln. in 2018) worden ingezet voor specifieke stimulering van landelijke prioriteiten zoals het Comeniusprogramma voor docenten en onderwijsleiders, de uitbreiding van de regeling open- en online onderwijs, meer onderzoek naar de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs én verbetering van samenwerking in de regio ten behoeve van een betere doorstroming in het onderwijs en aansluiting op de arbeidsmarkt.

Kwaliteit

Daarnaast bekostigt het ministerie langs indirecte weg het hoger onderwijs. Het betreft subsidies vertrekt door NWO en KNAW (de tweede geldstroom). Op basis van deze subsidies financieren NWO en KNAW onderzoek van universiteiten, hogescholen, en NWO- en KNAW-instituten (doorgaans verworven op basis van competitie). In 2017 bedroeg de bijdrage van de ministeries aan NWO 857 miljoen euro (waarvan 746 miljoen van OCW).

Kwaliteit

Het ministerie van OCW laat 'beleidsgericht onderzoek in opdracht' uitvoeren (onder meer aan de hand van een Raamcontract) door onderzoeksinstituten en adviesbureaus.

De hoogte van het wettelijk collegegeld wordt door de minister bepaald (algemene maatregel van bestuur). De hoogte van het gedeeltelijk wettelijk collegegeld wordt binnen bepaalde marges door het instellingsbestuur vastgesteld (en bericht daarover de minister). Voor speciale categorieën studenten wordt een instellingscollegegeld geheven (bijvoorbeeld tweede opleiding, niet EER-studenten), vast te stellen door een instellingsbestuur maar moet minimaal het wettelijk collegegeld bedragen.

Toegankelijkheid

Het ministerie verstrekt diverse subsidies aan specifieke doelgroepen of aan speciale beleidsdoeleinden. Hieronder valt uiteraard de studiefinanciering voor studenten om hen in staat te stellen een geaccrediteerde hogeronderwijsopleiding te volgen (onder voorwaarde dat het gaat om een geaccrediteerde voltijds of duale opleiding die ten minste een jaar duurt en dat de student op het moment van aanvragen jonger dan dertig jaar is). De studiefinanciering bestaat uit een (niet verplichte) lening bij de overheid (alsmede een

Toegankelijkheid

⁷ Zie brief van de minister aan de Tweede Kamer "Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 6 en 7 Rijksbegroting" van 10 september 2018 (referentie 1379320)

collegedkrediet), een aanvullende beurs (afhankelijk van ouderlijk inkomen) en het recht op een reisproduct (duur van de opleiding + een jaar). De uitvoering van dit instrument is belegd bij DUO.

Er worden nog tal van andere subsidies door het ministerie verstrekt (onder andere als gemeld in de Rijksbegrotingen hoger onderwijs 2015-2018):

- subsidies voor faciliterende organisaties (waaronder agentschappen, ZBO's en RWT's) zoals studentenorganisaties, NVAO, DUO, NWO (waar NRO onderdeel van is), Platform Bèta Techniek, Stichting Studiekeuze123 en de Nuffic.
- subsidies voor speciale doelgroepen om de deelname aan en diversiteit in het hoger onderwijs te vergroten zoals bèta-techniek, vrouwen, studenten met een migratieachtergrond, studeren met een handicap, leven lang lerenden. *Toegankelijkheid*
- subsidies voor de stimulering van praktijkgericht onderzoek bij hogescholen (lectoren, RAAK-subsidies) (inmiddels onderdeel van de lumpsum en via NWO) en subsidies voor de ontwikkeling van Centres of Expertise onder regie van Platform Bèta Techniek. *Kwaliteit*
- stimuleringsregeling Open en Online hoger onderwijs onder regie van SURF om instellingen te laten experimenteren met verschillende vormen van open en online onderwijs met de intentie om de kwaliteit en toegankelijkheid te vergroten *Kwaliteit en Toegankelijkheid*
- subsidies voor het verbeteren, professionaliseren en verbreden van excellentieonderwijs bij universiteiten en hogescholen (Siriusprogramma onder regie van Platform Bèta Techniek, beëindigd in 2014). *Kwaliteit*
- subsidies voor het bevorderen van de doorstroom in de onderwijsketen (vo-ho en mbo-ho). Bijvoorbeeld voor Studentlabs om het studiesucces van mbo-gediplomeerden het eerste jaar hbo te vergroten. *Toegankelijkheid*
- subsidies voor beleidsexperimenten zoals 'prestatiebekostiging 2012-2016' (inmiddels vervangen door kwaliteitsafspraken) en 'vraagsturing en flexibilisering' ('maatwerk dat moet leiden tot beter opleidingsaanbod'). *Doelmatigheid en Toegankelijkheid*
- bekostiging van post-initiële masteropleidingen in het hbo. *Toegankelijkheid*
- subsidies voor profilering en zwaartepuntvorming. Deze middelen waren onderdeel van de prestatiebekostiging en worden gehandhaafd – voorlopig opgenomen in de hoofdbekostiging. Deze profileringsmiddelen moeten onder andere worden gebruikt voor centres of excellence. *Kwaliteit*

Het ministerie stuurt ook door het sluiten van verschillende typen overeenkomsten met verschillende partijen (meerjarenafspraken, hoofdlijnenakkoorden, prestatieafspraken en kwaliteitsafspraken). Ook hier is sprake van uitruil waarbij (specifieke) middelen ter beschikking worden gesteld voor het uitvoeren (en eventueel de realisatie) van bepaalde (specifieke) activiteiten. Zo heeft de toenmalige minister voor de periode 2012-2016 prestatieafspraken gemaakt met de afzonderlijke hogeronderwijsinstellingen. Deze afspraken hielden in dat een beperkt deel van de instellingsbekostiging afhankelijk werd gemaakt van het realiseren van ambities op het gebied van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie. Instellingen die hun afgesproken ambities niet waarmaakten, ondergingen een financiële sanctie na afloop van de afspraak. De financiële middelen voor het bekostigen van te leveren prestaties maakten deel uit van het onderwijsdeel van de lumpsum (in totaal 7% van het onderwijsdeel). Inmiddels is het experiment 'prestatieafspraken' beëindigd en opgevolgd door het instrument van de 'kwaliteitsafspraken'.

Kwaliteit, Toegankelijkheid en Doelmatigheid

Het ministerie heeft het afgelopen decennium voorafgaand aan de prestatieafspraken ook meerdere keren meerjarenaafspraken en sectorakkoorden afgesloten met de koepels. Zo sloot het ministerie ter uitvoering van de strategische agenda 'Het hoogste goed' (2007) een meerjarenaafpraak met de VH (destijds HBO-raad) en de VSNU over het vergroten van studiesucces in en kwaliteit van het hoger onderwijs. In ruil voor het realiseren van de in de meerjarenaafspraken neergelegde ambities stelde het ministerie middelen beschikbaar (zie Review Commissie Hoger Onderwijs). Ook in 2011 werden hoofdlijnenakkoorden tussen het ministerie en de koepelorganisaties afgesloten (mede naar aanleiding van het werk van de commissie Veerman en een evaluatie van de Inspectie over de voorafgaande Meerjarenaafpraak). En in 2018 werden sectorakkoorden afgesloten tussen het ministerie en de VSNU, VH, ISO en LSVb over in inzet van de studievoorschotmiddelen (kwaliteitsafspraken).

Kwaliteit en Toegankelijkheid

Het ministerie maakt daarnaast afspraken op het niveau van 'sectoren of domeinen'. In het verleden zijn sectorplannen opgesteld voor natuur en scheikunde en het hbo kunstonderwijs. Meer recentelijk zijn drie sectorplannen opgesteld (bètasector, technieksector en de sector sociale en geesteswetenschappen). De desbetreffende sector dient zelf met domein- en sectorplannen te komen (karakterisering van het domein en voorstel tot taakverdeling en investeringen). Na goedkeuring door de minister wordt eventueel een budget beschikbaar gesteld. Vervolgens kunnen in het desbetreffende domein (doorgaans) door de betrokken instellingen bestedingsplannen worden ingediend.

Kwaliteit en Doelmatigheid

Wet- en regelgeving

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) definieert het speelveld waarbinnen de diverse actoren opereren. De wet bepaalt de contouren van het stelsel (typen instellingen en opleidingen, toegankelijkheid), geeft voorschriften voor de hogeronderwijsinstellingen (vooral voor het instellingsbestuur) en bepaalt een aantal rechten en plichten van anderen (zo wordt een student alleen ingeschreven bij een instelling als het verschuldigde collegegeld is betaald). In deze paragraaf leggen wij de nadruk op regelgeving met betrekking tot de inrichting van het bestel, het onderwijsaanbod, kwaliteit van het onderwijs, de informatie- en verantwoordingsverplichtingen en het bestuur en organisatie van hogeronderwijsinstellingen.

De wet schrijft het mandaat van de universiteiten, hogescholen, academische ziekenhuizen en (bepaalde) instellingen voor wetenschappelijk onderzoek voor en geeft aan welke instellingen voor bekostiging in aanmerking komen ('aanwijzing'). Om voor bekostiging in aanmerking te komen moet een opleiding worden geaccrediteerd.

Toegankelijkheid en Kwaliteit

De WHW geeft aan welke typen hbo- en wo-opleidingen worden onderscheiden (hbo: ad, ba en ma; wo: ba en ma; het kan gaan om voltijdse, deeltijdse en duale opleidingen). De wetgever stelt daarbij verschillende eisen aan een opleiding (o.a. registratie CROHO, examenvereisten, gezamenlijke opleidingen, studielast en -punten, inschrijving). Het onderwijs wordt gegeven en examens worden afgenomen in het Nederlands. Hier kan echter om verschillende redenen van worden afgeweken (art. 7.2 WHW). Een instelling moet voor haar opleidingen een onderwijs- en examenreglement opstellen en deze regelmatig beoordelen. Een opleiding moet worden verzorgd in de gemeente waar die opleiding blijkens het CROHO is gevestigd (vestigingsplaatsprincipe). Afwijking van dit principe behoeft instemming van de minister. Er mag geen opleiding in het buitenland worden verzorgd zonder toestemming van de minister.

Kwaliteit en Toegankelijkheid

Doelmatigheid

In de WHW worden eisen voor toelating aan verschillende opleidingen beschreven (inclusief de mogelijkheden om hiervan af te wijken en aanvullende eisen te stellen). Studenten die beschikken over de juiste kwalificaties moeten tot een ba-opleiding worden toegelaten. Bij ma-opleidingen is selectie mogelijk: een instellingsbestuur mag aanvullende kwalitatieve toelatingseisen stellen en kan het aantal studieplaatsen begrenzen. Een instellingsbestuur is verplicht een goede doorstroming van een ba-opleiding naar een wo-masteropleiding te ondersteunen.

Toegankelijkheid

Een instellingsbestuur kan met het oog op de beschikbare onderwijscapaciteit toestemming vragen het aantal studieplaatsen voor een jaar te maximeren en op basis van kwalitatieve criteria aspirant-studenten selecteren. Hiervoor is toestemming van de minister nodig (capaciteitsfixus). Naast de capaciteitsfixus kan de minister op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt het aantal studieplaatsen voor bepaalde opleidingen maximeren (toelatingsbeperking).

Toegankelijkheid en Doelmatigheid

Voor het verzorgen van een nieuwe opleiding, het samenvoegen van bestaande opleidingen of het gezamenlijk verzorgen van een opleiding heeft een instelling instemming van de minister nodig met het oog op een doelmatig onderwijsaanbod en doelmatige taakverdeling tussen de instellingen. Met betrekking tot deze beslissingen laat de minister zich bijstaan door een adviescommissie (Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs). Voor het sluiten van een opleiding of een slapende licentie zijn geen regels opgenomen, terwijl dit wel gevolgen heeft voor het opleidingsaanbod. De CDHO adviseert niet over bestaande opleidingen, terwijl dit wel de doelmatigheid raakt (zie ook Evaluatiecommissie Prestatiebesteding hoger onderwijs, 2017).

Doelmatigheid

Voor de accreditatie van nieuwe en bestaande opleidingen heeft het ministerie een accreditatieorganisatie ingesteld (NVAO). In de WHW zijn instelling en taken van het accreditatieorgaan en het algemene accreditatiekader vastgelegd (aanvraag, beoordeling kwaliteitsaspecten, accreditatieverlening, gronden van weigering, rapportage).⁸ Naast accreditatie van bestaande en nieuwe opleidingen kan een instellingsbestuur een instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) aanvragen.

Kwaliteit

Het instellingsbestuur is verplicht de kwaliteit van de werkzaamheden regelmatig te (laten) beoordelen, mede door onafhankelijke deskundigen. De beoordeling geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling. Het deel van de beoordeling dat is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen moet door het instellingsbestuur openbaar worden gemaakt.

Kwaliteit

Een instellingsbestuur moet eens in de zes jaar een instellingsplan openbaar maken met in ieder geval een omschrijving van de inhoud en de specificatie van het voorgenomen beleid van de instelling, van de voornemens in verband met de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs en van het verbeteren van de inrichting van de opleidingen aan de instelling. Een instellingsbestuur is daarnaast verplicht onder andere de volgende (financiële) documenten op te stellen (en naar het ministerie te sturen): een jaarverslag, een begroting, een jaarrekening en een bestuursverslag. Hierbij moeten verschillende richtlijnen in acht worden genomen. Tevens is een instellingsbestuur is verplicht richtlijnen vast te stellen voor ethische aspecten verbonden aan de werkzaamheden van de instelling, moet het zich verantwoorden

Doelmatigheid en Kwaliteit

⁸ Voor een uitgebreidere beschrijving van de NVAO-procedures over accreditatie zie: <https://www.nvao.net/nl/procedures/nederland>

over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken, moet het eenmaal in de vier jaar een document opstellen over (het streven naar) een evenredige verdeling van vrouwen en mannen in leidinggevende functies en is hij verplicht om een studentenstatuut vast te stellen en te publiceren.

Ook is een instellingsbestuur verplicht informatie aan studenten en aspirant-studenten te verstrekken over de instelling, het volgen van onderwijs in algemene zin, de differentiatie in het opleidingsaanbod, de selectie van studenten, opleidingsnamen en de verbonden graden zodat studenten zich een goed (vergelijkend) oordeel kunnen vormen over hun opleiding. De VSNU en VH en de studentenorganisaties maken hierover gezamenlijk afspraken.

*Kwaliteit en
Toegankelijkheid*

Een instellingsbestuur is verplicht iedere ad- of ba-student uiterlijk aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase advies te geven over de voortzetting van zijn of haar studie ('bindend studieadvies'). Een instellingsbestuur is tevens verplicht voorzieningen voor de financiële ondersteuning van studenten in een bijzondere omstandigheid te treffen (o.a. bestuurswerk, handicap, familieomstandigheden of onvoldoende studeerbare opleiding).

Toegankelijkheid

De WHW schrijft op hoofdlijnen de bestuursorganisatie van universiteiten, hogescholen, Open Universiteit, academische ziekenhuizen en instellingen voor wetenschappelijk onderzoek voor. Het betreft voorschriften over de samenstelling, rechtspositie, benoemingsprocedures, taken en bevoegdheden van wettelijk verplichte bestuursorganen (raad van toezicht, college van bestuur, college van promoties, faculteitsbestuur (decaan), opleidingscommissie, medezeggenschapsorganen op centraal en facultair niveau). Iedere opleiding of groep van opleidingen moet een examencommissie hebben alsmede een college van beroep op de examens en een geschillenadviescommissie.

In geval van wanbeheer kan de minister, na onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, de raad van toezicht aanwijzingen geven. Wanneer deze aanwijzing in onvoldoende mate wordt opgevolgd en wanneer een instelling in strijd met de wet handelt kan de minister besluiten (een deel van) de rijksbijdrage in te houden dan wel op te schorten.

Doelmatigheid

Het ministerie doet met regelmaat een beroep op het experimenteerartikel 1.7a in de WHW. Voorbeelden van beleidsexperimenten van na 2010 zijn het bindend studieadvies, promotiebursalen, prestatieafspraken, Ad-dipoma's, flexibel hoger onderwijs (leeruitkomsten, flexstuderen, vraagfinanciering, accreditatie onvolledige opleidingen, educatieve module) en instellingsaccreditatie. Experimenten bieden de kans om ervaring op te doen (leren) voordat een maatregel eventueel op grote schaal wordt ingevoerd. Beleidsexperimenten kunnen bovendien sneller worden ingevoerd (korter wets- en beleidstraject, depolitisering) en bij 'falen' zijn de gevolgen (kosten) te overzien. Daar staat tegenover dat beleidsexperimenten bepaalde risico's met zich meebrengen: ze vergroten de onoverzichtelijkheid, de (tijdelijke) ongelijkheid, de 'kwaliteit' van het experiment kan onvoldoende zijn om echt te leren, de regels voor deelnemende en niet-deelnemende partijen verschillen, snelheid kan leiden tot onzorgvuldigheid en op gespannen voet staan met beginselen van legaliteit en legitimiteit.⁹

*Kwaliteit en
Toegankelijkheid*

⁹ Zie onder anderen Kwikkers (2016) op ScienceGuide: <https://www.scienceguide.nl/2016/01/filosofie-franjes-of-fratsen/>

Informatieverstrekking, informatie-uitwisseling en overleg

Het ministerie verspreidt op verschillende manieren informatie om zijn beleid te voeren of toe te lichten, onder andere via de website 'rijksoverheid.nl' waar tal van documenten (kamerstukken, brieven, studierapporten) staan gepubliceerd. Het ministerie licht op deze manier betrokkenen in over zijn plannen, de voortgang van haar beleid, en over bereikte resultaten.

Het ministerie is wettelijk verplicht (art. 2.3 WHW) om uiterlijk vier jaar na het verschijnen van het laatste plan een hoger onderwijs- en onderzoekplan te publiceren (ook wel 'strategische agenda' genoemd) waarin de voornemens over het te voeren beleid staan. De strategische agenda bestrijkt minimaal een tijdsperiode van vier jaar en richt zich in ieder geval op een overzicht van de omstandigheden en gegevens die van belang zijn voor het te voeren beleid, de gewenste ontwikkelingen en een financiële raming. In de strategische agenda moet ook worden gereflecteerd op het voorgenomen beleid van de instellingen zoals uit het jaarverslagen is op te maken. De strategische agenda komt in de praktijk tot stand in nauw overleg met het hogeronderwijsveld zoals is bevestigd in de door ons gehouden interviews met betrokkenen.

De minister moet zich verantwoorden in het parlement en voert periodiek overleg met 'de politiek' (vaste commissie OCW van de Tweede Kamer waarin vertegenwoordigers van de Kamerfracties overleg voeren met de minister) en met belangenorganisaties zoals VSNU, VH, NRTO, ISO, LSVb en VNO-NCW. Bilateraal overleg met afzonderlijke instellingen (RvT en/of CvB) is niet geformaliseerd en heeft, waar het plaatsvindt, een informeel karakter. Het doel van deze overleggen is het uitwisselen van informatie, het verwerven van draagvlak en het bespreken en toelichten van nieuwe beleidsvoornemens. De minister is daarnaast wettelijk verplicht over bepaalde onderwerpen (zoals beperking van de inschrijving – capaciteitsfixus) met de desbetreffende hogeronderwijsinstelling overleg te voeren.

Naast het verspreiden van informatie 'in het algemeen' voert het ministerie ook voorlichtingscampagnes uit gericht op specifieke doelgroepen. Zo werden in 2015 scholieren en studenten ingelicht over de veranderingen in de studiefinanciering (invoering van het sociaal leenstelsel) via gerichte brieven aan eindexamenkandidaten, radiospotjes, sociale media en een speciale website.

Toegankelijkheid

Het ministerie heeft in samenwerking met anderen de Stichting Studiekeuze¹²³ opgericht om aankomende studenten te informeren over de hogeronderwijsopleidingen die zij kunnen kiezen. Het doel van de Stichting is om objectieve studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden. Via een website geeft de Stichting informatie over de kwaliteit van de hbo- en wo-opleidingen (onder andere door de uitkomsten van de Nationale Studenten Enquête).

Doelmatigheid en Kwaliteit

Het ministerie rapporteert jaarlijks over de prestaties van de instellingen. In de Rijksbegroting hoger onderwijs staan bijvoorbeeld voor een aantal indicatoren de ambities en realisatie van universiteiten en hogescholen vermeld. Indicatoren vermeld in de Rijksbegroting 2018 hebben bijvoorbeeld betrekking op ambitieus onderwijs (studiesucces, uitval), professionalisering van docenten, studententevredenheid, aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt. Gegevens komen uit verschillende bronnen en worden door verschillende partijen aangeleverd (o.a. DUO, VSNU, VH, Rathenau Instituut, instellingsjaarverslagen). Daarnaast publiceert de Inspectie van het Onderwijs ieder jaar een overzicht van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. Vanaf 2004 werden kerncijfers gepubliceerd in 'Kennis in kaart', inmiddels vervangen door 'Staat van het onderwijs' en 'trends in beeld'.

Doelmatigheid en Kwaliteit

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij een overzicht gepresenteerd van het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW aan de hand van een veelgebruikte classificatie van beleidsinstrumenten, kortheidshalve aan te duiden als ‘de peen’, ‘de zweep’ en ‘de preek’. Tevens is geprobeerd de beleidsinstrumenten toe te schrijven aan de drie algemene doelstellingen van het ministerie die voortvloeien uit haar stelselverantwoordelijkheid. Daarbij bleek dat sommige beleidsinstrumenten op meerdere aspecten van stelselverantwoordelijkheid betrekking hebben, terwijl sommige andere instrumenten zich niet makkelijk aan een van de drie doelstellingen laten koppelen. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor bij de communicatieve instrumenten (informatieverstrekking, -uitwisseling en overleg). Deze instrumenten laten zich moeilijk toedelen aan de afzonderlijke aspecten van stelselverantwoordelijkheid omdat de informatieverstrekking en -uitwisseling betrekking kan hebben op de verschillende aspecten. Maar ook bij de regelgeving en financiële instrumenten treden dit soort problemen op.

Wij zijn ons derhalve bewust dat onze toedeling van beleidsinstrumenten aan de algemene doelstellingen op bepaalde punten voor discussie vatbaar is. Een verdiepende analyse waar enerzijds de drie algemene doelstellingen nader worden geoperationaliseerd en anderzijds per instrument – en dat zijn er vele – het beoogde effect op een of meer van die drie doelstellingen wordt beschreven kan meer licht op de zaak werpen (gezien de omvang van de onderzoeksopdracht en de beschikbare tijd was dit niet haalbaar). Waar geen duidelijke relatie tussen een van de drie doelstellingen en een beleidsinstrument bestaat zou het ministerie moeten aangeven waarom het instrument toch zou moeten worden ingezet (‘pas toe of leg uit’). Als voorbeeld kunnen de voorschriften voor de bestuurlijke inrichting van de instellingen dienen (zie ook hoofdstuk 4). Op welke wijze zijn die gerelateerd aan een van de drie doelstellingen? Of zitten er achter het beleid nog andere doelstellingen verscholen?

Dit hoofdstuk kan dienen als een eerste aanzet voor een dergelijke analyse en het biedt voldoende houvast voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag (naar de relatie tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium in hoofdstuk 4). Het bovenstaande overzicht maakt in ieder geval duidelijk dat het ministerie veel verschillende beleidsinstrumenten hanteert in een poging zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

De instrumentenmix (samenhang tussen de verschillende typen beleidsinstrumenten) is onder andere van belang voor de mate van autonomie van de instellingen. Het afdwingen van gewenst gedrag door middel van geboden en verboden (wetgeving) beperkt de handelingsvrijheid van instellingen, terwijl dat bij informatieverstrekking niet het geval is. Veel van onze gesprekspartners hebben weinig problemen met de huidige instrumentenmix. Zij hebben naar aanleiding van een vraag over de instrumentenmix (zie interviewprotocol in bijlage) niet te kennen gegeven dat bepaalde typen beleidsinstrumenten meer of minder nadruk zouden moeten krijgen. Een duidelijke voorkeur voor meer financiële of meer communicatieve instrumenten is bijvoorbeeld niet naar voren gebracht. Bovendien hebben praktisch alle gesprekspartners aangegeven dat zij de afgelopen jaren niet veel verandering hebben zien optreden in de mix van beleidsinstrumenten. Weliswaar zijn bepaalde instrumenten verdwenen of aangepast, of zijn nieuwe instrumenten ingezet, maar de verhouding tussen de drie categorieën is niet wezenlijk veranderd. Tegelijkertijd komt uit de analyse in hoofdstuk 4 naar voren dat de bemoeizucht van het ministerie volgens veel van onze gesprekspartners is toegenomen.

Samengevat, om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken, gebruikt het ministerie van OCW:

- Financiële beleidsinstrumenten, gericht op het financieel vergoeden, belonen of ontmoedigen van bepaald gedrag met of zonder directe tegenprestatie (onvoorwaardelijke bekostiging (lumpsum), voorwaardelijke bekostiging, subsidies en projectfinanciering, premies, leningen, prestatie- of outputbekostiging. Wij scharen onder deze categorie ook de (collectieve) overeenkomsten waar instellingen in ruil voor bekostiging bepaalde prestaties moeten leveren.
- Wet- en regelgeving, gericht op het afdwingen van gewenst gedrag door middel van geboden en verboden, conditioneel handelen (als X dan Y), opleggen van informatie- en rapportageverplichtingen, verlenen van vergunningen, ontheffingen, licenties, en quota.
- Informatie- en communicatie-instrumenten, gericht op het stimuleren van gewenst gedrag zonder verplichtend karakter en directe financiële consequenties. Het gaat om gevraagde of ongevraagde informatieverstrekking van ministerie aan individuele instellingen en groepen van instellingen, gevraagd of ongevraagd advies, voorlichting en informatiecampagnes, verspreiden van beleidsdocumenten, beschikbaar stellen van gegevens(banken), publiceren van rankings, benchmarks en scoreboards, uitwisseling van informatie en standpunten (dialoog), uitvaardigen van richtlijnen.

Hoofdstuk 3: Het gebruik van beleidsrelevante informatie

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de inzet van beleidsinstrumenten van het ministerie van OCW voldoende gebaseerd is op de beschikbare beleidsrelevante informatie. Idealiter is het hele beleidsproces een continu leerproces, waarbij beleid voortdurend wordt gewogen en zo nodig wordt verbeterd of vervangen door nieuw beleid (Van Hoesel en Herold, 2018; Höchtl, Parycek en Schöllhammer, 2016; Wesselink, Colebatch en Pearce, 2014; Steunenberg, 2018). Beleidsrelevante informatie – bijvoorbeeld voorkomend uit evaluaties – is hierbij essentieel, maar wordt lang niet altijd (optimaal) benut (o.a. Knottnerus e.a., 2016; Van Hoesel, 2017). Aan het verzamelen van informatie gedurende het beleidsproces wordt niet altijd prioriteit gegeven (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). Dit komt deels omdat beleidsevaluaties regelmatig onder de maat, onvolledig of niet tijdig beschikbaar zijn zodat geen uitspraken kunnen worden gedaan over doelbereiking en doeltreffendheid (zie rapportage SEO Beleidsdoorlichting hoger onderwijs spoor 1; Algemene Rekenkamer 2016, p. 32). Soms ook ontbreken kennis en expertise bij degenen die de evaluatie moeten uitvoeren (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). De minister van OCW geeft in haar brief aan de Tweede Kamer aan dat het nog niet altijd mogelijk is om een goede koppeling tussen beleid en uitkomsten te maken. Het benutten van verschillende informatiebronnen kan beter.¹⁰

Om het gebruik van beleidsrelevante informatie in de beleidscyclus van het ministerie van OCW te beschrijven en te analyseren, wordt in de volgende paragrafen ingegaan op de mogelijke herkomst van beleidsinformatie, mogelijke informatiebronnen en mogelijke methoden van informatievergaring en -verwerking. Dit is gebeurd op basis van deskresearch en interviews met betrokkenen op het ministerie en daarbuiten (zie hoofdstuk 1; het interviewprotocol is als bijlage opgenomen). We schetsen daarbij eerst een algemeen beeld over het informatiegebruik bij het ministerie van OCW om vervolgens aan te geven in hoeverre bij het ministerie gebruik is gemaakt van beleidsinformatie in drie beleidsdossiers. Het gaat om de beleidsdossiers decentrale selectie (start 2014, met toelatingsrecht tot de doorstroommaster in het wo), het Siriusprogramma (2008 tot 2014) en de prestatieafspraken (2012 tot 2016).

Onder informatie verstaan wij gegevens die in een verband worden geplaatst waardoor zij betekenis krijgen. Deze gegevens kunnen kwantitatief en kwalitatief van aard zijn. Dergelijke gegevens staan niet alleen in databestanden maar kunnen ook in allerlei documenten (zoals rapporten, beleidsdocumenten en jaarverslagen) of op het internet worden aangetroffen.

Herkomst van informatie

Informatie kan bij verschillende partijen op een passieve of op actieve (gerichte) manier worden verkregen, al dan niet met een tegenprestatie (bijvoorbeeld financiering). Tabel 3.1 geeft een overzicht van de herkomst van beleidsinformatie.

¹⁰ Brief van de Minister aan de Tweede kamer “Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 6 en 7 Rijksbegroting” van 10 september 2018, p. 3.

Tabel 3.1: Herkomst van beleidsinformatie

Herkomst van informatie
Eigen ministerie
Andere ministeries
Belangenorganisaties (koepels en studentenorganisaties)
Onafhankelijke overheidsorganisaties HO zoals NVAO, Inspectie, NWO, KNAW, DUO, Rathenau Instituut, Nuffic
Parlement
Politieke partijen
Adviesorganen HO (zoals Onderwijsraad)
Adviesorganen algemeen (SER, WRR, Rekenkamer, SCP, CPB)
Andere stakeholders (zoals werkgevers en maatschappelijke organisaties)
Andere overheden (EU, gemeenten)
Wetenschappelijke onderzoeksinstituten
Private advies- en consultancybedrijven
Buitenlandse organisaties (zoals OECD, Wereldbank, Unesco, (onderwijs)ministeries uit andere landen, evenals internationale (belangen)organisaties als de EUA)

Algemeen

Via eigen netwerken van beleidsmedewerkers, en in het bijzonder via de directie Kennis, heeft het ministerie van OCW toegang tot informatie van grote kennisinstellingen zoals het SCP, het CBS en de WRR en van hogeronderwijs specifieke organisaties zoals het Rathenau instituut en de Nuffic.

Volgens onze respondenten op het departement en daarbuiten heeft de directie HO&S het eigen (wetenschappelijke) netwerk tamelijk goed op orde. De directie organiseert veel werkbezoeken en nodigt veel sprekers uit. HO&S is op de hoogte van de ontwikkelingen in het veld en geeft doorgaans een duidelijke onderbouwing van beleidskeuzes. HO&S haalt veel informatie uit externe bronnen, bijvoorbeeld door het inschakelen van externe onderzoeksbureaus of door informatie op te halen bij de koepelorganisaties. De koepelorganisaties spelen een actieve rol in de informatievoorziening. Zij verzamelen en publiceren zelf veel informatie. Voorbeelden zijn het sectoroverzicht van de VSNU en de VH.¹¹ Een opmerking vanuit de koepels hierbij is dat hun capaciteit om maatwerk te leveren en informatie te genereren – ook met gebruik van nieuwere methoden (bijvoorbeeld big data analytics) – gelimiteerd zijn.

Tussen VSNU, VH, Inspectie van het Onderwijs, CDHO, NVAO en OCW bestaan informatieafspraken, bedoeld om de bevraginglast bij hogeronderwijsinstellingen binnen de perken te houden en om onderzoeken op elkaar af te stemmen.¹² Toch komt vanuit HO&S nog een flink aantal ad hoc informatieverzoeken tot de koepels. Het aantal onderzoeken opgenomen in de informatieafspraken lijkt per jaar toe te nemen.¹³ Soms is voor de koepelorganisaties het verband tussen de onderzoeken, de strategische agenda voor het hoger onderwijs en beleidscycli (wat wordt er van geleerd, ook voor andere beleidsdossiers) niet gelijk evident. Er

¹¹ Zie: <https://www.vsnunl/feiten-en-cijfers-universiteiten> en <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers> (bezoekt op 02-06-2019/22-1--2019)

¹² Zie: <http://www.vsnunl/Informatieafpraak> (bezoekt op 05-06-2019)

¹³ Het aantal in de informatieafspraken opgenomen onderzoeken dat ‘min of meer belastend is voor hogeronderwijsinstellingen’ was in 2017 16, in 2018 19 en in 2019 22. Gegevens van eerdere jaren zijn bij ons niet voorhanden.

kan meer worden geleerd van de onderzoeken, mits dit past bij de doelstelling van een onderzoek (leren in plaats van verantwoorden).

HO&S vraagt regelmatig ondersteuning van de directie Kennis van OCW, bijvoorbeeld bij sectoroverstijgende thema's (zoals prognoses voor de arbeidsmarkt en toegankelijkheidsvraagstukken). Daarbij geven de respondenten van het departement te kennen dat HO&S nog meer gebruik zou kunnen maken van informatie die bij andere OCW-directies of onderwijsorganisaties beschikbaar is, bijvoorbeeld informatie van DUO. Tegelijkertijd is soms de capaciteit beperkt van de organisatie die de informatie moet leveren. De directie Kennis van OCW kan een grotere rol spelen in het aanleveren van informatie. Door beleidsmedewerkers van de directie Kennis is de suggestie gedaan om meer exploratief en flexibeler te kijken naar wat er mogelijk is met de informatie die reeds op het ministerie beschikbaar is. Een "vrije uitprobeer sfeer" zou in hun ogen inspirerend kunnen werken.

Samenvattend, HO&S heeft veel informatie in huis en maakt daarnaast veel gebruik van externe bronnen. HO&S hanteert bij dit laatste het kennisgebruiksmodel, waarin een beleidsvraag de onderzoeksvraag verwoordt, gegevens extern worden opgehaald, waarna door HO&S wordt bepaald hoe de verkregen gegevens en informatie worden verwerkt en benut. Het kennisgebruiksmodel staat in contrast met het coproductiemodel, waarin beleidsmakers en onderzoekers zoveel mogelijk samen optrekken bij het formuleren van onderzoeksvragen, het trekken van conclusies en het vertalen van het onderzoek naar beleid (Derksen en Ephraim, 2011, p. 73). Het coproductiemodel is bij de directie HO&S veel minder in zwang.

Decentrale selectie

De herkomst van informatie die gebruikt is in het dossier decentrale selectie is zowel intern als extern. Intern gaat het bijvoorbeeld over de 'monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs' en extern over kamerstukken en onderzoek dat door het NRO is uitgezet. Externe relaties voor het verkrijgen van beleidsrelevante informatie zijn erg belangrijk voor dit dossier. Er is met andere ministeries contact over bijvoorbeeld studentenwelzijn, stagediscriminatie, aansluiting op de arbeidsmarkt en bèta-techniek vraagstukken. Verder wordt veel gesproken met instellingen en de koepels. Dit loopt zowel via formele als informele kanalen. Een voorbeeld is een werkgroep waarin medewerkers van instellingen samenkomen die zich bezighouden met de *numerus fixus* en decentrale selectie. Op deze manier komen actief en passief knelpunten ter ore bij de beleidsmakers, waarna de informatie (eventueel) wordt opgenomen in de beleidscyclus.

Siriusprogramma

De aanleiding voor het opzetten van een programma dat excellentieonderwijs stimuleert was drieledig: politiek, kennis uit het verleden en beschikbare financiële middelen. De politieke aanleiding was het sentiment dat de gelijkheidsdeken in de Nederlandse kennissamenleving moest worden opgeschud.¹⁴ Er zou meer aandacht moeten worden geschonken aan excellentie. Voor reeds bestaande kennis is het 'Ruim Baan voor Talent' beleid genoemd (experimenten met selectie, collegegeldverhoging en flexibele toelating van 2004 tot 2007) en het eindrapport dat hierover is geschreven.¹⁵

Financiële middelen kwamen beschikbaar via een FES traject, waarvoor de ministeries van EZK en OCW samen een aanvraag hadden ingediend. De beschikbaarheid van financiële middelen

¹⁴ Zie: <https://www.volkskrant.nl/een-pleidooi-voor-een-nieuw-gelijkheidsideaal> (bezoekt op 04-06-2019)

¹⁵ Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1> (bezoekt op 04-06-2019)

was aanleiding om een financieel instrument in te zetten (subsidies). Bovendien had de ervaring geleerd dat zonder geld een effectief excellentiebeleid minder eenvoudig tot stand komt (zo was de ervaring uit Ruim Baan voor Talent). De vormgeving van het Siriusprogramma was vooral gebaseerd op eerdere ervaringen en beschikbare middelen.

Gezien het instrument (subsidies) en eerdere ervaringen (Ruim Baan voor Talent en Deltaplan Techniek), werd gekozen om het instrument instellingsbreed toe te passen (in plaats van op individuele studieprogramma's). Verder werd, weer op basis van eerdere ervaringen, er voor gekozen om de selectie van subsidieontvangers, de ondersteuning tijdens het programma, en de auditing en monitoring, te laten uitvoeren door een externe organisatie (Platform Bèta Techniek), die ondersteund werd door twee commissies.¹⁶ Monitoring werd onder andere geregeld via audits die deelnemende instellingen bij elkaar uitvoerden (peer review / 'critical friend' principe). Eindevaluaties zijn eveneens gemaakt (zie bijvoorbeeld Allen, et al., 2015). De evaluatie van Allen et al. (2015) heeft gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksaanpakken: deskresearch, onderzoek naar instromers, effectmetingen onder bachelorstudenten (experimentele en controlegroep), een herbeoordeling van scripties en focusgroepen met studenten en betrokken medewerkers.

In het voortraject van het Siriusprogramma zijn diverse consultaties gehouden met verschillende organisaties zoals de koepelorganisaties, studentenbonden en stuurgroepen. Doel was om meer inzicht te krijgen over excellentieonderwijs en hoe dat te bereiken.

Prestatieafspraken

Het beleidsexperiment Prestatiebekostiging is ingevoerd in 2012 en beëindigd in 2016. Prestatieafspraken tussen ministerie en hogeronderwijsinstellingen vormden de kern. De aanleiding voor de prestatieafspraken lag mede in het rapport van de Commissie Veerman, waarin werd voorgesteld het deel studentgebondenbekostiging kleiner te maken ten gunste van een missiegebondenbekostiging. Vervolgens werd een werkgroep ('Profilering en Bekostiging') ingesteld en kondigde de toenmalige staatssecretaris in de Strategische Agenda van 2011 aan dat een vorm van prestatiebekostiging zou worden ingevoerd. Eind 2011 zijn hoofdlijnenakkoorden afgesloten tussen ministerie en de koepels over de invoering ervan. De Raad van State oordeelde dat het oorspronkelijke plan om de wet aan te passen een brug te ver was. Vandaar dat werd gekozen prestatiebekostiging als beleidsexperiment in te voeren. In de hoofdlijnenakkoorden (OCW-VSNU en OCW-VH) werden indicatoren afgesproken. De instellingen werden vervolgens uitgenodigd concrete ambities te formuleren op onder meer zeven van deze indicatoren (zie Reviewcommissie, 2017). Het idee om hogeronderwijsinstellingen zelf ambities te laten formuleren en daar doelen aan te koppelen heeft parallellen met de opzet van het Siriusprogramma. De instellingen hebben overigens bij het formuleren van hun ambities rekening gehouden met het door hen opgezette excellentieonderwijs en gebruik gemaakt van de ervaring die ze hadden opgedaan bij het aanvragen en uitvoeren van het Siriusprogramma.

Bij dit beleidsexperiment werd gekozen voor het instellen van een onafhankelijke commissie met deskundigen (Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek met Frans van Vught als voorzitter). Gedurende de looptijd van het experiment is het werk van de Reviewcommissie de belangrijkste informatiebron voor het ministerie van OCW geweest. Zij heeft in jaarlijkse

¹⁶ Een commissie voor de selectie van subsidieontvangers en een commissie om het geheel in de gaten te houden.

stelselrapportages de minister van OCW geadviseerd over de voortgang van de prestatieafspraken bij individuele instellingen.

Bij de ontwikkeling van het beleidsexperiment prestatiebekostiging – en in het bijzonder de te gebruiken indicatoren en de definities – waren naast de Reviewcommissie, de koepelorganisaties, de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO betrokken. Hiervoor zijn door het ministerie van OCW sessies georganiseerd of werden betrokkenen via reguliere overleggen door de Reviewcommissie geïnformeerd.

Informatiebronnen

Er zijn veel verschillende informatiebronnen, variërend van internationale databanken tot onderzoeksmethoden, die zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens kunnen bevatten die tijdens verschillende stadia van een beleidsproces kunnen worden ingezet. De tabel hieronder geeft een overzicht van informatiebronnen. Wij maken hierbij een onderscheid tussen gegevensbestanden, schriftelijke documentatie, 'digitale' bronnen, onderzoeksmethoden, en overig en geven ter verduidelijking enkele voor het hoger onderwijs relevante voorbeelden.

Tabel 3.2: Informatiebronnen die gebruikt kunnen worden m.b.t. het hoger onderwijs

Informatiebronnen	Voorbeelden
GEGEVENSBESTANDEN	
Nationale databanken algemeen	CBS
Internationale databanken	OECD, Eurydice, ETER, rankings
Nationale databanken HO	DUO, VSNU, VH
Gegevensbestanden HO instellingen	
Gegevensbestanden andere onderwijssectoren	
SCHRIFTELIJKE DOCUMENTATIE	
Evaluatiestudies (ex post) hoger onderwijs	SEO monitor, Beleidsevaluaties
Evaluatiestudies (ex post) algemeen	Algemene Rekenkamer, andere ministeries
Beleidsrapporten en adviesnota's HO-organisaties en commissies	NVAO, NWO, KNAW, Onderwijsraad, Inspectie van het Onderwijs, VSNU, VH, nationale commissies
Beleidsrapporten en beleidsnota's andere departementen	IBO's
Adviesnota's algemeen	SCP, WRR
Rapportages en beleidsnota's individuele HO-instellingen	Jaarverslagen, strategische plannen
DIGITALE BRONNEN	
Sociale media	Twitter e.d.
Internet	Nieuwsbrieven, websites, blogs
Digitale meldpunten	platform / klachtenlijn / internetconsultatie
ONDERZOEK(SMETHODEN)	
Wetenschappelijk / Beleidsgericht onderzoek	Onderzoeksinstituten, adviesbureaus, NRO, SURF
Surveys	NSE, NAE, hbo monitor
Interviews / focusgroepen	
OVERIG	
Overleg met stakeholders	ISO, LSVb, VNO-NCW, MKB-Nederland, Studentenkamer, universiteiten, hogescholen
Conferenties / congressen	
Nieuwsbronnen	Kranten, ScienceGuide, SDU nieuwsbrief

Algemeen

Voor het hoger onderwijs zijn veel informatiebronnen beschikbaar, zowel nationale als internationale. Nationaal is het één-cijfer-ho-bestand van groot belang, een samenwerkingsverband tussen veel verschillende betrokken organisaties (CBS, instellingen, koepels, OCW, DUO, Inspectie). Door onze gesprekspartners is opgemerkt dat de analyses die op basis van dit bestand worden gemaakt, niet altijd worden gedeeld. Dit levert soms dubbelwerk op. Hier kan derhalve winst worden geboekt. Bovendien wordt gewezen op toenemende beperkingen in het aanleveren van gegevens door de AVG en het gesloten leveringssysteem van DUO (er worden minder gegevens geleverd). Met een initiatief van het NRO – het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs Hoger Onderwijs – wordt geprobeerd verschillende databestanden voor alle onderwijssectoren te koppelen en dit op een veilige manier te doen binnen het CBS. Om dit te realiseren wordt gesproken met een groot aantal organisaties (bestuurders en onderzoekers van universiteiten en hogescholen, CBS, VSNU, VH, SURF, OCW, Rathenau Instituut, ROA en Informatie en Expertgroep Big Data).

De directie Kennis van OCW – in samenwerking met DUO en CBS – ontsluit informatie via twee websites: ‘Onderwijs in cijfers’ en ‘OCW in cijfers’.¹⁷ De indruk bestaat dat de beleidsmakers van HO&S de verschillende informatiebronnen goed weten te vinden. Het grootste probleem dat zich volgens onze gesprekspartners op het departement voordoet is overvloed aan informatie, waardoor het lastig is (snel) de juiste bron te vinden. Opvallend is verder dat er op de websites niet direct een overzicht is van de drie aspecten van de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie, respectievelijk: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid.

Decentrale selectie

Voor het beleidsdossier decentrale selectie wordt een breed scala aan informatiebronnen gebruikt. Tijdens de interviews zijn genoemd wetenschappelijke literatuur, ‘evidence based’ onderzoek via het NRO, wetgeving, (historische) kamerstukken, DUO-gegevens, overleg met de koepels en de studentenbonden (die ook actief signalen delen met de beleidsmedewerkers bij HO&S), belangengroepen (bijvoorbeeld studenten met een beperking), individuele instellingen, onderzoeken van instellingen zelf, en monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs. DUO-gegevens zijn zeer relevant voor het beleidsdossier decentrale selectie. DUO kan veel leveren, maar het goed formuleren van een vraag aan DUO blijkt, volgens onze respondenten bij het departement, in de praktijk regelmatig lastig te zijn.

Voor het dossier decentrale selectie zijn Europese studies een relevante informatiebron, maar hier doet zich vaak het probleem voor dat de tijd ontbreekt om de stukken te bestuderen. Bovendien vergt het veel gevoel en kennis van context om internationale gegevens te duiden, omdat Europese hogeronderwijssystemen van elkaar verschillen en er vaak met andere definities wordt gewerkt. De informatie uit deze rapporten over bijvoorbeeld selectie en toegankelijkheid is niet direct toepasbaar op het Nederlandse systeem. Dit maakt het gebruik van informatie uit deze internationale bronnen lastig en tijdrovend.

Siriusprogramma

De startnota waarmee de beleidsontwikkeling over ‘Excellentie in het hoger onderwijs’ werd aangekondigd, noemt verschillende informatiebronnen als onderdeel van de probleemanalyse. In deze notitie wordt verwezen naar:

- Internationale rankings (Shanghai-ranking)

¹⁷ Zie: www.onderwijsincijfers.nl en www.ocwincijfers.nl

- Onderzoeksrapport over de reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs
- Accreditatiebesluiten (bijzondere kwaliteitskenmerken)
- Advies van de commissie Ruim Baan voor Talent
- Onderzoeksrapport over de wenselijkheid van differentiatie in studieprogramma's (elitevorming)
- Instroomgegevens
- Tijdbesteding gegevens studenten
- Kostenberekeningen

Voor de verdere afstemming en uitwerking van het beleidsvoorstel worden verder als bronnen genoemd:

- Diepte-interviews met stafmedewerkers en studenten van een aantal hogeronderwijsinstellingen
- Afstemming met stakeholders en andere departementen (VSNU, HBO-raad, NVAO, KNAW, NWO, MKB/VNO-NCW, ISO/LSVb, EZ/FIN, CPB)

Er is dus een breed scala aan kwantitatieve en kwalitatieve informatiebronnen geraadpleegd. Vooral voor de kwalitatieve bronnen is actief informatie gezocht en gedeeld.

Gedurende de uitvoering van het Siriusprogramma kwam informatie over de voortgang van het programma beschikbaar via de eerder genoemde audits en het monitoren bij de deelnemende instellingen, onder andere via tussentijdse reviews. Daarnaast vonden er kennisdelingsbijeenkomsten en studiereizen plaats.

Gedurende de looptijd van het Siriusprogramma is geen beleidsinformatie opgehaald via sociale media. Tegenwoordig wordt dit meer gedaan, bijvoorbeeld door internetconsultatie bij wetgeving. Ook lijkt steeds vaker informatie uit eigen netwerken te worden opgehaald. Het Siriusprogramma is hier ook een voorbeeld van (OCW als onderdeel van een netwerk). Het Siriusprogramma als instrument is minder hiërarchisch opgezet dan vaak in het verleden het geval was bij subsidietrajecten.

Prestatieafspraken

Voor aanvang van de prestatieafspraken is onderzoek gedaan naar de werking van prestatiebekostiging in buitenlandse hogeronderwijssystemen (zie De Boer e.a., 2015). Ook werd gebruik gemaakt van verschillende beleidsgerichte studies die in opdracht van OCW werden uitgevoerd, bijvoorbeeld over sturing. Bovendien werd op het ministerie met grote regelmaat nagedacht over sturen op basis van prestaties (bijvoorbeeld in het kader van uit te brengen strategische agenda's) en werd het bestaande instrumentarium geëvalueerd (zoals bijvoorbeeld de 'letters of intent'). Ook werd gebruik gemaakt van het werk van de werkgroep Profilering en Bekostiging. Extern heeft HO&S informatie verkregen via de EU 'working group on higher education' en is contact geweest met een aantal specifieke landen.

Door middel van jaarlijkse stelselrapportages en een tussentijdse review is gedurende de uitvoering van het beleidsexperiment informatie beschikbaar gekomen over de voortgang. Het werk van de Reviewcommissie was hierin leidend. Tijdens het gehele traject heeft deze commissie het departement en het veld voorzien van informatie over de voortgang. De door de Reviewcommissie gebruikte data was afkomstig van verschillende partijen waaronder de hogeronderwijsinstellingen zelf. Een belangrijke bron zijn de jaarverslagen geweest, waarbij de Reviewcommissie de hogeronderwijsinstellingen heeft opgeroepen expliciet aandacht te besteden aan de prestatie-indicatoren.

Methoden om informatie te vergaren en te analyseren

Beleidsinformatie kan tijdens de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op verschillende manieren worden verwerkt. De methoden staan vermeld in Tabel 3.3 en is tot stand gekomen op basis van een literatuurstudie en enkele expertinterviews. Het is een bonte verzameling van methoden die zich moeilijk laat ordenen. Enigszins arbitrair kunnen de methoden worden onderverdeeld in klassieke en nieuwe methoden. Tot de laatste categorie rekenen wij bijvoorbeeld Learning Analytics en Big Data Analytics.

Tabel 3.3: Methoden om informatie te vergaren en te analyseren

Klassieke methoden	Nieuwe methoden
Risicoanalyse	Tekst(data)mining en analyse (m.b.v. software patronen ontdekken in grote hoeveelheden tekst)
Ex ante /ex post beleidsanalyse	Consensus conference
Scenario-analyse	Inzichtelijk maken informatie (dashboards; studiekeuze123)
Maatschappelijke kosten – baten / effectenanalyse	Simulaties / gaming
Multi-criteria analyse	Electronic meeting system (creative problem solving en decision-making)
Statistische technieken	Policy analytics (continue real-time data verzameling en verwerking)
Deskresearch	E-consultation / e-participation / opinion mining
Vertooganalyse	Learning / student analytics (bijv. op basis van aanwezigheid studenten)
Voorspellingsmethoden (Delphi methode, cross impact, extrapolaties)	Machine learning (bijv. automatische data-analyse)
Stakeholder identificatie en analyse	Smart metering (informatie o.b.v. sensoren)
Brainstormsessies	Indicatoren-analyse (monitor, performance indicators, benchmarks, rankings)
Interviews en focusgroepen	Sociale media monitoring (bijv. herkennen patronen, trends)
Tekstanalyse	Datalabs (vertalen data naar beleidsinzichten)
	Big Data Analytics

Algemeen

Bij het ministerie van OCW is de directie Kennis een belangrijke schakel in het vergaren en het analyseren van data. De directie Kennis richt zich daarbij niet enkel op cijfers. Proceskennis en kennis van bestuurskundige vraagstukken zoals sturing en toezicht spelen een rol. Ze zijn ook een schakel in de duiding van kennis. Uiteraard levert de directie Kennis zelf ook informatie zoals ramingen van studentenaantallen en wordt informatie ontsloten via websites. Op deze websites zijn onder andere dashboards te vinden waar beleidsmedewerkers – evenals andere geïnteresseerden – zelf informatie kunnen ophalen en verwerken.

Over het algemeen worden bij het ministerie van OCW – en HO&S – vooral de klassieke methoden om informatie te vergaren en te analyseren gebruikt, bijvoorbeeld risicoanalyses om uitval te voorspellen. Naar eigen zeggen is de directie HO&S goed in het doen van deskresearch. Onderzoek over ontwikkelingen in het hoger onderwijs wereldwijd wordt door beleidsmedewerkers gescand en (inter)nationale netwerken met collega's en stakeholders worden gebruikt om informatie uit te wisselen en nieuwe inzichten op te doen. In ons onderzoek hebben wij geen aandacht besteed aan de continuïteit van kennis en kennisopbouw binnen het departement.

Veel nieuwe methoden zoals 'text mining' worden op het departement nog nauwelijks gebruikt.¹⁸ Dit zou volgens onze respondenten meer kunnen.¹⁹ Wel zijn er voorbeelden waarin 'Social Media Monitoring' wordt toegepast. Dit wordt gedaan door de communicatieafdeling. Zij verzamelen reacties uit verschillende sociale media over een bepaald thema en rapporteren dit aan de betreffende beleidsdirectie. Zo komen media-analyses mogelijk terecht in beleidscycli. Het Ministerie van OCW was één van de eerste publieke organisaties die deze methoden heeft opgepakt (Bekkers e.a., 2013). Bekkers e.a. (2013) beschrijven dat social media monitoring door het ministerie van OCW tot doel heeft om (1) specifieke doelgroepen te voorzien van informatie waarmee meer begrip voor beleidskeuzes geregenereerd kan worden en (2) om verschillende perspectieven en sentimenten over beleid te achterhalen die niet via de traditionele media het ministerie ter ore komen. Wel plaatsen Bekkers e.a. (2013) enkele kanttekeningen bij het gebruik van deze methoden. Het moet de privacy van de sociale media gebruiker waarborgen, de monitoring moet transparant in gebruik zijn (wat wordt er bekeken) en er moet verantwoording worden afgelegd over gebruik en uitkomsten.

De introductie van nieuwe methoden om informatie te vergaren en te analyseren is niet specifiek een zaak voor een directie als HO&S. Anderen zouden hier het voortouw kunnen nemen, zoals de directie Kennis in samenwerking met DUO. Bij deze directie is een aantal 'data scientists' in dienst die enige ruimte krijgen om nieuwe methoden te ontwikkelen voor gebruik op het ministerie. Een van uitdagingen voor de directie Kennis op het vlak van nieuwe methoden van informatieverzameling en – verwerking ligt in de verbinding met beleidsdirecties. Het vraagt een essentiële vertaalslag: hoe kan een techniek of methode op een nuttige manier worden ingezet? Hoe zouden bijvoorbeeld nieuwe vergarings- en analysemethoden een rol kunnen spelen in de kwaliteitsafspraken? Kunnen nieuwe methoden ook slim worden ingezet bij bepaalde aspecten van de Nationale Studenten Enquête? Hoe kunnen de datasystemen van de verschillende organisaties beter op elkaar worden afgestemd en aan elkaar worden gekoppeld? Deze vragen leven volgens onze gesprekspartners op het departement wel degelijk, maar er is enerzijds onvoldoende expertise en anderzijds veel onbekend (nieuwe methoden en beleid zijn nog erg gescheiden werelden). Het vraagt volgens onze gesprekspartners op het departement tijd, inspanning, durf en expertise om nieuwe methoden van informatievergaring en -verwerking een volwaardig onderdeel te laten worden van verschillende stadia in beleidscycli.

Het verhogen van het beleidsanalytische vermogen van het ministerie door meer gebruik te maken van 'moderne' informatieverwerving- en verwerkingstechnieken vraagt niet alleen om investeringen in menselijk kapitaal maar ook in de hard- en software infrastructuur. Meer gebruik maken van nieuwe technieken betekent niet per se dat klassieke methoden overbodig worden. Zo zal voor duiding van informatie het houden van interviews of focusgroepen relevant blijven. Nieuwe methoden zouden klassieke methoden moeten aanvullen.

Decentrale selectie

De uit allerlei bronnen verkregen informatie wordt door beleidsmedewerkers die zich bezig houden met decentrale selectie in teamverband gedeeld en geanalyseerd. Meer technische analyses (bijvoorbeeld statistische analyses) worden vaak intern bij OCW of extern bij een

¹⁸ Text en data mining verwijst naar het proces waar met software wordt geprobeerd uit grote hoeveelheden tekstmateriaal relevante informatie te filteren. Het gaat om tekstanalyse maar dan op grote schaal mogelijk gemaakt door ICT.

¹⁹ Een uitzondering is een analyse van bewegingsonderwijs, waar op alle jaarverslagen van besturen een tekstanalyse (op basis van 'text mining') is toegepast. Doel was om te kijken wat scholen aan bewegingsonderwijs doen en welke ambities zij stellen.

onderzoeksinstituut uitgezet. Via de ingezette methoden kunnen signalen worden opgepikt en kan het lopende beleid worden aangepast.

Specifiek met betrekking tot de ontwikkeling van criteria voor verlening van een *numerus fixus* is een scenario-analyse gemaakt, waarin voor- en nadelen van verschillende criteria in kaart zijn gebracht. Over een aantal jaar zal de gemaakte beleidskeuze worden geëvalueerd. In het begintraject zouden ook simulaties kunnen worden ingezet, maar dit wordt (nog) niet digitaal gedaan, wel via brainstormsessies.

Nieuwere methoden om informatie te vergaren en te analyseren worden nog weinig gebruikt bij dit beleidsdossier. Wel worden media-analyses gemaakt, bijvoorbeeld ter voorbereiding van Kamerdebatten.

Decentrale selectie wordt door de aandacht van hogeronderwijsinstellingen en de politiek veel geëvalueerd en gemonitord. Er is geen ex-post-evaluatie voorzien omdat het gaat om lopend beleid. Het gaat vooral om het herkennen van knelpunten om het decentrale selectiebeleid eventueel aan te passen. Geobserveerde knelpunten zijn nu bijvoorbeeld zelfselectie en selectie op voorspellende waarden, zoals cijfers en geslacht (kansengelijkheid).

Siriusprogramma

In de eerste fase van de beleidscyclus werd vooral deskresearch toegepast om informatie te vergaren en te analyseren. In het beleidsvormingsproces zijn er ook kwalitatieve methoden toegepast. De analyse van de informatiebronnen is vooral door HO&S zelf gedaan.

Het Siriusprogramma is ex-post op twee manieren geëvalueerd. Ten eerste via een afsluitende audit van de deelnemende instellingen. Deze evaluatie ging vooral in op de vraag wat excellentie bevordert en belemmert. Daarnaast is er een evaluatie geweest die meer in ging op de behaalde resultaten – bijvoorbeeld van deelnemende studenten (met een controlegroep om causaliteit te meten). Bij deze evaluatie zijn statistische technieken toegepast. De evaluaties hadden niet tot doel om te bepalen of het programma zou worden voortgezet of dat er een wettelijke regeling voor bedacht of aangepast moest worden. Hierin verschilt het Siriusprogramma met ander beleid.

Prestatieafspraken

De agendabepaling van de prestatieafspraken lijkt bovenal een politiek proces te zijn geweest. In het beleidsvormingsproces speelde deskresearch als methode een grote rol. Hiervoor is ook externe expertise gebruikt. Kwalitatieve methoden om informatie te delen en op te halen (bijvoorbeeld overleggen met koepelorganisaties) waren er eveneens.

Tijdens het beleidsexperiment zijn er allerlei methoden gebruikt om informatie te verkrijgen over de voortgang van de prestatieafspraken. Bijvoorbeeld indicatoren-analyse en informatie weergegeven in een dashboard. Hogeronderwijsinstellingen kregen vanuit DUO gegevens aangeleverd op een set van indicatoren. Deze dataverzameling en ordening is vooral extern gedaan. Verder is informatie verzameld via analyses van beleidsdocumenten van andere ministeries, sectorplannen en plannen op het terrein van wetenschapsbeleid. Ook de analyse van jaarverslagen van instellingen heeft een belangrijke rol gespeeld bij het informeren van de Reviewcommissie over de voortgang van de plannen en activiteiten op het gebied van het verbeteren van studiesucces, kwaliteit van het onderwijs en de profilering.

Bij de invoering van het beleidsexperiment is vastgelegd dat er een ex-post evaluatie moest plaatsvinden. Hiervoor is de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs ingesteld

(commissie Van de Donk). Deze commissie heeft een aantal onderzoeken laten uitvoeren, heeft een procesevaluatie doorgevoerd, heeft rondetafelgesprekken georganiseerd en heeft gesproken met stakeholders en deskundigen (waaronder de Reviewcommissie). Op basis van de aldus verkregen informatie heeft de Evaluatiecommissie haar advies opgesteld en aan de minister verstrekt. Daaraan voorafgaand heeft de Reviewcommissie een zelfevaluatie uitgevoerd naar de prestatieafspraken en advies gegeven over het vervolg (Reviewcommissie, 2017). De evaluaties van deze twee commissies zijn uitvoerig besproken, onder andere in het parlement, met als uitkomst dat het beleidsexperiment werd beëindigd.

Conclusie

Er is een breed scala van informatiebronnen en methoden van informatievergaring en -verwerking voorhanden (gepresenteerd in verschillende tabellen in dit hoofdstuk). Veel van deze informatiebronnen worden volgens onze gesprekspartners op het departement tijdens de verschillende fasen van het beleidsproces door directie HO&S gebruikt. Door de centrale positie van de directie in verschillende netwerken wordt veel informatie ontvangen, vaak op een passieve en spontane manier. Ook maakt het ministerie gebruik van veel verschillende methoden van informatieverzameling en -verwerking. Voor de drie geanalyseerde beleidsdossiers constateren wij dat het beleid gebaseerd is op beleidsinformatie verkregen uit verschillende bronnen, geanalyseerd via diverse methoden, dat de beleidskeuzes vaak gebaseerd zijn op kennis en ervaring van beleidsmedewerkers en dat met verschillende stakeholders (zoals de koepels) regelmatig formeel en informeel contact bestaat om beleidsrelevante informatie te delen in de verschillende stadia van het beleidsproces. Stakeholders zoals de koepelorganisaties en studentenbonden gaven te kennen dat informatie die zij aanreikten in de drie beleidsdossiers aan de directie HO&S in veel gevallen goed zijn opgepikt.

Uit de drie beleidsdossiers komt een beeld naar voren dat de directie HO&S in haar beleidsvoering op een gedegen manier gebruik maakt van de informatie die intern en extern beschikbaar is door middel van deskresearch, het laten uitvoeren van studies, uitgevoerde beleidsevaluaties en bestaande databases. Het probleem is eerder een overschot aan gegevens en informatie en de beperkte tijd om al deze informatie adequaat te benutten. Daarnaast is duidelijk geworden dat niet alleen de uit diverse bronnen verkregen beleidsrelevante informatie een rol speelt in de beleidsvorming, maar ook maatschappelijk sentiment en politieke overwegingen en keuzen bepalend kunnen zijn, bijvoorbeeld in de beleidsontwikkeling wanneer de beleidsinstrumenten worden gekozen (Head, 2008). Het beleidsexperiment prestatiebekostiging is hier een voorbeeld van.

Nieuwe data- en analysetechnologieën spelen een steeds grotere rol in de beleidsvoering van overheden (o.a. Höchtel, Parycek en Schöllhammer, 2016). Nieuwe technologie-gedreven technieken geven overheden – als belangrijk knooppunt in het sociale verkeer – toegang tot nieuwe informatie en bieden mogelijkheden om grote hoeveelheden data te koppelen en te verwerken. Een aantal van dergelijke technieken kan de beleidscyclus verrijken door bijvoorbeeld voortdurend informatie te genereren zodat tijdens het proces kan worden bijgestuurd (benutten van real time informatie).

Bij de nieuwe methoden wordt de laatste jaren veel gewezen op de potentie van big data analyses, ook in het onderwijs.²⁰ Er worden op dit terrein veel initiatieven ontplooid.²¹ Veldkamp e.a. (2017) hebben een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de situatie van big data in het onderwijs. Hun inzichten zijn voor een groot deel ook van toepassing op beleidsmakers. Zij beschrijven onder andere een aantal risico's en belemmerende factoren van big data. Naast het bespreken van allerlei technische, ethische en juridische aspecten, wordt gewezen op de sociale implicaties (vergroten of verkleinen van ongelijkheid, privacy-issues, intellectueel eigendom, bescherming tegen misbruik), de beschikbaarheid van data (niet over alles wat van belang is zijn data voorhanden), de kwaliteit van de data (betrouwbaarheid en dergelijke), de infrastructuur (capaciteit en mogelijkheden tot koppelen van bestanden) en de capaciteit en competenties om big data te interpreteren en te gebruiken ('data literacy').

Het gebruik van de moderne methoden en technieken die gebruik maken van de mogelijkheden die ICT biedt om beleidsrelevante informatie te vergaren en te analyseren, vormt op dit moment bij het ministerie van OCW nog een uitzondering. De directie Kennis heeft een beperkt aantal initiatieven ontplooid om nieuwe methoden te gebruiken. De potentie wordt gezien, maar deze ontwikkeling in de beleidsvoering staat nog in de kinderschoenen. Om het gebruik van nieuwe data- en analysemethoden te stimuleren zou het ministerie een beroep kunnen doen op het coproductiemodel, waarbij beleidsmakers en onderzoekers gezamenlijk optrekken. Op deze wijze kan de analytische beleids capaciteit tijdens verschillende fasen van de beleids cyclus worden vergroot. Bestaande klassieke methoden zoals deskresearch en kwalitatieve informatieverzameling zullen daarnaast relevant blijven voor de interpretatie van de informatie.

Voorwaarden voor gedegen gebruik van nieuwe informatie- en analysemethoden zijn dat beleidsmedewerkers over de juiste competenties beschikken om deze methoden te gebruiken en de uitkomsten op waarde te schatten.²² Veldkamp e.a. (2017, p.47) zien dit als een van de grootste problemen. Zij signaleren een groot gebrek aan capaciteit. Zonder deze competenties bestaat het risico dat beleidsmedewerkers blijven vasthouden aan de klassieke en vaak meer kwalitatieve methoden, waardoor de mogelijkheden van nieuwe methoden niet worden benut in de beleids cyclus. Om dit te voorkomen is het 'meekrijgen' van beleidsmedewerkers in dit vernieuwingsproces dan ook van belang, bijvoorbeeld door te laten zien wat er mogelijk is en door het aanbieden van trainingen. In het ideale geval begrijpen medewerkers het onderliggende algoritme, de aannames die daaraan ten grondslag liggen²³ en hebben zij toegang tot ruwe databestanden. De transformatie naar 'digitale beleidsanalisten' heeft niet alleen gevolgen voor het zittend personeel, maar zou ook het personeelsbeleid voor de komende jaren moeten beïnvloeden. Gezien de vraag naar en aanbod van data-analisten en data-

²⁰ Veldkamp e.a. (2017, p.1-5) geven aan dat het bij big data gaat om grote hoeveelheden, zeer gevarieerde data die continue worden aangevuld en geüpdatet. Het gaat om 1) al beschikbare data, 2) nieuwe analyses en combinaties van data en datasets die gemaakt kunnen doordat zij elektronisch beschikbaar zijn, en 3) combinaties van data die niet waren voorzien bij de verzameling en daarom tot nieuwe inzichten kunnen leiden.

²¹ Zo hebben de Universiteit van Amsterdam, het CWI, SURF-sara, de Vrije Universiteit en ORTEC de Big Data Alliance opgezet met als doel verschillende partijen bij elkaar te brengen, kennis en expertise uit te wisselen en af te stemmen en verschillende doelgroepen te bedienen (voor studenten studiekeuze, afstudeeropdrachten, banen; voor bedrijven partners voor gezamenlijke projecten en stimuleren van innovatie; voor onderzoekers publicatiemogelijkheden en samenwerking met onderzoekers en bedrijfsleven).

²² De literatuur heeft het in dit kader over 'policy analytical capacity', zie: Howlett, 2015.

²³ Zie: <https://nos.nl/overheid-gebruikt-op-grote-schaal-voorspellende-algoritmes-risico-op-discriminatie> (bezocht op 03-06-2019)

wetenschappers (en de concurrentie met andere publieke en private organisaties) is dat geen sine cure.

Het gebruik van nieuwe data-technieken voor de beleidsvoering vergt derhalve een forse investering in mens en infrastructuur. Het ligt dan ook niet gelijk voor de hand dat het gebruik van nieuwe methoden (op korte termijn) kostenbesparend zal zijn. Bovendien moet rekening gehouden worden met reguleringen op informatie zoals de privacywetgeving en de kwetsbaarheid van nieuwe technologie.²⁴ Op dit punt bestaat nog veel onduidelijkheid. Aanleveren van data door DUO kent steeds meer beperkingen. Ook zijn instellingen terughoudend in het gebruik van data in verband met de AVG en lopen de interpretaties van de AVG uiteen. Het National Cohorten Onderzoek Hoger Onderwijs probeert hier iets aan te doen door te proberen een veilige koppeling te bieden van gegevens binnen de muren van het CBS. Een actieve rol van de overheid om meer duidelijkheid te scheppen in de mogelijkheden en beperkingen in het koppelen en gebruik van data is gewenst.

De hoofdvraag van dit onderzoek is of het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW goed is ingericht om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Liggen er kansen om beter gebruik te maken van beleidsrelevante informatie om het beleidsinstrumentarium te optimaliseren? In dit hoofdstuk hebben wij beschreven dat de directie HO&S in de drie bestudeerde beleidsdossiers veelvuldig gebruik maakt van bestaande informatiebronnen en van vooral traditionele methoden van informatie ter verzamelen en te verwerken. Vanuit dat perspectief geeft het onderzoek geen aanleiding het beleidsinstrumentarium grondig te herzien.

Tegelijkertijd constateren wij dat het ministerie en de directie HO&S maar op beperkte schaal gebruik maakt van op nieuwe technologie gebaseerde methoden van informatieververving en -verwerking. Deze nieuwe methoden bieden kansen om bestaande informatiebronnen beter te benutten, om verschillende informatiebronnen slimmer met elkaar te verbinden (grotere efficiëntie) en om beleidsrelevante informatie sneller te benutten. Het zijn vooral procesevaluaties die aan belang kunnen winnen als gegevens tijdig beschikbaar zijn. Vanuit dit perspectief liggen aanpassingen in en uitbreidingen van het bestaande beleidsinstrumentarium voor de hand door meer technologie-gedreven methoden van informatieverzameling, -analyse en -verwerking te gaan gebruiken. Onze respondenten op het ministerie zijn zich bewust van de potentie van deze nieuwe methoden, die evenwel fikse investeringen 'in mens en machine' zullen vergen.

²⁴ Neem als voorbeeld de NSE (<https://www.scienceguide.nl/2019/03/hogeschole-stoppen-met-nationale-studenten-enquete/>, bezocht op 05-06-2019), privacy gevoelige informatie in – en eigenaarschap van – het één-cijfer-ho bestand en de rechtmatigheid om e-mails te 'tracken'.

Hoofdstuk 4: De besturingsfilosofie in het hoger onderwijs

In dit hoofdstuk reconstrueren wij de besturingsfilosofie in het hoger onderwijs aan de hand van de uitkomsten van een review van beleidsdocumenten en de gehouden interviews (cf. derde deelvraag uit ons onderzoek). Het startpunt van deze verkenning naar de besturingsfilosofie begint met een beschrijving van de beleidsnota HOAK, omdat deze beleidsnota nog steeds de kernpunten van de huidige besturingsfilosofie in het hoger onderwijs weerspiegelt.

De uitgangspunten van de beleidsnota HOAK

In 1985 verschijnt de beleidsnota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK-beleidsnota). In deze beleidsnota zet de toenmalige minister een nieuwe besturingsfilosofie uiteen waarin de verhoudingen tussen overheid en het hogeronderwijsveld flink werden veranderd.²⁵ Volgens de HOAK-beleidsnota moeten de instellingen een grotere beleidsvrijheid krijgen om goed en snel te kunnen inspelen op veranderingen in hun omgeving. De aanname is dat in een complexe en dynamische omgeving instellingen snellere en betere beleidskeuzen kunnen maken dan de overheid. Het vermogen van een centralistisch sturende overheid wordt in twijfel getrokken; het idee van een maakbare samenleving door een dirigistische overheid had aan kracht verloren. Naar het oordeel van de minister moeten instellingen meer dan in het verleden zelf in directe interactie met maatschappelijke subsystemen op signalen kunnen reageren bij het bepalen van hun beleid. De overheid zou hierbij meer op afstand gaan sturen. De minister staat een zoveel mogelijk zelfregulerend systeem van hoger onderwijs voor ogen.

De besturingsfilosofie in de HOAK-beleidsnota is opgebouwd langs twee lijnen: de kwaliteit van de primaire processen en de mogelijkheid tot vernieuwen (flexibiliteit, inspelen om maatschappelijke veranderingen). De minister veronderstelt een positieve relatie tussen autonomie en kwaliteit, iets wat de Onderwijsraad overigens betwijfelt: er kan niet simpelweg worden verondersteld dat vergroting van autonomie leidt tot verbetering van kwaliteit (Onderwijsraad, 1985). De grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de instellingen zoals de minister voor ogen stond moet tegelijkertijd gepaard gaan met de plicht tot het afleggen van verantwoording (o.a. Boorsma, de Hart en van Vught, 1987, p. 1). In ruil voor meer autonomie moeten instellingen zich beter (publiekelijk) verantwoorden voor de kwaliteit van hun onderwijs en onderzoek. De nieuwe sturingsfilosofie van sturen op afstand vraagt dus enerzijds om een grotere actieve medeverantwoordelijkheid van de instellingen voor het hogeronderwijsbeleid en anderzijds om een disciplinerende van de overheid (Mertens, 2011).

In 1985 worden de volgende punten in de besturingsfilosofie onderscheiden:

- De regelgeving vanuit de overheid dient globaal en beknopt te zijn;
- De overheidsbekostiging dient output-georiënteerd en globaal te zijn;
- Het relatieve belang van de beleidsinstrumenten 'overtuiging en voorlichting' dient toe te nemen;
- De beïnvloeding vanuit de overheid zou een meer repressief en minder preventief karakter moeten krijgen waarbij kwaliteitsbewaking van wezenlijk belang wordt;

²⁵ De kiem voor een nieuwe besturingsfilosofie werd gelegd in de ministeriële beleidsnota Beiaard uit 1983 waarin werd betoogd dat maximale handelings- en bestedingsvrijheid van de instellingen de beste voorwaarden boden voor een doelgerichte ontwikkeling van het hoger onderwijs (Lips, 1996). Zie ook: Beleidsnota Beiaard (1983) Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18320, nrs. 1-2

- De sturing op missies en output moet belangrijker worden en die op 'productiefactoren' en de vorm en inhoud van processen minder belangrijk;
- Naast overheidssturing moet aan beïnvloeding door de markt een uitdrukkelijke plaats worden toegekend.

Om aan de HOAK-besturingsfilosofie vorm en inhoud te geven, werd het concept van communicatieve planning geïntroduceerd, waarbij met ministerie, de instellingen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk door middel van een geformaliseerde dialoog het hogeronderwijsbeleid vormgeven. De dialoog betrof een uitwisseling van inzichten en argumenten, opvattingen en attitudes, van wilsuitingen en voorspellingen (ontwerp-HOOP 1987, 10).²⁶ Verderop in dit hoofdstuk wordt deze dialoog verder besproken.

De contouren uit de HOAK-beleidsnota zijn na 1985 verder uitgewerkt (Toekomstschets Hoger Onderwijs 1986, het ontwerp HOOP 1987 en het HOOP 1988). De codificatie van (een deel van) de nieuwe besturingsfilosofie vindt in 1993 zijn neerslag in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). De verdere uitwerking van het gedachtegoed uit de HOAK-beleidsnota gebeurt in het volgende decennium via aanpassingen op het gebied van de bekostiging (lumpsum), de introductie van een stelsel van kwaliteitszorg, de overdracht van het universitair vastgoed, het verruimen van instellingsverantwoordelijkheid voor personeelszaken ('de universiteit als werkgever') en de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie (MUB).

Op basis van diverse beleidsdocumenten zoals de strategische agenda's en de door ons gehouden interviews stellen wij vast dat het ministerie van OCW nog steeds uitgaat van een besturingsfilosofie met de kernpunten van de besturingsfilosofie uit de beleidsnota-HOAK.²⁷ Veel gesprekspartners verwijzen naar deze HOAK-besturingsfilosofie als het gaat om de wijze waarop het ministerie het hoger onderwijs aanstuurt, met de kanttekening dat er wel verschuivingen zijn opgetreden. Zoals een van de gesprekspartners aangaf: als besturingsfilosofie is de HOAK nog wel enigszins herkenbaar, maar heel duidelijk is de filosofie niet meer. Ze is onscherp geworden en enigszins verwaterd. Daarnaast is meerdere malen opgemerkt dat de HOAK-besturingsfilosofie vooral met de mond wordt beleden, de praktijk laat een ander beeld zien. Sinds 1985 is de aansturing van het hoger onderwijs door het ministerie wel degelijk veranderd, bijvoorbeeld in de wijze waarop het externe en interne toezicht in het hoger onderwijs wordt uitgeoefend. Bij sommige van onze gesprekspartners bestaat de indruk dat het ministerie vooral de laatste jaren dichterbij het veld is gaan staan. In het vervolg van dit hoofdstuk lopen wij de kernpunten van de HOAK-besturingsfilosofie nog eens na.

De rol van de overheid: sturen op afstand?

Hoewel discussies en sentimenten rond de HOAK-beleidsnota zich vooral richtten op autonomie en kwaliteit, is in de beleidsnota zelf reeds aangegeven dat een terugtrekkende overheid geen afwezige overheid kan en zal zijn. "De beoogde vergroting van de beleidsruimte betekent niet een volledig terugtreden van de overheid. Evenmin wordt bedoeld dat de overheid altijd afstandelijk of globaal te werk zal gaan" (HOAK-beleidsnota, 1985, p. 11). In latere jaren werd gesproken van een selectief ingrijpende overheid. Sturing zou volgens de HOAK-beleidsnota gericht moeten zijn op een toekenning van een *verantwoorde mate* van gedragsvrijheid van instellingen, een toename van hun zelfstandigheid en (externe) verantwoordelijkheid. Hiermee

²⁶ HOOP staat voor Hoger Onderwijs en Onderzoekplan. In het vervolg van dit rapport aangeduid als HOOP.

²⁷ In de bijlage is hiervan een beknopt overzicht te vinden.

werd duidelijk gemaakt dat de autonomie van de instellingen allesbehalve absoluut is, daarbij nadrukkelijk verwijzend naar de ministeriële stelselverantwoordelijkheid: “Niettemin moet worden geconstateerd, dat ook bij vergroting van de autonomie van de instellingen, de overheid haar verantwoordelijkheid behoudt ten aanzien van de doelmatige besteding van de algemene middelen. Om die reden wordt in deze nota macro-doelmatigheid geïntroduceerd” (HOAK-beleidsnota 1985, p. 25-26). Werd in de ogen van de overheid de doelmatigheid op macroniveau geschaad (of dreigde dat te gebeuren) dan was ingrijpen gewenst.

Het is dan ook een misvatting te denken dat met de introductie van ‘sturen op afstand’ en ‘meer instellingsautonomie’ de bemoeienis van het ministerie (direct) drastisch afnam (o.a. Van Vught, 1987; Maassen en Van Vught, 1988). Het ministerie bleef in zekere mate de grenzen van het hoger onderwijs bepalen door middel van centrale sturing en controle.²⁸ Ook na het millennium gaven verschillende ministers van OCW te kennen dat het waarmaken van stelselverantwoordelijkheid een sterke betrokkenheid van het ministerie vraagt. Mede naar aanleiding van een OESO-rapport waarin werd gesteld dat de Nederlandse overheid een sterkere regie zou moeten voeren, gaf de toenmalige minister in 2007 aan dat het ministerie scherper zicht wilde hebben op de prestaties van instellingen (afspraken over opbrengsten). Er zouden onder andere gerichte afspraken moeten komen en het toezicht zou effectiever moeten worden ingericht (waarover later meer). En de minister zou hard moeten kunnen ingrijpen op het moment dat sprake zou zijn van wanbeheer bij de instellingen.²⁹ Inmiddels is hierover een wetsartikel in de WHW opgenomen.

Deze lijn werd na 2011 verder gevolgd en uitgewerkt. Het ministerie is verantwoordelijk voor de regie op het proces, inclusief het tempo, en moet beoordelen of de gewenste stelselopbrengsten leiden tot kwaliteitsverbetering en doelmatigheid. Sturing diende een effectieve combinatie te zijn van bottom-up en top-down elementen. Het was volgens de toenmalige staatssecretaris onvermijdelijk dat de sturingsrelatie tussen overheid en instellingen minder generiek van karakter zou worden. Er kwam meer nadruk te liggen op arrangementen tussen de overheid en (groepen van) individuele instellingen. Het beleidsexperiment Prestatiebesteding ging van start. Met het afsluiten van prestatiecontracten (op hoofdlijnen) met individuele instellingen over hun bijdrage aan nationale beleidsdoelen werden volgens de toenmalige staatssecretaris de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie en de autonomie van de instellingen gecombineerd. De meeste instellingen stonden hier echter anders in: zij zagen prestatieafspraken onder meer als een inbreuk op hun autonomie (o.a. Commissie Prestatieafspraken hbo, 2017). Een bestedingssystematiek waar (een deel van de) middelen *onder voorwaarden* wordt verstrekt, beperkt per definitie de handelingsruimte meer dan een lumpsum. En hoewel de instellingen zelf verantwoordelijk waren voor de afspraken die zij in

²⁸ Zo bleef de cursusduur op vier jaar gesteld, de propedeuse mocht niet langer zijn dan een kwart van de cursusduur, het onderwijsaanbod moest vallen binnen de door het ministerie te bepalen sectoren, een selectiebeleid van studenten door de instellingen was niet toegestaan, arbeidsvoorwaarden voor het personeel werden door het ministerie bepaald, grote investeringen waren afhankelijk van de instemming van en financiering door het ministerie, de bestuursvorm was wettelijk voorgeschreven, leden van het CvB werden benoemd door het ministerie, beslissingen over toelatingsbeperkingen werden door het ministerie genomen, de spelregels voor de bestuurlijke dialoog (in werking vanaf 1987/88) werden grotendeels door het ministerie bepaald.

²⁹ Zo staat in de Strategische Agenda van 2011 (p. 28) te lezen: “Het ontbreekt de overheid aan een instrument om op het niveau van het bestuur van de instelling gericht te kunnen ingrijpen. Ik ben van mening dat de overheid wel over een dergelijke ultieme bevoegdheid zou moeten beschikken. Als geen van de interventies heeft gewerkt, zou de minister bij wijze van ultimum remedium de bevoegdheid moeten hebben een aanwijzing te geven”.

2012 met het ministerie maakten, liet het proces hen daarbij niet alle ruimte voor interne en externe afstemming (Evaluatiecommissie Prestatiebekostiging hoger onderwijs, 2018, p. 13). De commissie Prestatieafspraken hbo (2017, p. 5) oordeelde dat bij hogescholen het gevoel heerste dat de prestatieafspraken onvermijdelijk waren en er onvoldoende tijd was om keuzes van ambities goed te overdenken en om een bottom-up -proces te organiseren om de ambities in te vullen.

De aanwezigheid van het ministerie blijkt ook uit de inventarisatie van de huidige sturingsinstrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 2. In de WHW staan tal van voorschriften waar de instellingen zich aan moeten houden. In dit opzicht is er in de afgelopen 35 jaar niet veel veranderd. Ook bijna al onze respondenten geven aan dat hoewel er tal van wijzigingen zijn geweest, de mix van beleidsinstrumenten de afgelopen jaren niet of nauwelijks is veranderd. Sturen op afstand betekent in hun ogen dat de overheid (nog steeds) voelbaar aanwezig is door op vele onderwerpen van bovenaf te sturen.

Sturen op afstand is een rekbaar begrip. Dat blijkt ook uit de manieren waarop verschillende bewindslieden invulling aan dit concept hebben gegeven. In de praktijk speelt het ministerie meerdere rollen tegelijkertijd.³⁰ In ons onderzoek hebben wij vijf rollen onderscheiden en de respondenten gevraagd welke rollen het ministerie speelt in het sturen van het hoger onderwijs. Deze rollen staan in het onderstaande kader.

De rechtmatige overheid: sprake van een duidelijke hiërarchie met het primaat bij de politiek (bepaalt doelstellingen en kaders), met duidelijk gedefinieerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij vooral gestuurd wordt door middel van wet- en regelgeving, de naleving ervan en waar procedurele zorgvuldigheid centraal staat.

De overheid als marktmeester: de overheid reguleert het speelveld met daarbinnen veel ruimte voor autonome spelers en neemt maatregelen om concurrentie en samenwerking te bevorderen (regels en het toezien op een level playing field – sturen vanuit het idee van ‘fixing market failures’). Er wordt gestuurd op output en prestaties van actoren die een hoge mate van autonomie bezitten.

De overheid als netwerker: zoekt samenwerking met anderen voor bepalen en realiseren van doelstellingen, er is sprake van een gezamenlijke agenda en gedeeld eigenaarschap. Sturen op basis van (niet-vrijblijvende) akkoorden door middel van informatie-uitwisseling, overleg en onderhandeling.

De responsieve overheid: biedt ruimte en ondersteuning aan maatschappelijk initiatief en stuurt op missies (‘spontane’ initiatieven uit het veld). De overheid is responsief, inventariseert initiatieven van onder op (de ondernemende samenleving / hogeronderwijssector) en faciliteert initiatieven die bijdragen aan het creëren van publieke waarde(n).

De ondernemende overheid: initiatiefnemer die durft te investeren en risicovol gedrag niet schuwt, jaagt nieuwe ontwikkelingen aan op basis van een heldere toekomstvisie en is bereid daarin te co-investeren (inzetten van ‘publiek durfkapitaal’ of ‘topsectorenbeleid’).

De meeste gesprekspartners geven aan dat het ministerie bijna alle rollen speelt, met uitzondering van de ‘ondernemende overheid’. Deze laatste rol wordt door de meesten ook niet als wenselijk gezien. Wel zou een aantal respondenten graag zien dat het ministerie stuurt op basis van een lange termijn visie (bij voorkeur op basis van een intensieve dialoog met diverse stakeholders), waar anderen juist pleiten voor een bescheidener rol (geen vertrouwen in het ministerie als architect van het bestel). Op dit punt is sprake van verdeeldheid.

³⁰ Mede gebaseerd op Van der Steen e.a. (2015)

Het zijn vooral de eerste drie rollen die door het ministerie worden gespeeld. Deze meervoudige rol opvatting sluit aan bij het idee dat Van der Steen e.a. (2015) aanduiden als sedimentatie in sturing. Er is sprake van gelaagdheid waar verschillende rollen op elkaar worden gestapeld. Rechtmatigheid vormt de basis. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de opbrengsten van het stelsel. Zonder (zichtbare) resultaten neemt (op den duur) het vertrouwen in het hoger onderwijs af (outputlegitimitieit). In het hoger onderwijs stuurt het ministerie (mede) op basis van output en prestaties van tamelijk autonome instellingen. De respondenten onderschrijven naast deze rollen het netwerkende ministerie dat samen met anderen een gezamenlijke agenda probeert te realiseren. Sturing vindt hierbij plaats op basis van overeenkomsten via informatie-uitwisseling, overleg en onderhandeling (volgens enkele respondenten vooral op het macro- en mesoniveau en niet met de individuele instellingen).

Door de opeenstapeling van de verschillende rollen, weerspiegeld in de mix van beleidsinstrumenten (hoofdstuk 2), bestaan er (voorzichtig geuite) twijfels bij het merendeel van de gesprekspartners over de afstand die het ministerie houdt tot het hoger onderwijs. Op basis van de interviews vormt zich duidelijk het beeld dat het ministerie door een opeenstapeling van rollen als regelgever, marktmeester en netwerker uiteindelijk vrij dicht op het hoger onderwijs staat. Deze afstand lijkt de afgelopen jaren kleiner te zijn geworden, door een van de gesprekspartners aangeduid als voortdurend intensievere pogingen om meer grip te krijgen op het hoger onderwijs.

Verwijzend naar veranderingen in de politieke cultuur en het politieke landschap onderkennen praktisch al onze gesprekspartners dat sturen op afstand in de praktijk lastig is. Er is sprake van een toegenomen belangstelling voor hoger onderwijs, ook terug te vinden in de agenda's van de EU (zie Spoor 3 over EU en open systeem), met als gevolg dat in plaats van stelselsturing (sturen op afstand) de overheid zich meer is gaan richten op details (micromanagement). Dit micromanagement uit zich door veel te sturen op resultaten (bestuursakkoorden, prestatieafspraken), sturen op marktaandeel en sturen op geld (Hooge, 2016, p.3). Verschillende respondenten onderschrijven de tendens naar meer micromanagement in de laatste jaren.

Ook wordt de minister vaker dan in het verleden, al dan niet op grond van (vermeende) incidenten, naar het parlement geroepen (scoringsdrift in het parlement). Het aantal Kamerdebatten, -vragen en -moties is sterk toegenomen.³¹ Bovendien zijn de schaal en snelheid (en onzorgvuldigheid) van nieuwsverspreiding door sociale media sterk vergroot ('een tweet is snel verstuurd') wat uitnodigt tot reactie. De toegenomen belangstelling en druk vanuit de politieke arena verhoudt zich slecht met sturen op afstand. Het lijkt bij te dragen tot een 'regelreflex' en ad hoc 'oplossingen'. Enkele respondenten merkten op dat een minister niet (altijd) toe hoeft te geven aan de politieke grillen, maar in de praktijk betekent het toch dat 'sturen op afstand' erdoor wordt bemoeilijkt. Het zou volgens een aantal respondenten dan ook goed zijn als de politiek zich enigszins matigt.³² En in plaats van 'korte termijn acties' zou het ministerie volgens enkele gesprekspartners er goed aan doen een langetermijnvisie voor het hoger onderwijs te ontwikkelen (zie ook Evaluatiecommissie Prestatiebesteding hoger onderwijs 2018).

³¹ Het aantal schriftelijke vragen in de Tweede Kamer is toegenomen van minder dan 400 (1990) via ruim 2500 (2008) tot ruim 3000 (2013) per jaar. Ook het aantal mondelinge vragen is de afgelopen decennia sterk toegenomen: van geen enkele mondelinge vraag in 1969-1970 tot tegenwoordig rond de honderd per jaar (<https://www.parlement.com/vragenrecht>).

³² Ook de voorzitter van de Tweede Kamer uit haar zorgen en roept op tot bezinning ([voorzitter Arib uit zorgen over kamer](#))

Een ander punt dat over de rol van het ministerie door verschillende gesprekspartners naar voren is gebracht betreft de relatie met andere ministeries (bijvoorbeeld over onderwerpen als studentwelzijn, huisvesting, arbeidsmarkt of integratie). De afstemming van regelgeving van verschillende departementen leidt in sommige gevallen tot inconsistentie in regels en signalen waar het veld moeilijk mee uit de voeten kan. Het ministerie van OCW zou in de ogen van een aantal gesprekspartners 'te lief' of 'te zwak' zijn om te komen tot een goede afstemming en de belangen van het hoger onderwijs adequaat te behartigen.

Instellingsautonomie

Het belang van instellingsautonomie wordt doorgaans onderschreven vanuit de gedachte dat wanneer instellingen voldoende ruimte wordt gegeven de prestaties van het hoger onderwijs (als geheel) verbeteren (o.a. Aghion et al., 2009), hoewel er geen overtuigend bewijs is voor de causale relatie tussen instellingsautonomie en systeemprestaties (Enders, de Boer en Weyer, 2013). In het rapport "Het stelsel op scherp gezet" (2019) geeft de AWTI aan dat in zijn ogen de mate van instellingsautonomie ook door kan schieten en belemmerend kan werken voor de opbrengsten van het stelsel als geheel (zie ook Spoor 1). Om de autonomie van instellingen voldoende te borgen werd in de HOAK-beleidsnota voorgesteld het aangrijpingspunt voor sturing door de overheid op 'sectorniveau' te leggen (zie hierover ook Spoor 3). Het hoger onderwijs zou door de overheid worden opgedeeld in een aantal sectoren: zestien wo-sectoren, acht hbo-sectoren en zeven OU-sectoren (HOAK-beleidsnota, 1985, p23). Binnen de onderscheiden sectoren zouden de instellingen meer ruimte krijgen om naar eigen goedgevonden nieuwe studierichtingen aan te bieden. Deze sectorindeling is er echter niet gekomen.

In de afgelopen 35 jaar hebben, voor zover wij hebben kunnen nagaan, alle bewindspersonen van OCW het belang van instellingsautonomie onderschreven. Vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw is de autonomie op verschillende punten daadwerkelijk toegenomen.³³ Ook na het millennium lijkt het ministerie de autonomie verder te willen vergroten in een nieuwe wet op het hoger onderwijs (WHOO), maar dit wetsvoorstel werd ingetrokken nadat aan de intenties en plannen van het ministerie werd getwijfeld (o.a. Onderwijsraad, 2005). Volgens verschillende van onze gesprekspartners van buiten het ministerie is na 2010 de instellingsautonomie weer enigszins afgenomen door toegenomen overheidsbemoeienis.

Op de vraag of hogeronderwijsinstellingen thans voldoende handelingsruimte hebben om hun verantwoordelijkheden waar te maken antwoordden praktisch al onze gesprekspartners dat dit in het algemeen het geval is. De universiteiten en hogescholen hebben in algemene zin een hoge mate van autonomie en volgens verschillende gesprekspartners maken de instellingen hier goed (maximaal) gebruik van. Tegelijkertijd wordt deze autonomie begrensd door een ministerie dat enige moeite heeft met sturen op afstand (zie vorige paragraaf). Ondanks een ruime formele autonomie is de feitelijke handelingsruimte gelimiteerd. Een aantal respondenten geeft aan de indruk te hebben dat door de toegenomen overheidsbemoeienis de instellingsautonomie de afgelopen jaren is afgenomen. 'De grote stap voorwaarts' is voor het millennium gezet.

Hoe groot is dan de autonomie van de Nederlandse hogeronderwijsinstellingen? Voor het internationaal vergelijken van instellingsautonomie worden in de *'autonomy scorecard'* van de European University Association (EUA) vier dimensies van autonomie onderscheiden: organisatorische autonomie (interne structuur, interne bestuursorganen en leiderschap),

³³ Op het gebied van de bekostiging (lumpsum), de overdracht van het universitair vastgoed, het verruimen van instellingsverantwoordelijkheid voor personeelszaken ('de universiteit als werkgever') en de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie (van WUB naar MUB).

financiële autonomie (bekostigingssystematiek, financiële capaciteit), autonomie inzake medewerkers (selectie medewerkers, ambtenarenstatus, salarissen) en academische autonomie (instellingsstrategie, academisch profiel, graadverdeling, toegankelijkheid) (Estermann en Nokkala, 2009; Pruvot en Estermann, 2017). In de onderstaande tabel staan de dimensies, indicatoren en Nederlandse scores uit deze *autonomy scorecard* (2017).^{34, 35, 36}

Tabel 2: EUA Autonomy Scoreboard

Dimensie	Beschrijving	Indicator	Nederlandse universiteiten
Organisatie-autonomie	Capaciteit van instelling om interne organisatie en besluitvorming te bepalen	Selectieprocedure, selectiecriteria, ontslag en zittingstermijn voor/van leidinggevend (rector/president) Benoemen van externe leden in bestuursorganen Capaciteit om academische structuren te bepalen Capaciteit om legale eenheden te creëren	score 76%. I.v.m. andere landen is dit een 13-de plaats (vallend in het cluster 'medium high')
Financiële autonomie	Vermogen van instelling om onafhankelijk fondsen te beheren en budgetten intern te alloceren	Lengte van publieke budgetcyclus Type publieke bekostiging Mogelijkheid om geld te lenen, surplus te behouden, en gebouwen te beheren Collegegelden (verschillende groepen)	score 78%. I.v.m. andere landen is dit een vierde plaats (vallend in het cluster 'medium high')
Autonomie personeelszaken	Vermogen van instelling om naar eigen inzicht medewerkers te selecteren en te managen	Selectieprocedures voor medewerkers Salarissen voor medewerkers Ontslag van medewerkers Loopbaanbeleid voor medewerkers (met onderscheid academische en niet-academische functies)	score 72%. I.v.m. andere landen is dit de twaalfde plaats (vallend in het cluster 'medium high')
Academische autonomie	Vermogen van instelling om naar eigen inzicht interne academische gelegenheden te sturen en te beheersen	Totaal aantal studenten Toelatingsprocedures studenten (Ba en Ma) Starten en beëindigen van nieuwe opleidingen (Ba, Ma en PhD) Instructietaal (Ba en Ma) Selectie van kwaliteitsbewakingssystemen Selectie van aanbieders van kwaliteitsbewaking Inhoud van programma's te ontwerpen	score 57%. I.v.m. andere landen is dit een 22-ste plaats (vallend in het cluster 'medium low')

³⁴ De indicatoren in de tabel zijn deels samengevoegd. In de 'uitgebreide versie' worden voor organisatie, financiën, personeelszaken en academische autonomie respectievelijk 7, 11, 8 en 12 indicatoren gebruikt.

³⁵ Aan iedere indicator wordt op basis van een kwalitatieve beschrijving een score tussen de 0 en 100 toegekend. De scores van de indicatoren worden per dimensie opgeteld (gewogen) en gedeeld door het aantal indicatoren.

³⁶ De EUA hanteert de volgende cut off points voor de indeling in clusters van Europese landen: 100%-81% is high, 80% - 61% is medium high, 60%-41% is medium low, en minder dan 40% is low.

Een aantal kanttekeningen is op zijn plaats. In de eerste plaats hebben de Nederlandse scores en posities betrekking op de universiteiten. Hogescholen zijn niet meegenomen. Wij veronderstellen op basis van de gehanteerde indicatoren dat wanneer de hogescholen zouden zijn meegenomen de scores niet wezenlijk anders zouden uitvallen.

In de tweede plaats wordt de uitkomst (uiteraard) bepaald door gekozen indicatoren (aantal en definitie) en door de opinie van degenen die de informatie aanleveren (sommige indicatoren zijn niet eenvoudig te duiden). Voer voor discussie met andere woorden. Bij organisatie-autonomie bijvoorbeeld scoren de Nederlandse universiteiten op vijf van de zeven indicatoren 100% ('volledige autonomie'). Alleen bij de selectieprocedure van het CvB ('executive head') scoort Nederland 0% ('geen autonomie'), omdat de leden door een 'externe autoriteit' worden benoemd (is de RvT als intern toezichthouder een externe autoriteit?). De selectieprocedure wordt bovendien niet volledig extern opgelegd, er is wel degelijk een (wettelijk voorgeschreven) rol weggelegd voor de universitaire gemeenschap.³⁷ Het punt is hier dat één lage score – die kan worden betwist – een grote impact heeft op de Nederlands positie op de autonomie-ranglijst.

In de derde plaats is de context voor het beoordelen van bepaalde uitkomsten van groot belang. Nederlandse instellingen zijn verplicht een wettelijk vastgesteld collegegeld te heffen, de autonomie op dit punt is dus nul. Een land als Noorwegen krijgt hier (terecht) dezelfde score (geen instellingsautonomie) maar de interpretatie is volledig anders: in Nederland moeten de instellingen een wettelijk vastgesteld collegegeld heffen, in Noorwegen mogen de instellingen geen collegegelden heffen.

De organisatie-autonomie in Nederland is volgens de *autonomy scoreboard* tamelijk hoog, een direct gevolg van de keuze van de indicatoren. Deze zijn sterk gericht op de selectie van het college van bestuur. In onze ogen is deze score te hoog. De taken en bevoegdheden van de overige bestuursorganen en medezeggenschap worden door de EUA niet meegenomen. De WHW schrijft, in ieder geval op hoofdlijnen, de organisatiestructuur van de instellingen voor, inclusief de belangrijkste taken en bevoegdheden van de bestuursorganen (niet alleen voor RvT en CvB). De beslissingsruimte voor de inrichting van de eigen organisatie is dus tot op zekere hoogte beperkt. Wij zouden de organisatie-autonomie dan ook eerder als 'medium low' willen betitelen.

De financiële autonomie van Nederlandse universiteiten is volgens de *autonomy scoreboard* tamelijk hoog. De autonomie van de Nederlandse universiteiten wordt op alle indicatoren als hoog beoordeeld, met uitzondering van het bepalen van collegegelden voor nationale en Europese studenten voor bachelor en masteropleidingen – het wettelijk collegegeld wordt door de overheid bepaald, de universiteiten hebben hier geen zeggenschap over. Bij het instellingscollegegeld (bijvoorbeeld voor niet EER studenten) is een instelling autonoom. Naast het feit dat ook hier een lage score op één indicator veel invloed heeft uit de uitkomst, leidt ook het beperkt aantal opgenomen indicatoren tot vertekening. Zo worden de overheidsmiddelen niet uitsluitend (maar wel voor een groot deel) als lumpsum verstrekt maar deels ook onder voorwaarden (bijvoorbeeld tot voor kort via prestatieafspraken), wat de autonomie beperkt.

Bij de autonomie over personeelszaken nemen de Nederlandse universiteiten volgens de *autonomy scoreboard* een middenpositie in. In veel opzichten zijn de universiteiten autonoom (werving en loopbaanbeleid van personeel). De autonomie wordt enigszins beperkt doordat de

³⁷ De andere indicator bij 'organisatie-autonomie' waar Nederlandse universiteiten maar een beperkte mate van autonomie bezitten (29%) betreft de samenstelling van de RvT: dit moeten externe leden zijn, waarvan de benoeming door de minister wordt vastgesteld.

arbeidsvoorwaarden niet volledig door een instelling kunnen worden bepaald. Salarisschalen liggen grotendeels collectief vast en arbeidsvoorwaarden kunnen niet eenzijdig of individueel worden bepaald. De afzonderlijke universiteiten hebben hier geen volledige zeggenschap over. De rechtsbescherming van het personeel is bij wet geregeld. Het ontslag van personeel is aan strikte regels gebonden, waarover de universiteiten als werkgevers maar beperkte zeggenschap hebben.

Van de vier autonomie-dimensies scoren de Nederlandse universiteiten het laagst op de 'academische autonomie', namelijk 57%, wat een zeer lage positie in Europa betekent (22-ste van de 27 landen). Volgens de *autonomy scoreboard* is deze lage score het gevolg van de brede toegankelijkheid van het Nederlandse systeem ('free admission') en voorgeschreven kwaliteitsbewakingsmechanismen. Bovendien worden toelatingscriteria voor universitaire bachelors en masteropleidingen en het aanbieden van nieuwe (bekostigde) opleidingen niet (uitsluitend) door de universiteiten bepaald (accreditatie, macrodoelmatigheidstoets). Wel kunnen de instellingen zonder toestemming besluiten opleidingen te beëindigen. De macrodoelmatigheidstoets is niet van toepassing op bestaande opleidingen, wat bevreemdt omdat dit wel de doelmatigheid van het opleidingsaanbod raakt.

Ook deze uitkomst van de *autonomy scoreboard* behoeft nuancering. Op zich kent het Nederlandse stelsel het principe van algemene toegankelijkheid (Zoontjes, 2012; Inspectie van het onderwijs, 2015). Instellingen mogen studenten die de vereiste vooropleiding bezitten niet weigeren. Maar 'vereiste vooropleiding' betekent dat alleen vwo-afgestudeerden met het juiste profiel rechtstreeks toegang hebben. Selectie aan de poort door universiteiten zijn uitzonderingen: a) instellingen kunnen een capaciteitsfixus aanvragen (en indien verleend studenten selecteren), b) voor specifieke opleidingen kunnen aanvullende eisen worden gesteld (bijvoorbeeld kunstonderwijs) en c) universiteiten kunnen selecteren bij kleinschalig en intensief onderwijs (bijvoorbeeld university colleges). Daarnaast is er het bindend studieadvies (bsa) als selectiemechanisme; het bsa is verplicht (geen autonomie) maar universiteiten bepalen de norm (wel autonomie). En bij universitaire masteropleidingen hebben universiteiten mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan de toelating. Tenslotte merken wij op dat voor instructietaal (universiteiten kunnen kiezen in welke taal bacheloropleidingen worden verzorgd) een score van 'volledige autonomie' (100%) 'te makkelijk' is. De WHW schrijft immers voor dat onderwijs wordt gegeven en examens worden afgenomen in het Nederlands, zij het dat hier van kan worden afgeweken. Hier lopen formele autonomie en autonomie in de praktijk door elkaar heen. Een probleem dat zich in autonomiediscussies wel vaker voordoet.

Op basis van de eerder gegeven definitie van autonomie vinden wij dat de vier dimensies van de EUA de lading niet volledig dekken. De Boer en Enders (2017), deels vergelijkbare dimensies voor autonomie gebruikend, noemen twee andere dimensies die relevant zijn voor de mate van autonomie. In de eerste plaats de afhankelijkheid van publieke bekostiging of alternatieve inkomstenbronnen (relatieve omvang van publieke budget voor onderwijs en onderzoek, prestatieafspraken met financiële consequenties en de mogelijkheden voor contractactiviteiten). Een grote mate van afhankelijkheid beperkt de feitelijke handelingsruimte. Nederlandse instellingen hebben ruimte voor contractactiviteiten maar zijn in hoge mate afhankelijk van publieke middelen. Bovendien wordt de handelingsruimte beperkt doordat een deel van de bekostiging onder voorwaarden wordt verstrekt (bijvoorbeeld matchingverplichtingen). In de tweede plaats noemen De Boer en Enders (2017) de verantwoordingsverplichtingen en de invloed van externe actoren op de besluitvorming van de instellingen (aangeduid als 'interventie-autonomie'). Deze 'verplichte nummers' laten de

instellingen geen keuze – zij *moeten* zich verantwoorden soms in een voorgeschreven format. De Nederlandse instellingen kennen veel van deze verantwoordings- en informatieverplichtingen (bijvoorbeeld jaar- en financiële verslagen, informatieverstrekking aan studenten).

Toezicht en verantwoording in het hoger onderwijs³⁸

Ontwikkelingen in het externe toezicht

Het tweede kernconcept uit de HOAK-beleidsnota is 'kwaliteit' of eigenlijk het systeem van kwaliteitsbewaking en de wijze waarop instellingen zich dienen te verantwoorden over de kwaliteit van de door hen geleverde diensten. Er kwam een systeem van kwaliteitsbewaking waarin de kwaliteitszorg via de instellingen zelf verliep door een systeem van onderlinge visitatie, gecoördineerd door de (mede daartoe opgerichte) koepels VSNU en HBO-raad (nu VH). Een opleiding stelde een zelfevaluatie op en vervolgens bracht een visitatiecommissie een bezoek aan de opleiding. Een visitatiecommissie bestond uit inhoudelijk deskundigen, vertegenwoordigers van werkgevers en ten minste één student. Tijdens de visitaties door een commissie kwamen alle gelijksoortige opleidingen in Nederland aan de beurt. Na afloop van de visitaties publiceerde de visitatiecommissie een rapport met beoordelingen per opleiding en een vergelijkend hoofdstuk over de landelijke stand van zaken in de discipline, waarna de instellingen zelf maatregelen namen om hun onderwijs te verbeteren. De Inspectie van het Onderwijs hield toezicht op het visitatiestelsel. Zij beoordeelde de inhoud en de totstandkoming van de visitatierapporten en de wijze waarop instellingen en opleidingen uitvoering hadden gegeven aan de oordelen en aanbevelingen uit de visitatierapporten. Ten slotte identificeerde de Inspectie op basis van de visitatie opleidingen met ernstige tekortkomingen, met ontneming van rechten aan een opleiding als uiterste consequentie. Deze invulling van toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs heeft een behoorlijke impuls gegeven aan de ontwikkeling van kwaliteitsbewakingssystemen binnen het hoger onderwijs (Frederiks, Westerheijden en Weusthof, 1993; Scheele, Maassen en Westerheijden, 1998).

In 2003 onderging de kwaliteitsbewaking een substantiële verandering. Met de 'invoering van Bologna' werd het accreditatiesysteem ingevoerd. Het toezicht op de kwaliteit van de opleidingen kwam onder verantwoordelijkheid van een nieuwe externe toezichthouder te vallen: de NVAO. Door de coördinatie van het stelsel bij een wettelijk verankerde organisatie te leggen werd het principe van zelfregulering enigszins uitgehold (afname 'collectieve' instellingsautonomie). Voor de hogeronderwijsinstellingen betekende dit onder andere dat zij zelf het initiatief moesten nemen om bestaande en nieuwe opleidingen te laten accrediten door de NVAO aan de hand van een door de NVAO opgesteld beoordelingskader. Bij nieuwe opleidingen is het finale woord aan de minister, zich daarbij baserend op adviezen van de NVAO (over kwaliteit) en van de CDHO (over macrodoelmatigheid).

Met de introductie van een nieuwe extern toezichthouder in het hoger onderwijs (NVAO) en nieuwe spelregels van kwaliteitszorg voor de instellingen, veranderde ook de rol van de Inspectie. De Inspectie hield vanaf dat moment toezicht op het accreditatiestelsel, op de NVAO en op naleving van wet- en regelgeving (dit laatste was niet nieuw). Bovendien kon de Inspectie net als in het verleden themagericht onderzoek instellen. In de praktijk concentreerde de Inspectie zich na 2003 vooral op dit laatste (Huisman en De Vijlder, 2012), waardoor de rol van de Inspectie in twijfel werd getrokken. Daarnaast was er onduidelijkheid over taakopvatting van de verschillende partijen die bij het toezicht waren betrokken en wezen vooral de universiteiten

³⁸ Begripsbepalingen van toezicht en verantwoording zijn te vinden in de bijlage.

erop dat de regeldruk (en daarmee de kosten) door het accreditatiesysteem sterk toenam en het de instellingsautonomie aantastte (vooral op het punt van nieuwe opleidingen). Een ander kritisch geluid over het accreditatiestelsel zoals dat rond 2010 functioneerde was dat het een afvinkcultuur in de hand werkte en leidde tot bureaucrativering en juridisering van het visitatieproces (Louw, 2011). Bovendien had het wegvallen van de verplichting om opleidingen te meten met vergelijkbare opleidingen van andere instellingen een negatieve invloed op het voeren van een permanente dialoog over wat onder kwaliteit verstaan moest worden (Huisman en De Vijlder, 2012).

In "Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht" (2006) gaf de minister aan dat toezicht door de overheid minder intensief moest worden uitgeoefend naarmate er meer andere mechanismen waren die kwaliteit borgden en naarmate er goede aanwijzingen waren dat de sector het vertrouwen verdiende. Toezicht op het hoger onderwijs zou in de ogen van de toenmalige minister risico-gestuurd en proportioneel van aard moeten zijn en meer moeten aansluiten bij het idee van zelfregulering. Het ging in de ogen van de minister om een samenspel van certificering en accreditatie, interne kwaliteitszorg, intern toezicht, verticale en horizontale verantwoording en accountantscontrole. In het Strategisch plan uit 2007 ("Het hoogste goed") liet de minister verder optekenen dat extern toezicht noodzakelijk was, maar wel goed gedoseerd moest worden. "Dus minder extern toezicht waar dat kan ('verdiend vertrouwen') en méér toezicht waar dat moet." "Het toezicht kan afnemen naarmate er meer vertrouwen is dat de instellingen de kwaliteit goed op orde hebben en de regels naleven" (OCW. 2006, p. 12). En met dit laatste ging het mis.

De visie van de minister werd ruw verstoord door een aantal incidenten in het hoger onderwijs, die velen, niet in de laatste plaats de politiek, het idee gaven dat het toezicht in het hoger onderwijs niet op orde was (de discussie beperkte zich overigens niet tot het hoger onderwijs maar vond ook in andere publieke sectoren plaats). Toenmalige toezichtkaders met interne en externe borgingsmechanismen schoten te kort. Door de incidenten nam de aandacht voor toezicht sterk toe. Zij vormden een kantelpunt, men kan ook zeggen een leermoment, in het denken over toezicht in het hoger onderwijs. Het ministerie zette in de Strategische Agenda van 2011 ('Kwaliteit in verscheidenheid') een lijn in van meer toezicht met meer en hardere sanctiemogelijkheden en mogelijkheden tot sneller ingrijpen. De veranderingen in het totale toezichtinstrumentarium betekende onder andere dat op het gebied van kwaliteitsborging 1) de Inspectie een grotere rol zou krijgen en zou overgaan op een nieuwe vorm van risicogericht toezicht in de periode tussen twee accreditaties in, 2) het accreditatiestelsel zou worden versterkt, en 3) in de wet een aanwijzingsbevoegdheid zou worden opgenomen, die is gericht op de raad van toezicht. De minister moest een aanwijzing kunnen geven als hij bij de uitvoering van wettelijke regels ernstige tekortkomingen constateerde. In 2011 trad het tweede Nederlandse accreditatiestelsel in werking. Tegelijkertijd, om toch stappen te zetten richting van minder zwaar toezicht, werd de "instellingstoets kwaliteitszorg" geïntroduceerd. Een positief oordeel over de kwaliteitszorg van een instelling in deze toets gaat gepaard met een lichtere procedure voor de accreditatie van de afzonderlijke studieprogramma's.

In de daaropvolgende jaren wordt het accreditatiestelsel diverse malen aangepast. In het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs (kader 2016) werd volgens de NVAO meer uitgegaan van 'vertrouwen' en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. In 2017 werd de Wet Versterking Bestuurskracht van kracht met daarin veranderingen over de (relatie tussen) intern toezicht en medezeggenschap. In 2019 is de nieuwe wet Accreditatie van kracht geworden, bedoeld om het beoordelingsproces van de NVAO van opleidingen te

vereenvoudigen en te stroomlijnen. Tevens zijn de toetsingskaders van de NVAO opnieuw herzien. De in 2011 ingevoerde gegradueerde accreditatie met 'goede' en 'excellente' oordelen boven de standaard 'voldoende' wordt weer teruggedraaid naar een ongedifferentieerd oordeel 'positief', naast de ook in 2011 al bestaande oordelen 'onder voorwaarden' (met een tijdsgebonden verbetertraject) en 'negatief'. Voor bestaande opleidingen wordt de zesjaarlijkse externe beoordelingscyclus als voorwaarde voor hernieuwde accreditatie vervangen door accreditatie voor onbepaalde tijd. De NVAO bepaalt om de zes jaar op basis van een door de instellingen aangeleverd visitatierapport of de accreditatie wel of niet kan worden behouden.

De instellingen, en vooral de universiteiten, blijven pleiten voor omzetting van de instellingstoets in een instellingsaccreditatie, waarbij de NVAO beoordeelt of het bestuur van een instelling de kwaliteitszorg binnen zijn instelling voldoende op orde heeft. De instelling zou binnen de wettelijke kaders zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de organisatie van de interne kwaliteitszorg van haar opleidingen. Hierbij zij opgemerkt dat vooral in het hbo daarentegen ook het geluid te horen valt dat extern toezicht op de kwaliteit van de opleidingen als waardevolle waarborg wordt gezien (in de richting bijvoorbeeld van het afnemend beroepenveld). Instellingsaccreditatie kwam ook aan de orde in de sectorakkoorden die het ministerie in 2018 met de VSNU en de VH hebben afgesloten. De minister is voornemens met de koepelorganisaties te verkennen hoe een betere balans kan worden gevonden tussen kwaliteitsborging van opleidingen enerzijds en administratieve lastendruk anderzijds. De lastendruk als gevolg van de kwaliteitsborging blijft de instellingen een doorn in het oog.³⁹ De instellingsaccreditatie zou een middel kunnen zijn de lastendruk te verminderen.

Ontwikkelingen in het interne toezicht

In 2010 werd de WHW aangepast met gevolgen voor het interne toezicht ('Versterking besturing'). De rolverdeling tussen RvT en CvB werd expliciet beschreven (strikte scheiding tussen bestuur en toezicht) en er zouden voorwaarden moeten worden geschapen voor de borging van een goede werking van interne *checks en balances*. De rol van de medezeggenschap moest worden vergroot om een horizontale dialoog (beter) mogelijk maken. Deze horizontale dialoog zou complementair moeten zijn aan de verantwoording die in de verticale lijn aan externe toezichthouders wordt afgelegd.

In 2013 onderzocht de Inspectie van het onderwijs het functioneren van het intern toezicht in het hoger onderwijs (als onderdeel van de evaluatie Wet Versterking Bestuur van 2010) (Inspectie van het Onderwijs 2013). De algemene conclusie van de Inspectie was dat het interne toezicht voldeed aan de eisen die de WHW sinds 'Versterking Bestuur' stelde. Wel diende in de ogen van de Inspectie het interne toezicht op de naleving van wet- en regelgeving inzake onderwijskwaliteit substantieel te verbeteren. Twee aspecten verdienden meer aandacht. Het eerste betrof de rol van de raad van toezicht. Moesten deze raden het algemeen maatschappelijk belang bewaken (en er bijvoorbeeld op toezien dat de instelling de juiste afwegingen maakte tussen (mogelijk strijdige) wensen en belangen van verschillende stakeholders) of moesten zij zich vooral richten op instellingsspecifieke belangen? Een aantal van onze gesprekspartners geeft aan dat in hun ogen de eerste rol nauwelijks door de RvT wordt vervuld. In de praktijk is de instelling het primaire perspectief. In de tweede plaats vond de Inspectie dat een actievare en doortastender opstelling van een onafhankelijke, zelfstandige interne toezichthouder mocht worden verwacht. Het kritische gesprek tussen intern

³⁹ Zie bijvoorbeeld de discussie van vijf collegevoorzitters uit het hbo en NVAO-voorzitter op ScienceGuide: <https://www.scienceguide.nl/2017/10/een-goed-systeem-mag-best-wat-lastendruk-zijn/>

toezichthouder en bestuur zou aan effectiviteit moeten winnen. Tegelijkertijd, zoals ook door een aantal van onze gesprekspartners werd bevestigd, blijft de dubbelrol van de RvT (toezicht en advies) en de informatieasymmetrie tussen toezichthouder en bestuurder voor problemen zorgen ('een wankel evenwicht', enerzijds een strikte scheiding, anderzijds een vereiste betrokkenheid) (zie ook WRR, 2014).

In 2014 publiceerde de WRR "Van tweeluik naar driehoeken" waarin hij ingaat op interne checks en balances binnen semipublieke instellingen. Bij het versterken van de driehoeksrelaties (RvT, CvB, Medezeggenschap) denkt de WRR erover om derden zoals de medezeggenschap, maatschappelijke adviesorganen en maatschappelijk betrokkenen te betrekken bij de strategische beleidsvoering van een semipublieke instelling. Dit zou voor 'alle drie' voordelig zijn. De maatschappelijke legitimiteit van de dienstverlening zou erdoor worden versterkt, de toezichthouder zou breder geïnformeerd worden en zou voor informatie minder afhankelijk van het bestuur worden en 'derden' zouden toegang krijgen tot de raad van toezicht, wat van belang is als derden zich onvoldoende gehoord voelen bij het bestuur.

Opvattingen over toezicht

Er is de afgelopen jaren flink gesleuteld aan het externe en interne toezicht. Op hoofdlijnen beoordelen de meeste van onze gesprekspartners het systeem van extern en intern toezicht als redelijk positief. De rolverdeling is duidelijk (genoeg). Wel wordt gewezen op de blijvend hoge lastendruk voor de instellingen. Het systeem van interne en externe kwaliteitszorg en het afleggen van verantwoording (bijvoorbeeld via het jaarverslag) vergen veel tijd en energie (o.a. Westerheijden, Kolster en Zeeman, 2014). We merken hierbij op dat het thema 'regeldruk' – in algemene zin – al vanaf 1985 op de bestuurlijke agenda staat wat erop duidt dat op dit punt weinig vooruitgang is geboekt. Een aantal respondenten merkt bovendien op dat de ervaren regeldruk binnen de instellingen niet alleen het gevolg is van ministeriële regelgeving maar instellingsbesturen hier mede debet aan zijn (deregulering op macroniveau leidt tot regulering op microniveau). De instellingen moeten voor een deel de hand in eigen boezem steken.

Een andere veel gehoorde klacht over verantwoording betreft de jaarverslagen die de instellingen moeten aanleveren. Dit vergt een fikse inspanning maar de (stellige) indruk is dat op het ministerie niet veel met de jaarverslagen wordt gedaan. Er vindt geen terugkoppeling plaats en ze worden niet benut om te komen tot een dialoog met de instelling. Dit leidt bij de instellingen niet alleen tot frustratie maar wordt ook gezien als een gemiste kans om met elkaar in gesprek te gaan over het instellingsbeleid en over de samenhang met het departementale beleid.

In algemene zin vinden de meeste van onze gesprekspartners dat op hoofdlijnen het interne toezicht voldoende op orde is, met de kanttekening dat incidenten nooit volledig uit te sluiten zijn. De RvT's zijn door de jaren heen professioneler geworden, al is verdere verbetering mogelijk. In lijn met opvatting van Bokhorst (2015) is de taakopvatting van de RvT breder geworden door ook meer aandacht te schenken aan kwaliteitszorg. Een van onze gesprekspartners merkt hierover op dat deze verbreding bij RvT's in het hbo vooralsnog beter uit de verf komt dan in het wo. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de medezeggenschap bij hogescholen, vooral de studenten, minder geëmancipeerd lijkt te zijn dan bij universiteiten. Ook blijven in de ogen van de meeste gesprekspartners zorgen bestaan over de dubbelrol (controle en advies) en de informatie-ongelijkheid tussen bestuur en intern toezichthouder.

In 2015 bepleitte de WRR voor een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden en voor terughoudendheid in het directe contact tussen interne en externe toezichthouders (Bokhorst,

2015, p. 3). Dit laatste om rolvermenging en conflicten te voorkomen. Het bestuur dient het aanspreekpunt te zijn voor de externe toezichthouder. Alleen bij dreigende misstanden of een crisis zou de externe toezichthouder contact moeten zoeken met de interne toezichthouder. Voor zover wij hebben kunnen nagaan geeft dit de situatie in het hoger onderwijs goed weer. De Inspectie van het onderwijs stelt zich tamelijk terughoudend op, heeft het CvB als aanspreekpunt en benadert de RvT als zaken mis (dreigen te) gaan.

Externe horizontale verantwoording

Externe horizontale verantwoording, waarbij wordt uitgegaan van een vrijwillige samenwerkingsrelatie, heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, ook in het hoger onderwijs. Met deze vorm van verantwoorden zouden bruggen met de samenleving kunnen worden gebouwd waardoor het vertrouwen in publieke dienstverleners kan toenemen (o.a. Schillemans en Oude Vrielink, 2007; WRR, 2000). Het zou bovendien informatie opleveren waardoor de dienstverlening kan verbeteren en er kan beter worden ingespeeld op de maatschappelijke wensen. En een goed functionerende horizontale verantwoording zou kunnen leiden tot een afname van regeldruk op het moment dat horizontaal verantwoorden de noodzaak tot verticaal toezicht weet te beperken (de substitutiethese).

Uit onze interviews komt duidelijk naar voren dat onze gesprekspartners zich maar moeilijk iets kunnen voorstellen bij horizontale verantwoording. Sceptis overheerst. Een horizontale dialoog wordt als vrij natuurlijk gezien ('in gesprek met je omgeving') en vindt bij veel instellingen plaats, maar horizontaal verantwoorden ziet men niet gebeuren. De commissie Prestatieafspraken hbo (2017, p. 22) ziet een horizontale dialoog als een goed alternatief voor de prestatieafspraken, maar ziet ook dat het in de praktijk ingewikkeld is om een dergelijke dialoog op een goede manier te organiseren. Horizontale verantwoording zal niet (snel) in de plaats treden van verticaal toezicht. Met alleen een horizontale verantwoordingsrelatie kan zeker niet worden volstaan (Evaluatiecommissie Prestatiebesteding Hoger Onderwijs, 2018, p. 25). Zelfs als instellingen horizontale verantwoording aantoonbaar goed op orde hebben, en overwogen zou worden het verticaal toezicht (enigszins) te beperken, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat het geheel aan regulering afneemt (Huisman en De Vijlder, 2012). Uitbreiding en cumulatie van verschillende toezichtarrangementen zal eerder leiden tot meer complexiteit en bureaucratisering (WRR, 2000). Flierman (2018) laat een vergelijkbaar geluid horen wanneer hij waarschuwt dat instellingsaccreditatie niet per se leidt tot een vermindering van de lastendruk voor de instellingen. Visitaties zullen nog steeds plaatsvinden (en tijdrovend zijn) en instellingsbesturen zullen aan diverse horizontale partners in plaats van aan één verticale toezichthouder moeten aantonen 'in control' te zijn, wat intern kan leiden tot meer in plaats van minder werk.

De dialoog

In de HOAK-besturingsfilosofie werd de relatie tussen ministerie, hogeronderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties opgehangen aan een permanente, geformaliseerde dialoog 900k aangeduid als communicatieve planning). Het betrof een uitwisseling van inzichten en argumenten, van opvattingen en attitudes, van wilsuitingen en voorspellingen tussen de betrokkenen. Deze dialoog werd deels schriftelijk en deels mondeling gevoerd in tweejarige cycli.

Op hoofdlijnen zag deze dialoog er als volgt uit.⁴⁰ De minister stelde op grond van de ontwikkelingsplannen van de instellingen een ontwerp strategisch plan op (het ontwerp Hoger

⁴⁰ Voor een uitvoerige beschrijving zie Binsbergen e.a. (1991).

Onderwijs en Onderzoek Plan). Instellingen en andere betrokkenen werden uitgenodigd hierop te reageren. Na behandeling in het parlement stelde de minister het definitieve plan met een tijdshorizon van vier jaar vast. Een paar maanden later moesten de instellingen hun ontwikkelingsplannen vaststellen waarin zij onder andere reageerden op het HOOP.⁴¹ Voor het opstellen van de ontwikkelingsplannen werden door het ministerie externe richtlijnen gegeven. In het daaropvolgende HOOP diende de minister dan, onder andere, weer te reageren op de inhoud van de ontwikkelingsplannen.

Naast deze schriftelijke wisselwerking kende de dialoog multilateraal en bilateraal overleg. Het multilaterale overleg werd gevoerd in de Hoger Onderwijskamer. In de HO-kamer hadden de volgende actoren zitting: de universiteiten, de VSNU, de HBO-raad, de KB, het NWO, de KNAW, de BAZ, de Inspectie en vertegenwoordigers van het ministerie van L&V. In tegenstelling tot de universiteiten zaten de hogescholen niet in de HO-kamer. In de eerste twee planningscycli (HOOP 1988 en HOOP 1990) heeft bilateraal overleg plaatsgevonden met alle universiteiten. Daarnaast was het voornemen met alle hogescholen bilateraal overleg te voeren. Bij wijze van proef is dit met vier hogescholen destijds ook gebeurd (Binsbergen e.a., 1991).

De dialoog tussen ministerie en het veld oogstte zowel lof als kritiek (Binsbergen e.a., 1991, p. 218). Het streven naar consensus tussen betrokkenen was lovenswaardig maar onrealistisch. Belangenarticulatie stond voorop. Instellingen reageerden bijvoorbeeld bijna uitsluitend als hun belangen dreigden te worden geschaad. In dat opzicht was de dialoog in de praktijk beperkt. Tegelijkertijd was de dialoog te omvattend. Er werden te veel onderwerpen aangesneden; zowel ministerie als instellingen werden overspoeld met informatie met als gevolg dat de dialoog werd gekenmerkt door een bepaalde mate van matheid (Binsbergen e.a., 1991, p. 219). Het rigide tijdsplan van de HOOP-cyclus versterkte zulke informatiepieken. Bovendien werden uitkomsten van de wisselwerking van standpunten niet neergelegd in een gezamenlijk document waarin de resultaten van de dialoog in de vorm van afspraken zouden kunnen worden neergelegd. Dit gezamenlijke document met afspraken zou vervolgens aan het parlement kunnen worden aangeboden en daarbij bijvoorbeeld de begrotingsbehandeling kunnen worden besproken.

De geformaliseerde dialoog tussen ministerie en het veld zoals eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd ingevoerd bestaat niet meer. De tweejarige cyclus is verlaten. In het Regeerakkoord van 1998 werd aangegeven dat het HOOP vanaf 2000 eens in de vier jaar zou verschijnen (eventueel behoudens onvoorziene situaties zoals een kabinetswissel), omdat het karakter van het HOOP is in de loop der jaren was veranderd (Tweede Kamer, 1999). De verwevenheid tussen beoogd operationeel beleid voor de korte termijn (één tot twee jaar) en strategisch beleid voor de lange termijn (vier jaar en langer) was afgenomen. Het HOOP moest vooral een langetermijnperspectief bieden. In 2004 verscheen het laatste HOOP (onder die naam). Vanaf 2007 brengt het ministerie meerjarige strategische agenda's uit.

Hoewel het ministerie van OCW en de hogeronderwijsinstellingen nog steeds met regelmaat hun strategische plannen publiceren is van een (directe) wisselwerking tussen deze documenten geen sprake meer. Ook het multilaterale en bilaterale overleg dat destijds onderdeel was van de dialoog is verdwenen. Hoewel de geformaliseerde dialoog is verdwenen, bestaan nog steeds intensieve beleidsinteracties tussen ministerie en het veld. De dialoog is niet verdwenen maar

⁴¹ Eind jaren tachtig van de vorige eeuw waren hogescholen niet wettelijk verplicht een ontwikkelingsplan in te dienen (behalve als zij opname van een studierichting aanvroegen in de Beschikking Bekostiging HBO-voorzieningen). Driekwart van de hogescholen brengt desalniettemin een ontwikkelingsplan uit (Binsbergen e.a., 1991).

veranderd. Hij wordt vooral gevoerd tussen ministerie en de koepels en studentenorganisaties en is meer informeel van aard. Er wordt tot wederzijdse tevredenheid dus nog volop ‘gepolderd’. De relatie tussen ministerie, koepels en studentenorganisaties wordt door onze gesprekspartners (binnen en buiten het ministerie) doorgaans als goed bestempeld, waarbij met positieve ondertoon wordt gesproken van ‘gezond wantrouwen’. Het overleg tussen ministerie en koepels en studentenorganisaties heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van de strategische agenda’s van OCW, verschillende keren geresulteerd in gezamenlijke afspraken.⁴² Een van de problemen verbonden aan de gezamenlijke afspraken die tijdens onze gesprekken naar voren is gebracht, is de positie van de koepels om de uiteenlopende belangen van hun leden in een adequate afspraak met het ministerie te vervatten.

De interactie van het ministerie met het veld vindt vooral plaats op stelselniveau. Behoudens een informeel overleg of een specifieke aangelegenheid zijn er nauwelijks directe contacten tussen ministerie en hogeronderwijsinstellingen. Van bilateraal overleg tussen ministerie en instellingen is derhalve geen sprake – op dat niveau geen dialoog. De reactie op, laat staan een gesprek over, strategische instellingsdocumenten (of bijvoorbeeld een jaarverslag) blijft achterwege. Verschillende gesprekspartners zeggen dit te betreuren en zien het als een gemiste kans om het profileringsbeleid verder inhoud te geven in relatie tot een nationale agenda voor het hoger onderwijs.

Zoals hierboven is beschreven is het sturen door middel van de dialoog in de loop der jaren veranderd. Bovendien zijn nieuwe sturingsinstrumenten geïntroduceerd waarbij de prestatie- en kwaliteitsafspraken in het oog springen. Met het beleidsexperiment prestatiebekostiging werden prestaties van instellingen gekoppeld aan de bekostiging. De intentie was om de prestaties van hogeronderwijsinstellingen op het gebied van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie te vergroten. Ambitieuze instellingsplannen werden aan het begin (in 2012) financieel beloofd en na vier jaar (2016) is gekeken in hoeverre deze ambities waren gerealiseerd. Zou sprake zijn van onvoldoende prestaties in relatie tot de afgesproken ambities dan zou een financiële korting volgen (Reviewcommissie, 2017). De prestatieafspraken hebben niet alleen tot veel ophef en discussie geleid, maar ook een stevige impuls gegeven aan (het gesprek over) de onderwijskwaliteit en studiesucces. De financiële prikkel heeft bijgedragen aan het verbeteren van onderwijskwaliteit en studiesucces en heeft effect gehad op het aanscherpen van instellingsprofielen (Reviewcommissie, 2017; Evaluatiecommissie, 2018). Ook veel doelen op het gebied van valorisatie zijn bereikt. Een mooie bijvangst is geweest dat de administratieve organisaties van de instellingen op orde zijn gebracht en er vergelijkbare gegevensbestanden zijn gekomen (Evaluatiecommissie, 2018, p. 24). Ook het merendeel van onze gesprekspartners onderstreept dat de prestatieafspraken in verschillende opzichten effectief zijn geweest. Ondanks deze positieve uitkomsten is het advies van de Reviewcommissie (2017, p. 73) om het instrument (enigszins aangepast) te continueren niet door de minister opgevolgd. Naast de nodige kritiek op het instrument (bijvoorbeeld op het gebruik van financiële sancties en verplichtend karakter van sommige indicatoren), het proces (onvoldoende betrokkenheid binnen de instellingen) en het rendementsdenken in het

⁴² Naar aanleiding van de strategische agenda ‘Het hoogste goed’ (2007) sloten de VSNU en de HBO-raad elk in 2008 een meerjarenafpraak af met het ministerie van OCW (over studiesucces en kwaliteit). Naar aanleiding van de strategische agenda ‘Kwaliteit in verscheidenheid’ (2011) sloten de VSNU en de HBO-raad hoofdlijnenakkoorden met het ministerie van OCW af (onder andere over het beleidsexperiment Prestatiebekostiging). En in 2018 werden sectorakkoorden gesloten tussen het ministerie van OCW en de VSNU en VH (onder andere over de kwaliteitsafspraken).

algemeen,⁴³ was het politiek oordeel van de minister om het beleidsexperiment niet voort te zetten. In plaats daarvan werd het instrument van de kwaliteitsafspraken geïntroduceerd.

Afstemming tussen besturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium

Ons uitgangspunt is dat het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW moet aansluiten bij de besturingsfilosofie (o.a. Van der Steen e.a., 2010; Van Vught en De Boer, 2015; zie ook Spoor 3). De besturingsfilosofie moet op haar beurt passen bij de aard en context van een publieke sector. Het hoger onderwijs kent zijn eigen karakter en cultuur wat gevolgen heeft – of zou moeten hebben – voor de sturing van de sector. Een omvattende, centralistische en rationele sturing verhoudt zich bijvoorbeeld slecht tot het hoger onderwijs (o.a. Van Vught en De Boer, 2015). Beleidsinstrumenten die horen bij een centralistische besturingsopvatting zouden daarom in beginsel niet moeten worden ingezet of tot een minimum moeten worden beperkt. Het model van zelfregulering past beter bij het hoger onderwijs (Van Vught en De Boer, 2015). Financiële en communicatieve beleidsinstrumenten, in combinatie met beperkte regelgeving (certificering en goedkeuring), passen hierbij. Ook netwerksturing, uitgaande van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren, past bij de hogeronderwijssector. Onze gesprekspartners zien in de praktijk dat het ministerie een netwerkrol vervult (naast andere rollen). Samen met andere stakeholders probeert het ministerie een gezamenlijke agenda te realiseren. Het accent zou dan moeten liggen op beleidsinstrumenten die passen bij zelfsturing en netwerksturing zoals bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten via informatie-uitwisseling, overleg en onderhandeling.

In hoofdstuk 2 staan de beleidsinstrumenten van het ministerie van OCW beschreven. Het is een mix van regelgeving, financiële, communicatieve en organisatie-instrumenten. Of deze mix van beleidsinstrumenten goed aansluit bij – of logisch voortvloeit uit – de besturingsfilosofie van het ministerie van OCW is echter niet goed te beantwoorden, omdat, zoals in dit hoofdstuk tot nu toe beschreven, de huidige besturingsfilosofie zich niet eenduidig laat beschrijven. De huidige besturingsfilosofie bouwt weliswaar voort op de HOAK-besturingsvisie, maar is op dit moment niet expliciet te duiden. Kenmerkend in ons onderzoek was dat op de vraag naar de kenmerken van het huidige besturingsmodel van het ministerie door praktisch al onze gesprekspartners met enige aarzeling werd geantwoord. Er bestaat op dit moment geen uitgesproken, consistente en goed herkenbare besturingsfilosofie voor het hoger onderwijs.

Daarmee is een antwoord op de derde deelvraag – sluiten het beleidsinstrumentarium en de besturingsfilosofie goed bij elkaar aan – strikt genomen niet mogelijk. Dit is echter weinig bevredigend. Vandaar dat wij in het vervolg van deze paragraaf een poging ondernemen de besturingsfilosofie in het hoger onderwijs te reconstrueren en daarbij kijken hoe deze filosofie zich verhoudt tot het huidige beleidsinstrumentarium.

De HOAK-besturingsfilosofie – het ministerie op afstand, autonome instellingen, duidelijke verantwoordingsrelaties met deugdelijk toezicht en een permanente dialoog – wordt door het ministerie (nog steeds) als uitgangspunt genomen, maar niet op alle punten waargemaakt. Op afstand sturen blijkt in een weerbarstige praktijk moeilijk realiseerbaar (mede door de grillen van de politiek), de autonomie van de instellingen is ruim maar begrensd (op bepaalde dimensies in vergelijking met bepaalde andere landen), het toezicht functioneert naar behoren

⁴³ Voor kritiek op de prestatieafspraken zie onder andere het eindrapport van de commissie Prestatieafspraken hbo (2017) en het Eindrapport Hoofdlijnenakkoord en prestatieafspraken “prestaties in perspectief” van de VSNU (2016). En de studentenprotesten in het voorjaar van 2015 waar studenten agerden studenten tegen het rendementsdenken zorgden voor veel ophef.

maar kent een hoge administratieve last en diverse actoren met verschillende toezichtsactiviteiten (complex geheel) en de formele dialoog is verwaterd tot voornamelijk informeel overleg dat vooral op stelselniveau wordt gevoerd.

Deze verwaterde HOAK-besturingsfilosofie en de beschrijving van het beleidsinstrumentarium (hoofdstuk 2) vormen in onze ogen niet direct aanleiding de huidige mix van beleidsinstrumenten sterk aan te passen. Van een duidelijke mismatch tussen de mix van regelgeving, financiële en communicatieve beleidsinstrumenten en de aangepaste HOAK-besturingsfilosofie is volgens ons geen sprake. Uit de gevoerde gesprekken is – in algemene zin – niet het beeld naar voren gekomen dat het huidige beleidsinstrumentarium drastisch moet worden herzien omdat het zich slecht zou verhouden met de besturingsfilosofie. Het geheel overziend kunnen veel van onze gesprekspartners er wel mee leven (wellicht is er sprake van berusting). Vanuit dit perspectief hoeft het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW dan ook niet direct te worden aangepast.

Dit perspectief verandert als het ministerie van OCW de uitgangspunten van de HOAK-besturingsfilosofie ‘in ere zou willen herstellen’ en deze uitgangspunten daadwerkelijk als vertrekpunt zou nemen voor de sturing van het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs kenmerkt zich door veel partijen met uiteenlopende belangen en visies. Veel van deze actoren kennen een grote mate van autonomie. Dichtgetimmerde kaders opgelegd door het ministerie passen niet bij het hoger onderwijs en staan bovendien haaks op de breed gedragen gedachte van differentiatie en diversiteit (o.a. Van Vught en De Boer, 2015; Commissie Veerman, 2010). Met daadwerkelijk sturen op afstand stelt het ministerie zijn vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van de autonome instellingen. Het ministerie is betrokken en verantwoordelijk maar laat ruimte aan de dynamiek van en eigen initiatief in het veld (‘betrokken bescheidenheid’). Het ministerie zouden zich vooral moeten richten op het verzamelen van informatie om de algemene stelselactiviteiten te beoordelen en tot het aangeven van kaders die instellingen in staat stellen en stimuleren om effectief te handelen.

De instrumenten die hierbij passen zijn informatie- en monitoringinstrumenten en in beperkte mate gezagsinstrumenten (regelgeving, certificering en goedkeuring). Sturen op afstand betekent voor het beleidsinstrumentarium dat regelgeving tot het hoogstnoodzakelijke beperkt zou moeten worden en dat door middel van financiële en vooral communicatieve beleidsinstrumenten zou moeten worden gestuurd. Deze laatste categorie beleidsinstrumenten neemt in belang toe *als* er minder overheidsgeld beschikbaar komt voor het hoger onderwijs. Komen publieke budgetten voor het hoger onderwijs (verder) onder druk te staan dan neemt de ruimte af voor de inzet van een van de meest ingezette instrumenten (financiële sturingsinstrumenten) (Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2010, p. 21).

Wordt de besturingsfilosofie voor het hoger onderwijs in lijn gebracht met de HOAK-uitgangspunten dan ligt aanpassing van het beleidsinstrumentarium voor de hand. Het zou de volgende implicaties voor het beleidsinstrumentarium kunnen hebben.

Er zijn veel voorschriften voor de hogeronderwijsinstellingen (hoofdstuk 2). Voorschriften die niet (direct) bijdragen tot de kernaspecten van stelselverantwoordelijkheid zouden kritisch moeten worden beoordeeld en waar mogelijk moeten worden afgeschaft of op een andere manier moeten worden geregeld. Als *voorbeeld* kunnen de voorschriften voor de organisatiestructuur worden genoemd. Waarom zou het ministerie deze structuur moeten opleggen? Wel zelfstandigheid voor personeelsbeleid, vastgoed en financiën, maar niet voor de inrichting van de organisatie? Kan niet worden volstaan met een zeer basale structuur die verder

door de instellingen wordt ingevuld? (daarbij een minimum aan basisvoorwaarden in acht nemend). Deze organisatiestructuur kan in de vorm van een *charter* aan het ministerie ter goedkeuring worden voorgelegd en kan periodiek op deugdelijkheid kunnen worden beoordeeld (zie ook Spoor 3).

Regelgeving blijft een onmisbare laag vormen waar andere instrumenten ‘overheen liggen’, een kritische doorlichting van de door het ministerie opgelegde voorschriften doet hier niets aan af. Van der Steen e.a. (2015) wijzen terecht op de gelaagdheid in het meervoudig sturen van de overheid (sedimentatie in sturing).

Het karakter van het hoger onderwijs leent zich goed voor sturen door middel van overleg en onderhandeling, resulterend in afspraken. Communicatieve instrumenten worden dan ook veelvuldig gebruikt, zij het met wisselend succes. De Reviewcommissie (2017) heeft in haar zelfevaluatie over de prestatieafspraken een aantal aanbevelingen gedaan over de effectiviteit van afspraken, die ook door een deel van onze gesprekspartners werd onderschreven. Volgens de Reviewcommissie (2017) zouden afspraken tussen ministerie en veld zo veel mogelijk een individueel karakter moeten hebben, waarbij instellingen ruimte krijgen om eigen keuzen te maken op basis van het door hen gekozen profiel. Het ministerie beoordeelt vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel in hoeverre deze individuele keuzen bijdragen aan de toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit van het hoger onderwijs. Domeinafspraken zijn een voorbeeld dat veel bijval krijgt van onze gesprekspartners (zie ook AWTI, 2019). Deze vorm van zelfregie past goed bij het uitgangspunt van instellingsautonomie. Het door de instellingen bepleite domeinprofiel en pakket van maatregelen wordt besproken met en getoetst door het ministerie. Bij overeenstemming kan het domeinplan in een bindende afspraak worden neergelegd.

Aan afspraken zouden (vaker) financiële gevolgen moeten worden verbonden (Reviewcommissie, 2017). Dit bevordert de effectiviteit en beperkt vrijblijvendheid. In het verleden zijn vaak (collectieve) afspraken gemaakt zonder financiële koppeling, die om die reden weinig effectief bleken (o.a. Inspectie van het Onderwijs, 2011). Als aan ‘polderen’ geen consequenties worden verbonden leidt het te makkelijk tot het vooruitschuiven van het probleem. Financiële consequenties, vooral in de vorm van belonen, werken doorgaans goed. Procesevaluaties (volgen en tussentijds beoordelen) zijn bij afspraken eveneens van groot belang, omdat ze in staat stellen om te leren en bij te sturen tijdens de rit. Bijsturen kan inhouden dat afspraken moeten worden herzien. Dit zou alleen moeten gebeuren als beide partijen het daarmee eens zijn. Eenzijdig handelen ondermijnt het instrument. Tegelijkertijd waarschuwde de Reviewcommissie (2017) in onze ogen terecht dat niet alles via afspraken kan worden geregeld. Wanneer te veel onderwerpen (in een kort tijdsbestek) aan de orde worden gesteld dreigt overbelasting en verlies aan focus.

Ook een permanente dialoog past bij sturen op afstand (zie ook Spoor 3). Dit instrument kan op verschillende manieren worden ingezet. Enerzijds kan een dialoog zich richten op de kaders waarbinnen de verschillende actoren dienen te handelen. Het betreft de op meerdere plaatsen bepleite ‘algemene langetermijnvisie voor het hoger onderwijs’ (o.a. Evaluatiecommissie, 2017). Hier is ook door een aantal van onze gesprekspartners op gewezen. Anderzijds kan een dialoog zich (ook) richten op de invulling van deze kaders (al dan niet neergelegd in afspraken – zie hierboven). Men kan, anders geformuleerd, spreken van een collectieve en individuele component. Instellingsoverstijgende vraagstukken zouden op stelselniveau collectief moeten worden afgehecht met betrokkenheid van diverse stakeholders. Voor instellingsspecifieke onderwerpen zou een bilaterale dialoog tussen ministerie en instellingen moeten plaatsvinden.

Een bilaterale dialoog sluit aan bij de bovenstaande suggestie om vooral individuele afspraken te maken. Deze bilaterale dialoog wordt op dit moment gemist.

Ook de AWTI (2019) wijst op een governance-cyclus waarin een strategische dialoog tussen ministerie en instellingen een belangrijke rol vervult. Volgens de AWTI (2019) zouden de autonome instellingen hun ambities (mede in afstemming met andere betrokkenen) moeten vastleggen in bindende ontwikkelingsplannen. Vervolgens moet het ministerie beoordelen wat de gevolgen voor het gehele stelsel zijn (door andere de prestaties van de instellingen te monitoren en instellingen te evalueren) en hierover met de instellingen in gesprek gaan. De minister houdt daarbij een stok achter de deur: “als de afstemming onvoldoende is, bijvoorbeeld omdat er ongewenste lacunes ontstaan of juist een evident ondoelmatige inzet van capaciteit, kan zij de instellingen vragen om samen met een beter plan te komen” (Rosenthal e.a., 2019, p.48). Ervaringen met een aantal sectorplannen laten zien dat dit kan werken (AWTI, 2019).

De tijdsfasering in een permanente dialoog is van groot belang. Een strategische agenda van het ministerie – als mogelijk vertrekpunt van een bilaterale dialoog – die halverwege een kabinetsperiode verschijnt, geeft, zoals door verschillende gesprekspartners is betoogd, weinig sturing. En als alle instellingen gelijktijdig een dialoog met het ministerie moeten voeren (zoals destijds het geval was bij de HOOP-cyclus) dan geeft dat een voor het ministerie onwerkbaar piekbelasting en past dat qua timing ongetwijfeld niet bij de strategische beleidsvoering van de instellingen. Een gefaseerde dialoog is een beter alternatief – de bilaterale dialoog wordt niet met alle instellingen op hetzelfde moment gevoerd.

Een grote mate van autonomie biedt instellingen ruimte om opportunistisch te handelen omdat er sprake is van informatie-ongelijkheid tussen instellingen en het afnemend veld over de onderwijs- en onderzoekskwaliteit (Van Vught en De Boer, 2015; zie ook Spoor 3). Het hoger onderwijs is aanbod- en niet vraaggedreven. Waar instellingen zeer autonoom zijn, is er nauwelijks een prikkel voor instellingen om hun gedrag te disciplineren. In onze ogen is het ministerie de partij om instrumenten in te zetten om mogelijk opportunisme te beteugelen. Dit gebeurt op dit moment via een (complex) verantwoordings- en toezichtskader. Het beleidsinstrumentarium zou kunnen worden aangevuld met ‘transparantie-instrumenten’: instrumenten die specifieke activiteitenprofielen van instellingen voor hoger onderwijs en hun prestaties systematisch in kaart brengen, presenteren en analyseren (zoals mapping, scoreborden, (multidimensionale) rankings en benchmarking). Zij kunnen als expliciete referentiepunten dienen die derden beter informeren over onderwijs- en onderzoeksactiviteiten en -prestaties (Van Vught en Ziegele, 2012; Van Vught en Westerheijden, 2012; Van Vught en Huisman, 2013). Nieuwe technologieën kunnen het potentieel van dergelijke instrumenten vergroten (zie ook hoofdstuk 3). Het publiekelijk inzichtelijk maken (op een toegankelijke manier) van instellingsactiviteiten en -prestaties neemt een deel van de informatieasymmetrie weg en kan daarnaast bijdragen tot een (externe) horizontale dialoog.

Momenteel wordt (een deel van) dit soort informatie jaarlijks openbaar gemaakt via ‘De staat van het onderwijs’ (van de Inspectie van het Onderwijs) en de jaarverslagen van de instellingen. Op de werking hiervan is echter de nodige kritiek geuit. Een werkwijze naar analogie van de veelgeprezen methode van open coördinatie kan worden overwogen om de effectiviteit van de transparantie- en verantwoordingsinstrumenten te vergroten. Door middel van overleg en onderhandeling beogen het ministerie en het veld overeenstemming te bereiken over de onderwerpen (inclusief ‘methodologie’) waarover de instellingen rapporteren aan een centraal orgaan (bestaand of nieuw). Ten tijde van het beleidsexperiment prestatiebekostiging is gebleken dat instellingen in staat zijn hun administratie op dit soort zaken af te stemmen

(Reviewcommissie, 2017). Het centraal orgaan verwerkt de informatie en maakt het openbaar. Gebruikersvriendelijkheid (relevantie, toegankelijkheid, vergelijkbaarheid) is daarbij essentieel. Het mechanisme ‘naming en shaming’ geeft vervolgens een gedragsprikkel voor instellingen.

De bovengenoemde punten hebben betrekking op een beleidsinstrumentarium dat past bij de HOAK-besturingsfilosofie (cf. de onderzoeksvraag van dit onderzoek). Een andere vraag is of de HOAK-besturingsfilosofie op bepaalde punten zou moeten worden aangepast. De constatering dat de huidige besturingsfilosofie in het hoger onderwijs weinigen duidelijk voor ogen staat en een diffuus karakter heeft gekregen geeft de relevantie van deze vraag weer (zie ook Spoor 3) of zoals tijdens de werkconferentie van 18 juni 2019 gesteld: “we moesten het maar weer eens over sturing hebben”.⁴⁴

De HOAK-besturingsfilosofie richt zich vooral op de relatie tussen en rollen van ministerie en hogeronderwijsinstellingen. De positie van de student op stelselniveau blijft onderbelicht (op instellingsniveau ligt dat anders). In verschillende strategische agenda’s hebben OCW-bewindspersonen aandacht voor de positie van de student maar dit heeft zich niet vertaald in discussies over sturing op stelselniveau. Is bijvoorbeeld de positie van de student als consument op stelselniveau voldoende geborgd? (zie ook Spoor 3). Een van de mogelijkheden om de positie van de student als consument te versterken, naar voren gebracht tijdens enkele interviews, betreft het oprichten van een hogeronderwijsautoriteit. Een van haar taken zou kunnen liggen op het terrein van consumentenbescherming, maar hoeft daar niet toe worden beperkt. In meer algemene zin kan een hogeronderwijsautoriteit een monitorrol vervullen met betrekking tot de activiteiten van de verschillende actoren (overheid, afzonderlijke instellingen en studenten) en deze activiteiten beoordelen in het licht van de ontwikkeling van het stelsel op lagere termijn. Het sturingsconcept krijgt dan de vorm van een driehoek: ministerie – instellingen – hogeronderwijsautoriteit. Om (verdere) drukte op terrein van externe toezichthouders te voorkomen is uiteraard afstemming van taken van een dergelijke autoriteit en huidige toezichthouders noodzakelijk. Deze autoriteit kan het hoger onderwijs ook enigszins afschermen van de grillen van de politiek, een wens die door veel van onze gesprekspartners is geuit. Het zou in hun ogen sturen op afstand ten goede komen. Ook de Evaluatiecommissie (2017, p. 27) laat zich in dergelijke bewoordingen uit: “Voor het realiseren van de aanvullende doelstellingen op het gebied van kwaliteit, profilering en doelmatigheid is een krachtige regisseur noodzakelijk die op gepaste afstand van de politiek functioneert.”⁴⁵ Ook in het advies “Het stelsel op scherp gezet” van de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI, 2019) wordt als overweging meegegeven voor het stelseltoezicht in het hoger onderwijs een stelselautoriteit in te stellen om onder andere een buffer te creëren tussen politiek en autonome instellingen en om de blik op de langere termijn te houden. Een driehoek als uitgangspunt voor de sturing van het hoger onderwijs heeft vanzelfsprekend veel consequenties voor de rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen in het hoger onderwijs. Voor de vormgeving geeft de AWTI een aantal buitenlandse voorbeelden. Over de wenselijkheid van een stelselautoriteit wordt overigens verschillend gedacht. Het kan op dit moment niet op veel waardering rekenen van het ministerie, de VSNU, VH en de Inspectie van het Onderwijs.⁴⁶

⁴⁴ Presentatie Ron Bormans.

⁴⁵ De Evaluatiecommissie spreekt van een permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijsstelsel.

⁴⁶ Zie onder andere: <https://www.scienceguide.nl/2017/03/koepels-en-bonden-reageren-op-kwaliteitsafspraken/>

Hoofdstuk 5: Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: hoe kan het beleidsinstrumentarium van het ministerie van OCW zo worden ingericht dat de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie zo optimaal mogelijk wordt gerealiseerd? Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen gesteld.

1. Welke beleidsinstrumenten worden door het ministerie van OCW ingezet?

In hoofdstuk 2 hebben wij een overzicht gegeven van het beleidsinstrumentarium aan de hand van een veelgebruikte classificatie van beleidsinstrumenten, korthedshalve aangeduid als 'de peen', 'de zweep' en 'de preek'. Uit het overzicht blijkt dat het ministerie veel verschillende beleidsinstrumenten hanteert om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken:

- Financiële beleidsinstrumenten (de peen), gericht op het financieel vergoeden, belonen of ontmoedigen van bepaald gedrag met of zonder directe tegenprestatie (onvoorwaardelijke bekostiging (lumpsum), voorwaardelijke bekostiging, subsidies en projectfinanciering, premies, leningen, prestatie- of outputbekostiging. Wij scharen onder deze categorie ook de (collectieve) overeenkomsten waar instellingen in ruil voor bekostiging bepaalde prestaties moeten leveren.
- Wet- en regelgeving (de zweep), gericht op het afdwingen van gewenst gedrag door middel van geboden en verboden, conditioneel handelen (als X dan Y), opleggen van informatie- en rapportageverplichtingen, verlenen van vergunningen, ontheffingen, licenties, en quota.
- Informatie- en communicatie-instrumenten (de preek), gericht op het stimuleren van gewenst gedrag zonder verplichtend karakter en directe financiële consequenties. Het gaat om gevraagde of ongevraagde informatieverstrekking van ministerie aan individuele instellingen en groepen van instellingen, gevraagd of ongevraagd advies, voorlichting en informatiecampagnes, verspreiden van beleidsdocumenten, beschikbaar stellen van gegevens(banken), publiceren van rankings, benchmarks en scoreboards, uitwisseling van informatie en standpunten (dialoog), en uitvaardigen van richtlijnen.

Onze gesprekspartners (bestuursleden, directieleden en beleidsmedewerkers van de VSNU, VH, Inspectie van het Onderwijs, ISO, twee universiteiten, twee hogescholen, NVAO en twee 'onafhankelijke experts') hebben niet te kennen gegeven dat bepaalde typen beleidsinstrumenten meer of minder aandacht zouden moeten krijgen. De mix van de beleidsinstrumenten is in hun ogen op orde. Ook hebben praktisch alle gesprekspartners aangegeven dat zij de afgelopen jaren niet veel verandering hebben zien optreden in de mix van beleidsinstrumenten. Weliswaar zijn bepaalde instrumenten verdwenen of aangepast, of zijn nieuwe instrumenten ingezet, maar de verhouding tussen de drie categorieën is niet wezenlijk veranderd. Tegelijkertijd komt uit de analyse in hoofdstuk 4 naar voren dat de bemoeizucht van het ministerie volgens veel van onze gesprekspartners wel is toegenomen.

Bij het indelen van de beleidsinstrumenten in de drie categorieën hebben wij een poging ondernomen de beleidsinstrumenten binnen deze categorieën toe te schrijven aan de drie algemene doelstellingen (stelselverantwoordelijkheid). Dit is ten dele gelukt, onder andere omdat diverse instrumenten betrekking hebben op verschillende doelstellingen van stelselverantwoordelijkheid. En er zijn beleidsinstrumenten die niet direct een relatie hebben met een van de drie doelstellingen. In dit laatste geval zou het ministerie moeten kunnen aangeven waarom het beleidsinstrument toch wordt ingezet. Een verdiepende analyse waar de

drie algemene doelstellingen worden geoperationaliseerd en per instrument – en dat zijn er vele – het beoogde effect wordt beschreven, verdient aanbeveling.

2. Wordt bij het ontwerp en inzet van beleidsinstrumenten voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare beleidsrelevante informatie?

De veronderstelling is dat beleidsinstrumenten beter benut kunnen worden als optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare beleidsrelevante informatie. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het ministerie van OCW in de drie bestudeerde beleidsdossiers goed gebruik maakt van bestaande informatiebronnen en gebruik maakt van vooral traditionele methoden van informatievergaring en -verwerking. Dit beeld komt naar voren op basis van gesprekken op het departement en daarbuiten (zie hoofdstuk 1). Vanuit dat perspectief geeft het onderzoek geen aanleiding het beleidsinstrumentarium te herzien.

Tegelijkertijd constateren wij dat het ministerie maar op beperkte schaal gebruik maakt van nieuwe technologie-gedreven methoden van informatieververving en -verwerking. Deze nieuwe methoden bieden kansen om bestaande informatiebronnen beter te benutten, om verschillende informatiebronnen slimmer met elkaar te verbinden (grotere efficiëntie) en om beleidsrelevante informatie sneller te benutten. Vooral procesevaluaties kunnen aan belang winnen als gegevens eerder beschikbaar zijn. Het ministerie van OCW is zich naar eigen zeggen bewust van de potentie van deze nieuwe methoden om verschillende stadia in de beleidsvoering te verbeteren. Om dit te realiseren moet een aantal vraagstukken worden opgelost (zie laatste paragraaf van hoofdstuk 3). Een van de belangrijkste betreft de capaciteit, kennis en vaardigheden van de beleidsmedewerkers. Het vergt een fikse investering om kwalitatieve en kwantitatieve databronnen met behulp van nieuwe methoden van dataverzameling en -verwerking optimaal te benutten. Vanuit dit perspectief liggen aanpassingen in en uitbreidingen van het bestaande beleidsinstrumentarium voor de hand door samen met anderen meer technologie-gedreven methoden van informatieverzameling, -analyse en -verwerking te gaan gebruiken.

3. Is er in de perceptie van het ministerie en het hoger onderwijsveld sprake van voldoende aansluiting tussen de besturingsfilosofie en de beleidsinstrumenten?

De vooronderstelling is dat de keuze en inzet van beleidsinstrumenten mede wordt bepaald door de besturingsfilosofie. Zij dienen in balans te zijn. Of dit het geval is, is echter niet direct te beantwoorden, omdat de huidige besturingsfilosofie zich niet eenduidig laat beschrijven. De huidige besturingsfilosofie bouwt weliswaar voort op de besturingsvisie zoals destijds in de beleidsnota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (beleidsnota HOAK 1985) verwoord, maar zoals in hoofdstuk 4 beschreven is de sturingsvisie diffuus geworden. Een discussie over sturing van het hoger onderwijs in de nabije toekomst resulterend in een helder omschreven sturingsconcept, ligt voor de hand (zie ook spoor 3) en wordt door veel van onze gesprekspartners onderschreven.

In hoofdstuk 4 hebben wij een poging ondernomen de besturingsfilosofie in het hoger onderwijs te reconstrueren om vervolgens te kijken hoe deze zich verhoudt met het huidige beleidsinstrumentarium (hoofdstuk 2 en spoor 1). Deze gereconstrueerde besturingsfilosofie en het huidige beleidsinstrumentarium geven in onze ogen niet direct aanleiding de huidige mix van beleidsinstrumenten sterk aan te passen. Uit de gevoerde gesprekken op het departement en daarbuiten komt bijvoorbeeld – in algemene zin – niet het beeld naar voren dat het huidige beleidsinstrumentarium drastisch moet worden herzien omdat het zich slecht verhoudt met de besturingsfilosofie.

Het beleidsinstrumentarium zou wel aanpassing behoeven op het moment dat de HOAK-besturingsfilosofie 'in ere zou worden hersteld' (in termen van spoor 3 'HOAK 2.0'). In dit geval moeten accenten in de mix van beleidsinstrumenten verschuiven: minder sturen door middel van regelgeving en meer accent leggen op communicatieve en transparantie-beleidsinstrumenten. Vanuit dit gezichtspunt zou het ministerie (in samenspel met het veld) met de stofkam door de huidige regelgeving moeten gaan en de regelgeving toetsen op de vraag welke functie bepaalde regels hebben voor het borgen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs (zie ook hierboven vraag 1).

Daarnaast past sturing door middel van afspraken goed bij het hoger onderwijs. Hoewel sturing door middel van afspraken een bekend instrument is in het hoger onderwijs ('er wordt veel gepolderd') zijn aanpassingen om de effectiviteit te vergroten wenselijk en mogelijk. In hoofdstuk 4 is een aantal condities aangegeven met betrekking tot de effectiviteit van afspraken als beleidsinstrument.

In het verlengde hiervan is ook gewezen op de meerwaarde van het herstellen van permanente dialogen: zowel collectief als bilateraal. Veel van onze gesprekspartners van buiten het departement hebben aangegeven een opwaardering van de dialoog op prijs te stellen. Ook de AWTI (2019) laat zich in die richting uit. Daarnaast is gewezen op de mogelijkheid om transparantie-instrumenten aan te scherpen om het inzicht in de activiteiten van instellingen stelselmatig te vergroten. Het inzetten van nieuwe methoden van dataverzameling, informatieverwerking en -verspreiding biedt hiervoor mogelijkheden (zie vraag 2).

Tot slot is er aan het eind van hoofdstuk 4 op gewezen dat de HOAK-besturingsfilosofie zich vooral concentreert op de relatie tussen het ministerie en de hogeronderwijsinstellingen. De positie van studenten blijft onderbelicht in de besturingsfilosofie. Deze positie zou kunnen worden versterkt door een stelselautoriteit. Het sturingsconcept krijgt de vorm van een driehoek: ministerie – hogeronderwijsinstellingen – stelselautoriteit. Over de wenselijkheid, samenstelling en taken van een dergelijke autoriteit wordt verschillend gedacht: het ministerie, de VSNU, de VH en de Inspectie van het Onderwijs zijn geen voorstanders, terwijl de Evaluatiecommissie, de AWTI, de NVAO en enkele van onze gesprekspartners de voordelen benadrukken van een krachtige regisseur die op gepaste afstand van de politiek functioneert.

Inrichting van het beleidsinstrumentarium

De uitkomsten van het onderzoek geven geen aanleiding om het beleidsinstrumenten radicaal te herzien. Tegelijkertijd biedt het onderzoek aanknopingspunten om het beleidsinstrumenten te optimaliseren. Dit kan in de eerste plaats door in verschillende stadia van de beleidscyclus meer technologie-gedreven methoden van informatieverzameling, -analyse en -verwerking te gebruiken. Op dit moment staat het gebruik van deze methoden nog in de kinderschoenen. Het gebruik van deze nieuwe methoden, in aanvulling op reeds bestaande methoden, biedt mogelijkheden het brede scala van informatiebronnen beter te benutten. In de tweede plaats moet het beleidsinstrumentarium wordt herijkt als het in balans moet worden gebracht met een hernieuwde besturingsfilosofie. Als wordt geadviseerd voor een 'HOAK 2.0' dan ligt het voor de hand dat accenten in de instrumentenmix anders worden gelegd: minder sturen door middel van regelgeving en meer sturen op basis van overleg en transparantie-instrumenten. Een herstel van een permanente dialoog wordt hierbij als zeer wenselijk gezien.

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie van Rijn) (2019) Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag: Xerox/OBT.

Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) (2019) Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag: AWTI.

Aghion, P., C. Dewatripont, M. Hoxby, A. Mas-Colell, en A. Sapir (2009) The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Algemene Rekenkamer (2016) Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording. Den Haag. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/07/13/inzicht-in-publiek-geld>

Allen, J., Belfi, B., Velden, R., Jongbloed, B., Kolster, R., Westerheijden, D.F., Broekhoven, K., Leest, B. en Wolbers, M. (2015) 'Het beste uit studenten': onderzoek naar de werking van het Sirius Programma om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen. Nijmegen: ITS.

Bekkers, V., A. Edwards en D. de Kool (2013) Social media monitoring: Responsive governance in the shadow of surveillance?. *Government Information Quarterly*, 30(4), 335-342.

Beleidsnota Beiaard (1983) Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18320, nrs. 1-2

Berenschot (2017) Van toezicht naar verantwoording. De werking van toezicht in het hoger onderwijs. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/20/van-toezicht-naar-verantwoording>

Binsbergen, P.A., H.F. de Boer, H.P. Potman en F.A. van Vught (1991) Hoopvol perspectief of ijdele HOOP? Beleidsgerichte studies 27. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Bokhorst, A.M. (2015) Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht. WRR-Policy brief, nr. 3, oktober 2015, Den Haag: WRR.

Boorsma, P.B., C. de Hart en F.A. van Vught (1997) Versterking bestuur universiteiten en hogescholen: beperkingen en mogelijkheden. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.

Bovens, M. (2005) Publieke verantwoording: Een analysekader, in: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken. Amsterdam: Boom, pp. 25-55.

Commissie Toekomstbestendig hoger onderwijs stelsel (Commissie Veerman) (2010) Differentiëren in drievoud. Omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Koninklijke Broese en Peereboom. <https://www.rijksoverheid.nl/advies-van-de-commissie-toekomstbestendig-hoger-onderwijs>

Commissie Prestatieafspraken hbo (2017) Kwaliteit door dialoog. Eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

De Boer H., en van Vught F. (2018) Policy Instruments in Higher Education. In: Teixeira P., Shin J. (eds) Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_131-1

De Boer, H. en J. Enders (2017) Working in the shadow of hierarchy: Organisational autonomy and venues of external influence in European universities. In: I. Bleiklie, J. Enders and B. Lepori, Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective. Palgrave Macmillan, pp. 57-83.

Derksen, J.W. en Ephraim, K. (2011) Kennis en beleid verbinden: praktijkboek voor beleidsmakers. Boom Lemma uitgevers.

Enders, J., De Boer, H. en Weyer, E. (2013) Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5-23.

- Estermann, T. en Nokkala, T. (2009) University autonomy in Europe. Exploratory study (Vol. 1). Brussels: European University Association.
- Evaluatiecommissie Prestatiebekostiging hoger onderwijs (Commissie Van de Donk) (2017) Van afvinken naar aanvonken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/20/van-afvinken-naar-aanvonken>
- Flierman, A. (2018) Het hoger onderwijs moet uit zijn ivoren toren komen. Munitie voor een nieuw debat over het kwaliteitszorgstelsel. TH&MA, 4, 53-56.
- Frederiks, M.M.H., Westerheijden, D.F. en Weusthof, P.J.M. (1993) Interne zorg en externe prikkel: onderwijskwaliteitszorg in Nederlandse universiteiten en hogescholen. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Head, B.W. (2008) Three lenses of evidence-based policy. Australian Journal of Public Administration, 67(1), 1-11.
- Höchtel, J., Parycek, P. en Schöllhammer, R. (2016) 'Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era', *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26:1-2, 147-169
- Van Hoesel, P. en Herold, M. (2018) 'Een positieve relatie tussen beleid en kennis', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018, DOI:10.5553/BO/221335502018000006001
- Van Hoesel, P. (2017) 'Beleidsevaluatie als ritueel', *Beleidsonderzoek Online* februari 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000001001
- Hood, C. (1983) *The tools of government* (p. 6). London: Macmillan.
- Hood, C.C., en Margetts, H.Z. (2007) *The tools of government in the digital age*. Macmillan International Higher Education.
- Hooge, E. (2016) De immateriële waarden van hoger onderwijs. Voordracht uitgesproken bij de Tilburg University Society bijeenkomst 'Goed bestuur en governance in het hoger onderwijs' op 15 december 2016 in Sociëteit Witte in Den Haag.
- Howlett, M. (2015) Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, 34(3-4), 173-182.
- Huisman, P. en F. de Vijlder (2012) Sectorstudie Toezicht Hoger Onderwijs. WRR Webpublicatie nr. 64. Den Haag: WRR.
- Inspectie van het Onderwijs (2013) Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs. Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking bestuur. Utrecht. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2013/12/06/intern-toezicht-op-onderwijskwaliteit-in-het-hoger-onderwijs>
- Inspectie van het Onderwijs (2015) Selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Utrecht.
- Jessop, B. (2011) "Metagovernance." In: M. Bevir (ed) *The Sage handbook of governance*. London: Sage, pp. 203-217.
- Jordan, A., Wurzel, R.K., en Zito, A. (2005) The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?. *Political studies*, 53(3), 477-496.
- Knottnerus, A., P. de Goede en P. van der Knaap (2016) 'Systematisch leren van evalueren. Waarden, effectiviteit, onafhankelijkheid en kwaliteit vals pijlers voor de brug tussen wetenschap en politiek', *Bestuurskunde*, 25, 2.
- Koeman, N., H. Bussink en B. ter Weel (2019) Beleidsdoorlichting hoger onderwijs. Tussenrapportage 28 mei 2019. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Korsten, A.F.A. (2005) De keuze van een sturingsaanpak. Concept 150305. www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/sturingsstrategieen
- Lips, A.M.B. (1996) *Autonomie in kwaliteit. Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs*, Delft: Eburon.

- Louw, R.G. (2011) Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet p het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Leiden: University Press.
- Maassen, P.A. en F.A. van Vught (1988) An intriguing Janus-head: the two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, 23, 1/2, 65-76.
- McNutt, K. en J. Rayner (2010) Nodality in policy design: The impact of ideas in two policy sectors. Paper for the European Consortium for Political Research, Münster, Germany, 22-26th March 2010
- Mertens, F. (2011) Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 jaar. Reden tot tevredenheid?
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017) Kamerbrief Tussenevaluatie kwaliteitsafspraken mbo. (Tweede Kamer 31 524, nr. 333).
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018) Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022. (Regeling MBO/1315728). s.l. [Den Haag]
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985) Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK-nota). Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1985-1986, 19 253, nr. 2.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1987, 1988, 1990, 1992, 1994, 2000, 2004.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007) Het hoogste goed. Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011) Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische agenda voor het hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015) De waarde(n) van weten: Strategische agenda voor het hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006) Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW 2007-2011.
- MOCW - MBO Raad (2014) Bestuursakkoord mbo 2014. (Kamerstukken II,). s.l. [Den Haag]
- MOCW - MBO Raad (2018) Bestuursakkoord mbo 2018–2022: Trots, vertrouwen en lef (Kamerstukken II, 31524 nr. 351 bijlage).
- OECD (2017) Annotated outline of the report Benchmarking Higher Education System Performance 2017-18. Meeting of the Informal Working Group on Higher Education, 4-5 December, Paris: OECD.
- OECD (2019) Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>.
- Onderwijsraad (1985) Advies op de concept-beleidsnota "Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit", OR/264T, 's-Gravenhage.
- Onderwijsraad (2005) Waardering voor hoger onderwijs. Advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Den Haag.
- Oude Vrielink, M. en T. Schillemans (2007) Horizontale verantwoording als complement en substituu. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor politiek en bestuur.
- Privot, E. en T. Estermann (2017) University autonomy in Europe III. The Scorecard.
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (Commissie Van Vught) (2017) Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016. Advies ven zelfevaluatie. Den Haag: RCHO. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/01/prestatieafspraken-het-vervolgproces-na-2016>
- Rosenthal, U., S. Heimovaara, A. van der Giessen en H. Knops (2019) Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek. TH&MA, , 3, 43-49.
- Scheele, J.P., Maassen, P.A.M. en Westerheijden, D.F. (1998) To be Continued . . . : Follow-Up of Quality Assurance in Higher Education. Maarssen: Elsevier/de tijdstroom.

- Steunenberg, B. (2018) 'Adaptieve beleidsontwikkeling: zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid', *Beleidsonderzoek Online* februari 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000001001
- Studiegroep Begrotingsruimte (2016) *Van salдостuring naar stabilisatie*. Den Haag.
- Tiemeijer, W. en J. de Jonge (2013) Hoeveel vertrouwen hebben Nederlanders in wetenschap? Den Haag: WRR en Rathenau Instituut.
- Tweede Kamer (1998) Toezicht op uitvoering publieke taken. Vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1999) Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met onder meer de wijziging van de termijn van vaststelling van het hoger onderwijs- en onderzoeksplan. 26905, nr. 3. Memorie van Toelichting.
- Tweede Kamer (2018) Verslag schriftelijk overleg BVE. (Tweede Kamer 31 524, nr. 394).
- van Casteren, W., Nieuwenhuis, L., Peeters, M., Timmermans, F., en de Lange, M. (2017) Tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken mbo. s.l. [Nijmegen]: ResearchNed.
- Van der Doelen, F.C. (1989) *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Universiteit Twente.
- Van der Steen, M., R. Peeters en M. van Twist (2010) De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse en M. Van Twist (2015) Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren, Utrecht: NSOB.
- Van Dijk, J. en W. van Saarloos (2017) Wetenschap in Nederland: Waar een klein land groot in is en moet blijven. Amsterdam: KNAW.
- Van Galen, S. (2019) Shaping European Universities. In: T. Strike, J. Nicholls, and R. John (eds.) *Governing Higher Education Today. International perspectives*. Routledge.
- Van Vught, F.A. (1987) Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs. Enschede: Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid, UT.
- Van Vught, F. en H. de Boer (2015) Governance models and policy instruments. In J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill and M. Souto-Otero. *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire, Palgrave Macmillan: 38-56.
- Van Vught, F. en J. Huisman (2013) 'Institutional profiles: Some strategic tools', *Tuning Journal for Higher Education*, 1, 21-36
- Van Vught, F.A. en D.F. Westerheijden (2012) 'Transparency, quality and accountability', in F.A. van Vught and F. Ziegele (eds) *Multidimensional ranking: the design and development of U-Multirank* (Dordrecht: Springer Science + Business Media BV)
- Van Vught, F.A. en F. Ziegele (eds) (2012) *Multidimensional ranking: the design and development of U-Multirank* (Dordrecht: Springer Science + Business Media BV)
- Vedung, E. (1998) Policy instruments: typologies and theories. In M. Bemmelmans-Videc, R.C. Rist and E. Vedung (eds) *Carrots, sticks, and sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction publishers, 21-58.
- Veldkamp, B., K. Schildkamp, M. Keijsers, A. Visscher en T. de Jong (2017) Verkenning data-gedreven onderwijsonderzoek in Nederland. Enschede: Universiteit Twente.
- Vereniging van Universiteiten (VSNU) (2016) Eindrapport Hoofdlijnenakkoord en prestatieafspraken "prestaties in perspectief". Den Haag: VSNU.
- Wesselink, A., Colebatch, H. en Pearce, W. (2014) Evidence and policy: discourses, meanings and practices. *Policy Sciences*, 47(4), 339-344.
- Westerheijden, D. F., Kolster, R. en Zeeman, N. (2014) Voor niets gaat de zon 3.0 op: Kwaliteitszorg- en accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeronderwijssystemen en hun administratieve lasten. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/01/voor-niets-gaat-de-zon-3-0-op.html>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) Het borgen van publiek belang. Rapport 56. Den Haag: SDU Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties. Den Haag: SDU uitgevers.
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2014/05/27/van-tweeluik-naar-driehoeken>

Zoontjes, P.J.J. (2012) WHW 2012, Tekst en toelichting. Doetinchem: Reed Business bv.

Bijlage 1: Beleidsdoorlichting en gebruik van informatie: Mbo kwaliteitsafspraken

Voor het beantwoorden van vraag 2 van ons onderzoek (inventarisatie van informatiebronnen en -verwerking) is een uitstapje gemaakt naar het MBO om te kijken welke informatiebronnen en -verwerkingsmethoden daar zijn gebruikt om het beleidsinstrument 'kwaliteitsafspraken' te ontwikkelen en uit te voeren. In deze paragraaf een kort verslag van deze casus.

Chronologie en beleidscyclus (informatie, agenda, beslissing, uitvoering, evaluatie)

Ronde 1: 2015–2018

In het Bestuursakkoord mbo 2014 hebben de minister van OCW en de publiek bekostigde instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs, vertegenwoordigd in de MBO Raad, hun overeenstemming vastgelegd over de kwaliteitsafspraken mbo (MOCW - MBO Raad, 2014). Het bestuursakkoord mbo 2014 heeft betrekking op het gehele bekostigde mbo (inclusief het groen mbo) en geldt voor de periode 2015-2018. Het bouwt voort op eerder beleid (zie onderstaand). Vermindering van regeldruk voor het mbo was een nevendoelstelling of randvoorwaarde in dit bestuursakkoord.

De kwaliteitsafspraken koppelen met ingang van 2016 additionele middelen voor mbo-instellingen (oplopend tot € 400 miljoen in 2017 en volgende jaren) aan de prestaties van afzonderlijke instellingen, vastgelegd in een kwaliteitsplan met per instelling SMART geformuleerde doelstellingen. Het ministerie van OCW stelt voor die plannen relevante informatie beschikbaar aan de instellingen. De instellingen maken daarnaast gebruik van de informatie uit monitors die zij zelf uitvoeren dan wel aangereikt krijgen: de JOB-monitor, Effectory (medewerkers-tevredenheid) en de BPV-monitor.

Het voor excellentie beschikbare budget wordt uitsluitend verdeeld over de instellingen die invulling geven aan 'excellentie' in het kwaliteitsplan. Voor dit deel geldt een specifiek regime.

Ronde 2: 2019-2022

In 2018 is de regeling voor een tweede ronde kwaliteitsafspraken mbo gepubliceerd (Minister van OCW, 2018). Kwaliteitsagenda's per instelling voor de periode 2019-2022 vormen daarvan de kern. Eind mei 2019 maakte de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO) bekend dat alle door de mbo-instellingen ingediende plannen van voldoende kwaliteit zijn om tot bekostiging te kunnen overgaan.

Informatiebronnen in beleidsontwerp: Ronde 1

Het beleid bouwt voort op diverse beleidsdocumenten: het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan', het ministeriële Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015', het Nationaal Onderwijsakkoord, het eerste bestuursakkoord Professionalisering mbo (2011) en het addendum daarop, de Lerarenagenda 2013 – 2020 en het Nationaal Techniepact 2020. Daarmee wordt beleidsconsistentie beoogd; informatie uit onderzoek of data spelen hoogstens indirect een rol (namelijk voor zover die eerdere beleidsstukken op informatie of data waren gebaseerd). Een deel van de bekostiging werd resultaatafhankelijk gemaakt, volledig gebaseerd op de indicator over terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv), die ook in het voorafgaande beleid al werd gebruikt.

Voor wat betreft indicatoren die de mbo-instellingen konden gebruiken in hun kwaliteitsplannen, was het ministerie van OCW zich bewust van het gebrek daaraan voor wat

betreft sommige onderdelen en beloofde in 2014: 'OCW past in 2016 de regeling opnieuw aan voor de resultaatafhankelijke bekostiging voor verbetering van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming per 2017. [...] onder de conditie dat valide indicatoren kunnen worden vastgesteld die een rechtmatige bekostiging toelaten. De aanpassingen vinden plaats na consultatie van bestuurlijke partijen' (MOCW - MBO Raad, 2014). Data voor een van de drie indicatoren, vsv, werden zoals vermeld reeds voordien verzameld en gebruikt, naar tevredenheid van de mbo-instellingen—nadat er een kwaliteitsslag in de dataverzameling had plaatsgevonden in samenwerking met DUO (Interview). Voor de beide andere indicatoren, de studiewaarde (kortweg: verschil tussen uit- en instroomniveaus per leerling) en kwaliteit van beroepspraktijkvorming (BPV) waren kwaliteit en legitimiteit van gegevens omstreden, zo kwam in een van de interviews naar voren.

Informatiebronnen in beleidsuitvoering: Ronde 1

De mbo-scholen werden tijdens de eerste ronde kwaliteitsafspraken ondersteund door het Programmamanagement MBO in Bedrijf, dat tegelijk ook op basis van jaarlijkse gespreksrondes met de mbo-scholen de voortgangsrapportages over de uitvoering van de kwaliteitsafspraken verzorgde.

Het instrument kwaliteitsafspraken werd tussentijds, onafhankelijk geëvalueerd in 2017 in een midterm review (van Casteren, Nieuwenhuis, Peeters, Timmermans, en de Lange, 2017). De midterm review richtte zich vooral op de voorbereiding en totstandkoming van de kwaliteitsplannen, de uitvoering ervan en of er al eerste effecten zichtbaar waren van de kwaliteitsafspraken. Het was namelijk nog te vroeg om generiek iets te kunnen zeggen over effecten. Op basis van de algemene conclusie dat de uitvoering van de kwaliteitsafspraken 'redelijk' verliep, nam de Minister zich voor om resultaten van de tussenevaluatie te bespreken met de MBO Raad, de instellingen, studenten en werkgevers (Minister van OCW, 2017). In 2014 was voorzien dat de midterm review zou kunnen leiden tot het aanpassen van de opzet, inhoud en budgettaire verdeling van de kwaliteitsafspraken voor de volgende periode (MOCW - MBO Raad, 2014). Voor 2019 werd een onafhankelijke eindevaluatie gepland.

Gebruik van informatie/evaluatie voor beleidswijziging: Start van Ronde 2

Hoewel de definitieve evaluatie van de kwaliteitsafspraken in 2019 zou moeten plaatsvinden, is de tweede ronde kwaliteitsafspraken gestart in 2018, met daarin een set landelijk afgesproken indicatoren op drie speerpunten van het beleid en daarnaast de mogelijkheid om per instelling eigen doelen te stellen, die opnieuw SMART meetbaar dienen te zijn. De tweede ronde werd gebaseerd op een nieuw bestuursakkoord tussen de Minister en de MBO Raad. In het bestuursakkoord 2018–2022 werd tevens melding gemaakt van de 'diepgravende analyse' van het mbo-stelsel door de OECD (MOCW - MBO Raad, 2018) als kennisbron. De OECD-analyse was overigens niet direct gericht op de kwaliteitsafspraken; ze benadrukte vooral de internationaal gezien goede samenwerking tussen mbo-instellingen en het bedrijfsleven in de regio (Interview). Een andere bron was de departementsbrede toekomstverkenning die OCW in 2016 opstelde (Toerusten en verbinden).

De opzet van het nieuwe bestuursakkoord en de daarbij behorende kwaliteitsafspraken werd tevens voorbereid vanuit de mbo-sector: vijf mbo-scholen kregen van OCW subsidie om, met professionele ondersteuning, te werken aan uitgangspunten voor de volgende ronde kwaliteitsafspraken, terwijl de MBO Raad een intern proces doorliep om evaluatieve feedback te verkrijgen van de besturen van de instellingen (Interview). In dat interne proces werd tevens gebruik gemaakt van recente, veranderende bestuurswetenschappelijke inzichten, onder

andere met betrekking tot bestuursdynamieken. De informatie vanuit de sector speelde, met name via het overleg tussen OCW en MBO Raad voorafgaande aan het nieuwe bestuursakkoord, een beduidende rol in de vormgeving van de tweede ronde kwaliteitsafspraken.

Bij de kwaliteitsafspraken 2019–2022 spelen cijfermatige indicatoren weliswaar een belangrijke rol bij de totstandkoming van het oordeel van de commissie, maar zal de beoordelingscommissie volgens de Minister ook nadrukkelijk kijken naar het verhaal achter de cijfers (Tweede Kamer, 2018, p. 10). De indicatoren betreffen de drie nationale speerpunten waarop alle mbo-scholen geacht worden zich uit te spreken. Meer dan in voorgaand beleid is echter horizontale verantwoording een uitgangspunt, gebaseerd op horizontale inbedding (betrokkenheid van/bij bedrijven in de regio, overleg met gemeentebesturen, regioraden en dergelijke). Het ‘verhaal’ heeft vooral op dat laatste betrekking; eventuele cijfermatige gegevens vanuit OCW of MBO Raad zijn daarbij referentiemateriaal, maar niet bedoeld als sturingsinstrument. De ontwikkeling van één nationale indicator (vóór 2014), via kwaliteitsafspraken met vooral op verticale sturing gerichte indicatoren (1e ronde) naar een aanpak vooral gericht op horizontale relaties die de regionale verschillen op narratieve wijze benaderen in de 2e ronde, ziet de sector als een positief leerproces (Interview).

Het loslaten van de directe verbinding tussen indicatoren en beleidsbeslissingen was eveneens een wens van de CKMBO direct na haar installatie (Interview). Via websites van het ministerie van OCW en via de MBO Raad zijn voor de mbo-instellingen veel gegevens online voorhanden tot op niveau van regio en instelling (Interview), zowel voor de landelijk afgesproken indicatoren als een groot aantal aanvullende gegevens, zodat instellingen ze voor de eigen kwaliteitsagenda zouden kunnen gebruiken.

De geïnterviewde ambtenaren raakten grotendeels pas in de tweede ronde kwaliteitsafspraken betrokken bij dit beleid. Gesprekken met collega’s binnen OCW die eerder ervaring opdeden met, onder andere, de prestatieafspraken in het hoger onderwijs waren voor hen een bron van informatie over de procesmatige kant van kwaliteitsafspraken. Verder brachten zij allen hun ervaring mee, opgedaan in eerdere posities in de overheid binnen en buiten OCW (Interview). Van doelgerichte contacten met andere ministeries om van soortgelijke beleidsprocessen te leren is weinig gebleken.

Meer personele continuïteit is te vinden in de MBO Raad: één en dezelfde beleidsadviseur is al sinds voor de eerste ronde kwaliteitsafspraken bij dit beleid betrokken.

Informatiegebruik in de toekomst en hinderpalen

Mbo-instellingen zouden bij het opstellen en monitoren van hun kwaliteitsagenda’s van veel meer online beschikbare gegevens gebruik kunnen maken om hun activiteiten en het succes ervan te kunnen analyseren dan nu reeds het geval is. Een van de hinderpalen op die route is dat gegevens verspreid over vele websites van even zo vele (overheids-)organisaties verspreid zijn: naast OCW, DUO, Inspectie, de MBO Raad en andere op de mbo-sector gerichte organisaties als SBB valt onder andere te denken aan CBS en UWV (onder andere demografische contextgegevens en arbeidsmarktgegevens) per regio en deels per instelling. Gebruiksvriendelijk bijeenbrengen van de vele websites met in elk geval tot op regioniveau beschikbare gegevens van andere overheidsinstellingen en het ontwikkelen van tools voor visualisatie, analyse en benchmarking zou instellingen in staat stellen hun kwaliteitsagenda’s meer gegevensgebaseerd te maken (Interview), en daarmee indirect het landelijke beleid beter onderbouwen.

Tegelijkertijd is het besef in de sector groot dat de regionale inbedding per mbo-school betekent dat zulke gegevens in hun regionale context moeten worden geïnterpreteerd (Interview)—voor zover een regionale samenhang in uniforme indicatoren kan worden uitgedrukt.

Eveneens benadrukken diverse geïnterviewden dat de beleidscontext uit meer bestaat dan gegevens. De politieke kant is een bron van informatie voor wat betreft prioriteiten en haalbaarheid of draagvlak, zowel in de Tweede Kamer als met betrekking tot de coalitie in het kabinet en de persoon van de minister.

Daarnaast spelen incidenten een rol: gebeurtenissen richten de aandacht van actoren op bepaalde aspecten of perspectieven—ze leiden ook tot nieuwe kennis, in het mbo bijvoorbeeld over de financiële kwetsbaarheid van sommige grote colleges (bijvoorbeeld Amarantis en ROC Leiden).

Ten slotte benadrukken enkele geïnterviewden dat een beleidsinitiatief nooit alleen komt, er lopen tegelijkertijd andere processen, met twee belangrijke gevolgen:

- Actoren moeten hun aandacht over verscheidene onderwerpen verdelen (en doen dat met verschillende accenten)
- Impulsen van diverse beleidsinitiatieven kunnen elkaar tegenwerken.

Bijlage 2: Uitgangspunten HOAK-besturingsfilosofie door de jaren heen

In de afgelopen dertig jaar zijn de uitgangspunten van de HOAK-besturingsfilosofie – sturen op afstand, instellingsautonomie, kwaliteitsborging en verantwoording, en dialoog – door verschillende bewindspersonen op het departement van OCW in diverse beleidsdocumenten enerzijds herbevestigd (vooral door te wijzen op het belang van een grote instellingsautonomie) en anderzijds aangepast.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan van 2004 is te lezen dat de besturingsfilosofie zou moeten worden herijkt. Er diende onder andere een systeem van prestatieafspraken te komen. Dit aspect van de HOAK-besturingsfilosofie was blijkbaar in de ogen van de minister nog onvoldoende uitgewerkt. Instellingen moesten zich volgens de toenmalige minister bij hun beleidsvorming meer rekenschap geven van landelijke beleidsdoelen. Op basis van een eigen profiel zouden keuzen gemaakt moeten worden die bijdragen aan de landelijke ambities. De keuzen van de instellingen zouden onderwerp moeten zijn van een bestuurlijke dialoog met de overheid. Door het monitoren in welke mate de gestelde ambities worden gerealiseerd zou jaarlijks informatie op instellingsniveau moeten worden gepubliceerd ('Kennis in kaart'). Op basis van deze openbare informatie zouden instellingen kunnen worden aangesproken op hun prestaties. Er werd geen koppeling voorgesteld tussen de prestatieafspraken en het bekostigingsmodel. Daarnaast kondigde de toenmalige minister in het HOOP 2004 aan dat het toezicht op en verantwoording over de besteding van publieke middelen moest worden aangescherpt (versterken van rekenschap).

In de Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid uit 2007 ('Het hoogste goed') gaf de toenmalige minister te kennen dat de sturingsfilosofie, gebaseerd op het beginsel van 'autonome instellingen', ook in de komende jaren het uitgangspunt zou zijn. De minister constateerde dat universiteiten en hogescholen zich hadden ontwikkeld tot slagvaardig bestuurde instellingen waar integraal beleid gevoerd werd met betrekking tot onderwijs (en onderzoek), de bedrijfsvoering, personeelsbeleid en interne kwaliteitsborging. Tegelijkertijd was een gezamenlijk extern kwaliteitssysteem (visitaties) van de grond gekomen, dat een voorbeeldfunctie vervulde voor andere landen. De in de ogen van de toenmalige minister sterk vergrote autonomie voor universiteiten en hogescholen ging volgens de minister hand in hand met een terugtrekkende overheid, die zich vooral richtte op haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel. Wel voorzag de minister een andere invulling van de overheidsrol: een terugtrekkende overheid kon geen afwezige overheid betekenen (mede naar aanleiding van enkele incidenten in het hoger onderwijs (en andere publieke sectoren – zie verderop). De overheid moest explicieter invulling geven aan haar stelselverantwoordelijkheid en daartoe indien nodig beter kunnen ingrijpen.

Om de ambities van de overheid op het gebied van het hoger onderwijs te realiseren waren volgens de Strategische Agenda uit 2011 ('Kwaliteit in verscheidenheid') sterke en autonome instellingen nodig. "De autonomie van instellingen is een van de belangrijke factoren waardoor het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek internationaal gezien goed presteert. Dat moeten we koesteren; universiteiten en hogescholen kiezen zelf hun strategie en profiel" (Strategische agenda, 2011, p. 95). Dit uitgangspunt van de HOAK-besturingsfilosofie werd derhalve nogmaals onderschreven. Bij deze autonomie hoorde echter ook accountability en het nemen van verantwoordelijkheid. Dit kwam volgens de toenmalige minister onvoldoende uit de verf en daarom wilde hij met de instellingen (collectief en individueel) afspraken maken over de door hen te leveren prestaties op het gebied van kwaliteit en profilering. Dit was de opmaat voor het beleidsexperiment 'Prestatieafspraken'. Tegelijkertijd gaf de minister te kennen het totale toezichtinstrumentarium (dus zowel accreditatie als inspectietoezicht) te willen versterken, zodat kwaliteitsproblemen tijdig aan het licht zouden komen. De Strategische Agenda van 2011 legde veel nadruk op de verantwoordingsplichten van de instellingen; afspraken mochten niet vrijblijvend zijn en vroegen om betere verantwoording.

In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025 uit 2015 ('De waarde(n) van weten') liet de toenmalige minister zich niet expliciet uit over de besturingsfilosofie, maar schreef dat zij graag 'meer ruimte en meer vertrouwen' zou willen zien, waarbij de student centraal staat, de docent weer eigenaar is van het onderwijsproces, de instelling ruimte krijgt voor vernieuwing en waarbij er een betere balans is tussen de baten en de lasten.⁴⁷ Volgens de minister zette de overheid tot nu toe vooral in op formele voorwaarden in de vorm van wet- en regelgeving en governance-codes. Dit heeft geleid tot veel regelgeving. In haar ogen kan regelgeving randvoorwaarden bieden voor goed onderwijs, maar niet daarvoor zorgdragen. Dat doet de onderwijsgemeenschap zelf. De aandacht zou zich moeten richten op het versterken van de interne checks en balances om het zelfcorrigerend vermogen van de instellingen te stimuleren. Het externe toezicht zou hier baat bij hebben.

⁴⁷ In 2018 deelde Van Damme (OECD) nog eens zijn zorgen over het afnemende vertrouwen van het bedrijfsleven in het hoger onderwijs (<https://www.scienceguide.nl/2018/11/er-komt-een-vertrouwenscrisis-af-op-het-hoger-onderwijs/>). Ook anderen hebben het (vermeende) gebrek aan vertrouwen van de samenleving in hoger onderwijs en wetenschap aan de orde gesteld (bijvoorbeeld Tiemeijer en De Jonge, 2013; Van Dijk en Van Saarloos, 2017).

Bijlage 3: Begripsbepaling toezicht en verantwoording

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (informerende, oordelen en interveniëren) (Tweede Kamer, 1998). In definities over verantwoording zitten vergelijkbare elementen. Bovens (2005) definieert verantwoording als een relatie tussen een actor en een of meerdere anderen, waarbij de actor zich verplicht *voelt* om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden, en waarbij de anderen nadere vragen kunnen stellen, een oordeel uitspreken en eventueel sancties kunnen opleggen.

Het verschil tussen toezicht en verantwoording is gelegen in het feit dat verantwoording is gedefinieerd vanuit het handelingsperspectief van de verantwoordende partij en bij toezicht vanuit het handelingsperspectief van de beoordelende partij (toezichthouder) (Bovens 2005; Schillemans en Oude Vrielink 2007). Bij toezicht is sprake van een hiërarchische relatie tussen principaal en agent, van verplichtingen en dwang, is retrospectief van aard en gericht op controle van gedrag. Bij horizontale verantwoording ligt het accent op samenwerking en vrijwilligheid, gericht op toekomstig gedrag en vindt plaats in een pluriforme setting.

Bij toezicht wordt een onderscheid gemaakt tussen extern en intern toezicht. Bij extern toezicht gaat om bestuursorganen buiten de hogeronderwijsinstellingen (zoals de Inspectie van het onderwijs), bij intern toezicht om bestuursorganen binnen de hogeronderwijsinstellingen zoals de raad van toezicht. Bij extern toezicht worden nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht onderscheiden. In het hoger onderwijs gaat het daarbij vooral om nalevingstoezicht (naleving van wet- en regelgeving) en uitvoeringstoezicht (uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties).

Uitgangspunt is dat de minister van OCW uiteindelijk verantwoordelijk is voor het hoger onderwijs. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zal de minister onder andere, direct of indirect, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door de hogeronderwijsinstellingen. Het ministerie van OCW kan het toezicht zelf ter hand nemen of het toezicht laten uitvoeren door een of meer organisaties die al dan niet onafhankelijk van het ministerie opereren (o.a. Huisman en De Vijlder 2012). De signatuur van een dergelijke organisatie kan verschillen van een 'klassieke' inspectie tot een organisatie van belanghebbenden (van buiten of binnen de instelling).

De externe en interne toezichthouders⁴⁸

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt en bevordert de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs.⁴⁹ Daarnaast ziet de Inspectie toe op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit en op de naleving van wettelijke voorschriften door instellingen in het hoger onderwijs. Bij ernstige incidenten kan de Inspectie een onderzoek instellen bij een instelling. De Inspectie rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen in de kwaliteit en de financiële staat van het hoger onderwijs. Het toezicht op het accreditatiestelsel vindt plaats op grond van een

⁴⁸ De meningen verschillen welke organisaties in het hoger onderwijs als extern toezichthouder moeten worden aangemerkt. Enerzijds wordt een enge definitie gebruikt en wordt alleen de Inspectie van het Onderwijs als extern toezichthouder gezien (o.a. Huisman en De Vijlder, 2012). Anderzijds wordt een bredere definitie gehanteerd (o.a. Berenschot, 2017) en worden ook de NVAO en CDHO als zodanig aangemerkt. Ook de NVAO ziet zichzelf als extern toezichthouder.

⁴⁹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs>

afzonderlijk toezichtkader. Het betreft geen toezicht op de NVAO, maar op de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland. Het financiële toezicht van de Inspectie op de bekostigde instellingen in het hoger onderwijs bestaat uit toezicht op de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid en op financiële continuïteit. Het financieel toezicht is gericht op het bestuur van instellingen. De Inspectie kan ook onderzoek uitvoeren bij een instelling als er signalen zijn dat in de kwaliteit of in de naleving van wet- en regelgeving tekortkomingen zijn.

De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is een onafhankelijke organisatie die als taak heeft de kwaliteit van het hoger onderwijs te borgen en de kwaliteitscultuur binnen de hogeronderwijsinstellingen te bevorderen.⁵⁰ Zij accrediteert bestaande en nieuwe opleidingen en beoordeelt de kwaliteitszorg van instellingen in het hoger onderwijs (Instellingstoets Kwaliteitszorg – ITK). De beoordeling van de interne kwaliteitszorg van universiteiten en hogescholen en de kwaliteit van hun opleidingen gebeurt zowel op opleidings- als instellingsniveau. De NVAO is inmiddels ook betrokken bij de uitvoering van de kwaliteitsafspraken.

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) onderzoekt de doelmatigheid van het onderwijsaanbod, onder andere door het uitvoeren van sectorale analyses, en adviseert de minister op basis van deze rapporten.⁵¹ De commissie beoordeelt aanvragen voor nieuwe opleidingen op basis van de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs. Een voorgestelde nieuwe opleiding wordt beoordeeld op de arbeidsmarktbehoefte, de maatschappelijke behoefte of wetenschappelijke behoefte in combinatie met de arbeidsmarktbehoefte, het bestaande aanbod van vergelijkbare opleidingen en het profiel van de instelling. De beleidsregel doelmatigheid was oorspronkelijk restrictief geformuleerd en ging uit van het “nee-tenzij” principe. Uitgangspunt was dat het bestaande hogeronderwijsaanbod in Nederland volstaat; het is voldoende gespreid en divers. Uitbreiding van het onderwijsaanbod was dan ook alleen aan de orde indien de aanvraag een meerwaarde bood voor het huidige onderwijslandschap. Er is geen macrodoelmatigheidstoets voor bestaande opleidingen. Het opheffen van opleidingen is een zaak van de hogeronderwijsinstellingen. Hoewel dit gevolgen heeft voor het opleidingsaanbod in Nederland doet de CDHO hierover geen uitspraken.

De Raad van Toezicht (RvT) is de interne toezichthouder.⁵² De RvT bestaat uit externe leden en houdt toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en uitoefening van bevoegdheden door het College van Bestuur (CvB) en adviseert het CvB. De RvT houdt toezicht op de naleving door het CvB van wettelijke verplichtingen en de omgang met de branchecode, de rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de publieke middelen en op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg (zie ook Van Galen, 2019).

⁵⁰ <https://www.nvao.net/nl/over-ons>

⁵¹ <https://www.cdho.nl/>

⁵² Ook de examencommissie kan worden gezien als een intern toezichthouder. De examencommissie stelt vast of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Een van de taken van de examencommissie is het borgen van de kwaliteit van de organisatie en de procedures rondom tentamens en examens. We laten de examencommissies hier echter buiten beschouwing.

Bijlage 4: Interviewprotocollen

Interviewprotocol Sturingsconcept hoger onderwijs

Wat zijn in uw ogen de kenmerken van het huidige sturingsmodel van het MOCW? Op basis van welke sturingsvisie probeert MOCW volgens u op dit moment haar stelselverantwoordelijkheid (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) waar te maken?

Toelichting: Met de HOAK-beleidsnota in 1985 lanceerde het ministerie destijds het concept van sturen op afstand. Het idee was dat de overheid op afstand zou sturen (een selectief ingrijpende overheid als de stelselverantwoordelijkheid daarom om vroeg) en dat de universiteiten en hogescholen als maatschappelijke organisaties zelfstandiger werden en meer verantwoordelijkheden en handelingsvrijheid kregen (de HOAK-beleidsnota spreekt van een verantwoorde mate van gedragsvrijheid). Het aangrijpingspunt van sturing zou de sector moeten zijn en niet de individuele instellingen. Tegelijkertijd moesten de instellingen zich sterker dan voorheen verantwoorden voor hun handelen (onder andere kwaliteitszorgsystemen). Een belangrijk element was dat door middel van een formele dialoog (HOOP-cyclus) het ministerie en het hogeronderwijsveld vanuit hun eigen verantwoordelijkheid gezamenlijk het (strategisch) beleid zouden uitstippelen (HOAK-filosofie: sturen op afstand, instellingsautonomie, toezicht en kwaliteitsborging, sturen op output, dialoog)

Welke knelpunten ziet u in de wijze waarop MOCW op dit moment het hoger onderwijs stuurt? Welke aanpassingen zou u willen zien in de wijze waarop MOCW het hoger onderwijs stuurt?

Aandachtspunten

- Is het ministerie er het afgelopen decennium in geslaagd zich te onthouden van detailbemoeienis ('sturen op afstand', 'sturen op hoofdlijnen')?
- Hebben de hogeronderwijsinstellingen voldoende handelingsruimte om hun verantwoordelijkheid waar te maken? Wordt de instellingsautonomie voldoende gerespecteerd?

Toelichting: Autonomie kent verschillende dimensies. Het betreft onder andere 1) handelingsruimte ten aanzien van financiën (bijv. toewijzing publieke middelen, collegegelden, geld lenen op kapitaalmarkt), 2) ten aanzien van personeelszaken (bijv. selectie en benoemen personeel, loopbaanbeleid, arbeidsvoorwaarden), 3) ten aanzien van omvang en kwaliteit van dienstverlening (bijv. aantal studieplaatsen, onderwijs- en onderzoekprogrammering, starten nieuwe opleidingen, selectie van studenten), 4) ten aanzien van organisatie (inrichting bestuursorganen, interne bevoegdheidsverdeling, aangaan samenwerkingsverbanden), 5) afhankelijkheid van publieke bekostiging of alternatieve inkomstenbronnen, en 6) verantwoordingsverplichtingen en invloed externe actoren op interne besluitvorming.

- Is er nog sprake van een *permanente, structurele* dialoog om op basis van onderhandeling en overleg te komen tot invulling en uitvoering van hogeronderwijsbeleid (dialoog tussen ministerie, instellingen (collectief of individueel) en eventueel andere stakeholders zoals studentenorganisaties, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties)?
- Gaat er van de strategische agenda's van OCW zoal wij de laatste jaren kennen een sturende werking uit? Wie bepaalt de strategische agenda voor het hoger onderwijs – het 'wat' (ministerie en/of instellingen en/of andere stakeholders) en wie bepaalt hoe deze strategische agenda wordt gerealiseerd – het 'hoe' (ministerie en/of instellingen en/of andere stakeholders)?
- Zijn de verantwoordings- en toezichtrelaties in het hoger onderwijs helder en werkbaar? Functioneert de kwaliteitsborging van het onderwijs naar behoren? Zijn de taken van externe en

interne toezichthouders (zoals Inspectie, NVAO, RvTs, examencommissies) duidelijk en functioneert 'het toezicht' naar behoren?

- Kunnen wij op dit moment in het hoger onderwijs spreken van 'horizontale verantwoording' en werkt dit naar behoren?

Rol van het ministerie

Welke rol heeft het ministerie de afgelopen jaren in uw ogen gespeeld in het sturen van het hoger onderwijs?

En welke rol zou het ministerie in uw ogen moeten spelen?

Toelichting: In de praktijk speelt het ministerie meerdere rollen tegelijkertijd om haar stelselverantwoordelijkheid te realiseren. De vraag is waar in uw ogen het accent ligt dan wel hoort te liggen. Er kan – bijvoorbeeld – in meer of mindere mate sprake zijn van:

De rechtmatige overheid: sprake van een duidelijke hiërarchie met het primaat bij de politiek (bepaalt doelstellingen en kaders), met duidelijk gedefinieerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij vooral gestuurd wordt door middel van wet- en regelgeving, de naleving ervan en waar procedurele zorgvuldigheid centraal staat.

De overheid als marktmeester: de overheid reguleert het speelveld met daarbinnen veel ruimte voor autonome spelers en neemt maatregelen om concurrentie en samenwerking te bevorderen (regels en het toezien op een level playing field – sturen vanuit het idee van 'fixing market failures'). Er wordt gestuurd op output en prestaties van actoren die een hoge mate van autonomie bezitten.

De overheid als netwerker: zoekt samenwerking met anderen voor bepalen en realiseren van doelstellingen, er is sprake van een gezamenlijke agenda en gedeeld eigenaarschap. Sturen op basis van (niet-vrijblijvende) akkoorden door middel van informatie-uitwisseling, overleg en onderhandeling.

De responsieve overheid: biedt ruimte en ondersteuning aan maatschappelijk initiatief en stuurt op missies ('spontane' initiatieven uit het veld). De overheid is responsief, inventariseert initiatieven van onder op (de ondernemende samenleving / hogeronderwijssector) en faciliteert initiatieven die bijdragen aan het creëren van publieke waarde(n).

De ondernemende overheid: initiatiefnemer die durft te investeren en risicomijdend gedrag schuwt, jaagt nieuwe ontwikkelingen aan op basis van een heldere toekomstvisie en is bereid daarin te co-investeren (inzetten van 'publiek durfkapitaal' of 'topsectorenbeleid').

Beleidsinstrumentarium

Welk(e) (type) beleidsinstrumenten heeft het ministerie in uw ogen de afgelopen jaren vooral ingezet om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken? Hoe ziet met andere woorden in uw ogen de mix van beleidsinstrumenten uit ten aanzien van de driehoek 'toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid' er uit?

Welke type beleidsinstrumenten zouden meer of minder aandacht moeten krijgen om de door u bepleite sturingsvisie op het hoger onderwijs te realiseren?

Toelichting: Het ministerie hanteert een mix van verschillende beleidsinstrumenten om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Deze mix kan verschillende vormen aannemen (meer of minder accent op bepaalde type beleidsinstrumenten). Wij onderscheiden de volgende typen van beleidsinstrumenten:

- Informatie- en communicatie-instrumenten – stimuleren gewenst gedrag zonder verplichtend karakter en directe financiële consequenties (zoals gevraagde of ongevraagde

informatieverstrekking van ministerie aan individuele instelling en groepen van instellingen, gevraagd of ongevraagd advies, voorlichting en informatiecampagnes, verspreiden van beleidsdocumenten, beschikbaar stellen van gegevens(banken), publiceren van rankings, benchmarks en scoreboards, uitwisseling van informatie en standpunten (dialoog), uitvaardigen van richtlijnen)

- Wet- en regelgeving inclusief 'zachte' regulering – afdwingen van gewenst gedrag (geboden en verboden, conditioneel handelen (als X dan Y), opleggen van informatie- en rapportageverplichtingen, verlenen van vergunningen, ontheffingen, licenties, quota, afsluiten van akkoorden, contracten, convenanten en overeenkomsten)
- Financiële beleidsinstrumenten – gedrag financieel belonen en ontmoedigen met of zonder directe tegenprestatie (onvoorwaardelijke bekostiging (lumpsum), voorwaardelijke bekostiging, subsidies en projectfinanciering, belastingen, premies, leningen, prestatie- of outputbekostiging (financieel straffen of belonen), vouchers)

Interviewprotocol Gebruik van beleidsinformatie door MOCW bij de beleidsontwikkeling (keuze en vormgeving van beleidsinstrumenten), de beleidsuitvoering (de inzet en werking van beleidsinstrumenten) en beleidsevaluatie⁵³

Inleiding

Om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) zet het ministerie beleidsinstrumenten in. Een van de vragen in ons onderzoek richt zich op het gebruik en verwerken van informatie voor de ontwikkeling en uitvoering van beleidsinstrumenten. In overleg met onze opdrachtgever (NRO) richt de aandacht zich daarbij op drie beleidsdossiers: decentrale selectie, het Siriusprogramma en de prestatieafspraken. Van welke informatiebronnen maakt het ministerie gebruik bij de keuze en vormgeving van beleidsinstrumenten en welk rol speelt beleidsinformatie bij de inzet (uitvoering) van beleidsinstrumenten?

Vragen

1. Welke informatiebronnen worden gebruikt bij de beleidsontwikkeling? Hoe komt MOCW aan beleidsrelevante informatie tijdens de beleidsontwikkeling? Welke inspiratie- en kennisbronnen worden aangeboord?

Toelichting: Er is een groot scala van informatiebronnen, binnen en buiten MOCW, die tijdens verschillende fasen van een beleidsproces kunnen worden gebruikt. In bijlagen 1 en 2 staat een aantal van dergelijke informatiebronnen vermeld. Bij een informatiebron maken wij een onderscheid tussen 'herkomst' en 'type'.

2. Zijn er informatiebronnen die niet of zelden worden gebruikt? Waarom is dit het geval?
3. Welke methoden worden gebruikt bij de beleidsontwikkeling om beleidsinformatie uit de verschillende informatiebronnen te verwerken?

Toelichting: Er zijn verschillende methoden om de vergaarde informatie te vergaren en te verwerken in de verschillende fasen van een beleidsproces. In [bijlage 3]⁵⁴ staat een aantal van deze mogelijkheden genoemd.

⁵³ Voor gesprekspartners van buiten het ministerie van OCW over dit onderwerp is een licht aangepaste versie gebruikt. Deze aangepaste versie is niet in deze rapportage opgenomen.

⁵⁴ Deze bijlage 1, 2, en 3 zijn tijdens het gesprek gepresenteerd maar niet in deze rapportage opgenomen.

4. Welke informatiebronnen worden gebruikt tijdens de beleidsuitvoering?

Toelichting: Zie [bijlage 1 en 2] voor voorbeelden voor informatiebronnen.

5. Welke methoden worden gebruikt *tijdens* de beleidsuitvoering om beleidsinformatie uit de verschillende informatiebronnen te verwerken?

Zie [bijlage 3] voor voorbeelden.

6. Zijn er met betrekking tot de beleid op het gebied van decentrale selectie, excellentie-beleid (Siriusprogramma en prestatieafspraken) ex post evaluaties uitgevoerd (of is dat voorzien)? Welke criteria ((doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid) lagen aan de ex post evaluatie ten grondslag? Wat is er met de uitkomsten van deze ex post evaluaties gebeurd? Welke rol speelt informatie uit ex post evaluaties in de ontwikkeling, uitvoering en voortzetten van beleid?
7. Hoe kunnen bepaalde informatiebronnen beter worden benut? Welke knelpunten moeten daarvoor worden opgelost? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om bepaalde informatiebronnen (beter) te benutten? Kan de werking van de huidige beleidsinstrumenten (op het gebied van toegankelijkheid (decentrale selectie), excellentie-beleid en doelmatigheid) worden verbeterd door andere informatiebronnen en andere verwerkingsmethoden te gebruiken?

Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018

Advies Implementatie Vernieuwd Instrumentarium (Spoor 3)

Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs

(ingesteld door het NRO op verzoek van de Minister van OCW)

Prof. Dr. Marijk van der Wende (voorzitter)

Prof. Dr. Wieger Bakker

Dr. Maarja Beerkens

Dr. Jonneke Bolhaar

Prof. Paul Zoontjens

Mr. Niels Rijke (NRO) (secretaris).

Oktober 2019

SPOOR 3: ADVIES IMPLEMENTATIE Vernieuwd Instrumentarium

De Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (hierna: 'de commissie') richt zich in Spoor 3 op het door OCW gevraagde advies inzake de implementatie van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2020-2024. Met als doel een bijdrage te leveren aan de onderbouwing van de te kiezen beleidsmaatregelen en -instrumenten.

De commissie werd gevraagd hierbij in te gaan op de volgende vragen:

1. Welke processtappen zijn nodig om te komen tot een vernieuwd instrumentarium en nieuwe werkwijzen om daarmee de maatschappelijke toegevoegde waarde van specifiek beleid te vergroten?
2. Welke beleidsterreinen op het gebied van hoger onderwijs lenen zich het best voor concrete vervolgstappen na 2019, in het licht van de uitvoering van de Strategische Agenda?
3. Welke randvoorwaarden zijn nodig voor succesvolle implementatie van het vernieuwde instrumentarium?

Uitgangspunten

Alvorens op deze vragen in te gaan, worden hieronder ter onderbouwing eerst de uitgangspunten geschetst die de commissie hiervoor heeft geformuleerd, mede op basis van de resultaten van Spoor 1 en 2, en de input vanuit de werkconferentie die t.b.v. Spoor 3 werd gehouden op 18 juni 2019 (zie bijlage 1).

Nederland heeft een sterk hoger onderwijs systeem

De OESO benchmark review van het Nederlandse hoger onderwijs (2019) toont aan dat Nederland een sterk HO stelsel heeft. Zowel op onderwijs als onderzoek wordt in internationaal vergelijkend perspectief bovengemiddeld gepresteerd. Dit is een reden om tevreden te zijn: "*Wees nou eens trots op de Nederlandse hoogvlakte*"¹. Tegelijkertijd reden om scherp te kijken naar waar het nog beter kan en moet. Want hoewel de kwaliteit en efficiency sterk verbeterd zijn, blijft Nederland blijkens de OESO benchmark op een aantal belangrijke punten onder het OESO gemiddelde scoren:

- Tijd om diploma te halen [studievertraging en uitval]
- Deelname van volwassen studenten, studenten met een migratieachtergrond, deeltijdstudenten (diversiteit, doorstroom, levenslang leren).
- Aandeel van graduate studenten (master & PhD)

De eerste twee punten duiden op hardnekkige problemen (systeem falen) die ook in eerdere reviews zijn geconstateerd en die bovendien potentieel bijdragen aan toenemende sociaaleconomische ongelijkheid. Ook het derde punt lijkt daarmee verbonden (gebrekkige doorstroom), maar wijst tevens op een onevenwichtige ontwikkeling van het systeem (de rol van HBO en WO in bachelor-master-PhD). Hiermee liggen de uitdagingen voor de komende tijd vooral op *toegankelijkheid en doelmatigheid*.

We kunnen kapitaliseren op succes door versterking van samenwerking

Met de bovengenoemde "hoogvlakte" positioneert het Nederlandse hoger onderwijs zich als "World-class system". Dit wordt in de internationale literatuur veelal tegenover het streven naar de "World-class University" ("pieken") gezet. Met het oog op de terugslag van globalisering, te sterke concurrentie en toenemende ongelijkheid is er alle reden om op de keuze (of traditie) van samenwerking boven concurrentie te kapitaliseren. Een grote stelselwijziging is dan ook niet aan de orde, maar wel wordt duidelijk dat ook in de toekomst "de grote opgaven alleen lukken als we het samen doen"².

Dat vereist wel een hernieuwde sturingsbalans

Meer en beter samenwerken stelt andere eisen aan actoren en daarmee aan de sturende rol van de overheid. Evenals in andere sectoren en landen lijkt ook in Nederland (kabinet Rutte III – tweede helft) sprake te zijn van een bijstelling van de neoliberale sturingsfilosofie met als verwachting dat de overheid door sturing wel degelijk economische en maatschappelijke waarde toe kan voegen.

Op basis van een gedeelde sturingsfilosofie kunnen rollen en verantwoordelijkheden van alle actoren en stakeholders in de sector helder worden onderscheiden ten bate van versterking van vertrouwen en herstel van balans.

"Je zou kunnen zeggen dat de overheid nu moet emanciperen. De rol die de overheid kan innemen, is veel breder dan die van markt-ordenaar, opleider en beschutter. De overheid kan wél waarde toevoegen aan de economie. De Italiaans-Amerikaanse econoom Mariana Mazzucato beargumenteert in haar boek *De waarde van alles* overtuigend dat veel succesvolle bedrijven, zoals de techreuzen en farmaceuten, hun vindingen danken aan door de overheid gefinancierd onderzoek." (M. Stellinga in NRC, 25.7.2019).

¹ Ron Bormans, in Science guide, 14.6.2019

² Kamerbrief OCW, Hoofdlijnen Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek, 13 september 2019.

Vraag 1 Welke processtappen zijn nodig om te komen tot een vernieuwd instrumentarium en nieuwe werkwijzen om daarmee de maatschappelijke toegevoegde waarde van specifiek beleid te vergroten?

In Spoor 1 is de beleidstheorie van de overheid t.a.v. het hoger onderwijs gereconstrueerd, te weten de beoogde werking van de beleidsinstrumenten op de beoogde effecten van het beleid. Uiteraard speelt bij beleidsimplementatie naast de inzet van beleidsinstrumenten ook het gedrag van actoren en hun onderlinge relaties een belangrijke rol. Daarom is in Spoor 2 nader ingegaan op de sturingsfilosofie, die geeft een gewenst beeld van de onderlinge verhoudingen tussen actoren en schept verwachtingen over hun rollen. Uiteraard staan sturingsfilosofie en de keuze van beleidsinstrumenten niet los van elkaar. Beleidsinstrumenten horen te passen bij een rol die voortvloeit uit een sturingsfilosofie.

Uit het onderzoek uitgevoerd t.b.v. Spoor 2 blijkt echter dat de vigerende sturingsfilosofie van het hoger onderwijs weinigen nog helder voor ogen staat. Daarmee ontbreekt een duidelijke en gedeelde basis voor het samenspel (d.w.z. de onderscheiden rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) van de verschillende actoren in de sector.

Zoals ook aangegeven op de vorige pagina, is een heldere en gedeelde sturingsfilosofie van belang voor het versterken van samenwerking, van vertrouwen en herstel van balans. Daarom heeft de commissie er voor gekozen om bij de uitwerking van deze eerste vraag in spoor 3 te focussen op dit samenspel van actoren. Het ligt voor de hand om daarbij terug te grijpen op de uitgangspunten van de sturingsfilosofie, zoals aanvankelijk geformuleerd in de HOAK nota³.

Maar de uitgangspunten van de HOAK blijken geen levende noties meer te zijn, terwijl deze ook nooit daadwerkelijk afgewezen of expliciet herzien zijn. Zoals het rapport van Spoor 2 aangeeft, zijn er gaandeweg wel een aantal belangrijke verschuivingen opgetreden. Deze betreffen met name een verschuiving in de balans tussen autonomie en de verantwoording van kwaliteit. Dit valt samen met een verdichting van kwaliteitszorg instrumenten en stapeling van rollen in het toezichtkader. Daarnaast is er sprake van een toenemende concentratie van beleidsactiviteit op het middenveld, waarbij rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet altijd helder onderscheiden kunnen worden. Deze verschuivingen hebben ten dele hun weerslag gekregen in het wettelijk kader en vormen de facto het huidige beleidskader, maar sluiten niet meer helder aan op de sturingsfilosofie. Deze is daarmee diffuus; de oorspronkelijke logica en beleidsuitgangspunten werken niet meer zoals bedoeld.

In een werkconferentie met experts uit het HO-veld georganiseerd door de commissie op 18 juni 2019 (zie bijlage) om juist hierover van gedachten te wisselen en daarmee input te verzamelen voor Spoor 3, werd dit beeld herkend. Tevens kwam naar voren dat de uitgangspunten van de HOAK op zich nog wel onderschreven worden. De recente sectorakkoorden werden gezien als voorbeeld dat deze ook nog relevant en werkbaar zijn. Daarnaast was er consensus dat het wel nodig is om de uitgangspunten te herijken.

“Van een maatschappelijke consensus over de rol van de instellingen, de reikwijdte van hun bevoegdheden en die van de overheid is helaas geen sprake. De HOAK-Nota heeft die consensus niet tot stand kunnen brengen – daar was ze te beperkt in scope voor”
[\(F. Mertens in 2011 bij 25 jaar HOAK\)](#)

Ofwel, het opnieuw doordenken van de sturingsfilosofie vereist meer dan alleen de “HOAK afstoffen”.

De commissie is daarom van mening dat een vernieuwd instrumentarium en nieuwe werkwijzen om daarmee de maatschappelijke toegevoegde waarde van specifiek beleid te vergroten een *heldere, gedeelde en toekomstbestendige sturingsfilosofie* als basis vereist.

Op basis van de analyse in Spoor 1 en 2 en de uitkomsten van de werkconferentie, acht zij daartoe de volgende twee processtappen van belang.

³ De beleidsnota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (afgekort tot HOAK-Nota) verscheen in 1986 en vond haar vertaling in een nieuwe wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) die in 1993 van kracht werd.

Processtap 1: Het verhelderen van het kader van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Stapelings, verdichting en overlap van rollen corrumperen een beleidssysteem en leiden tot onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo kunnen ministeriële stelselverantwoordelijkheden verward raken in stelselafspraken, en kunnen koepels quasi-uitvoeringsorganisaties en medezeggenschapsorganen quasi-bestuursorganen worden. De vraag is of elke actor dan zijn verantwoordelijkheid eigenlijk nog wel waar kan maken en wie waar uiteindelijk voor aansprakelijk is. Bovendien komt deze onduidelijkheid de kwaliteit van de relaties tussen de actoren (zie vraag 3 hieronder) niet altijd ten goede. Het verdient daarom aanbeveling om het onderscheid hierin opnieuw en scherper uit te werken naar exclusieve en gezamenlijke verantwoordelijkheden en na te gaan of de bevoegdheden en aansprakelijkheden daar nog wel bij passen.

Hieronder volgt een eerste aanzet tot een dergelijke uitwerking.

Onderscheid naar exclusieve en gezamenlijke verantwoordelijkheden

De Minister van OCW heeft exclusieve verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel. Deze kan met het huidige beleidsinstrumentarium niet altijd succesvol bij de sector worden neergelegd. Zo kan bijvoorbeeld het vervullen van de belangrijke stelselverantwoordelijkheid om voldoende en goede leraren op te leiden of om voldoende in de Nederlandse taal te onderwijzen⁴ in de knel komen. Tegelijkertijd blijven bijbehorende bevoegdheden van de Minister wellicht onderbenut (zie verder bij vraag 2).

Veel beleid voortkomend uit deze stelselverantwoordelijkheid wordt in samenwerking met koepels vormgegeven. Daarbij is de vraag hoe de gezamenlijke verantwoordelijkheid op dit niveau wordt ingericht in relatie tot de exclusieve verantwoordelijkheden van de Minister enerzijds, tot die van de instellingen anderzijds en in relatie tot die van de koepels zelf.

Instellingsbesturen hebben exclusieve verantwoordelijkheid voor deugdelijk bestuur van de instelling, onder intern toezicht van hun RvT. Toch wordt de Minister van OCW frequent politiek verantwoordelijk gehouden voor incidenten of (vermeende) misstanden op instellingsniveau. Overigens ongeacht of zij ook de bevoegdheid heeft om te interveniëren en zonder onderscheid naar instellingen waarvan zij wel (openbare universiteiten) of niet (bijzondere universiteiten en hogescholen) de RvT zelf benoemt. Dit vraagt om verheldering van de relatie Minister – RvT, waarbij gelijktrekking daarvan ongeacht het verschil in juridisch regime (openbaar of bijzonder karakter) van de instelling voor de hand ligt. Hiermee kan een nieuwe basis worden gelegd voor de bij autonomie horende exclusieve verantwoordelijkheid, bevoegdheden en aansprakelijkheid van de instelling. Daarbij wordt de politieke aansprakelijkheid van de Minister ingeperkt.

Voor de gewenste verheldering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (incl. aansprakelijkheden) beveelt de commissie aan serieus te kijken naar het voorbeeld van het onderscheid in bevoegdheden van de EU versus de lidstaten: *ondersteunende, gedeelde en exclusieve bevoegdheden*⁵. Hoewel het van oorsprong (vanuit het Duitse constitutionele recht) bedoeld is als een juridisch-analytisch onderscheid dat ex post structuur aanbrengt in een op het hoogste niveau vastgelegde bevoegdheidstoedeling van – hier – de Unieverdragen, zouden we het breder willen trekken en het ook als ex ante structuurprincipe willen zien voor toekomstig nationaal HO beleid.

Net als de EU ten opzichte van de lidstaten (subsidiariteitsbeginsel) kan de overheid zich richten op het ondersteunen, coördineren of aanvullen van initiatieven die a priori worden genomen door de HO instellingen. Daarmee komt het aangrijpingspunt voor sturing, in lijn met de HOAK filosofie (zie ook rapport Spoor 2, hfst. 5) weer op sectorniveau te liggen. Hiervoor lijkt enthousiasme te bestaan, waarbij instellingen zich meer vanuit eigen strategie, sociale betrokkenheid en eigen visie op kwaliteit hun verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen. Een directe dialoog met de overheid en andere relevante stakeholders, bijvoorbeeld in de regio, wordt daarbij gewaardeerd (zie ook Spoor 2 en hieronder bij vraag 3).

⁴ Het doelmatigheidsinstrumentarium voorziet wel dat de minister kan voorkomen dat niet-doelmatige nieuwe opleidingen worden gestart, maar niet dat voor de stelselmatigheid noodzakelijke opleidingen worden gesloten (opleiding Nederlands aan de VU, zie: <https://platformtalen.nl/2019/02/28/veel-media-aandacht-voor-schrappen-van-de-studie-nederlands-aan-de-vrije-universiteit/>). Ofwel, de instellingen zijn minder autonoom op openen dan op sluiten van opleidingen, hoewel terwijl beide effect op macrodoelmatigheid kunnen hebben.

⁵ Art. 3, 4, 6 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

Daar waar voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel noodzakelijke initiatieven niet of te langzaam vanuit de sector zelf worden gegenereerd, kan de overheid terug vallen op haar exclusieve verantwoordelijkheid en bevoegdheden om te doen wat zij nodig acht. Op deze wijze kan zij door interventie op 'hoger aggregatieniveau' maatschappelijke en economische meerwaarde creëren, waarbij de inhoudelijke keuze uiteraard niet neutraal is en politiek moet worden gelegitimeerd door het parlement (zie verder bij vraag 2).

Voor zover er overlappende ofwel gedeelde bevoegdheden overblijven, dienen die duidelijk te worden verankerd in juridisch bindende contracten, dan wel wettelijke regelingen met evenwichtige verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voorzieningen voor bestuurlijke aansprakelijkheid van alle betrokken actoren.

Deze lijn kan een aanzet vormen voor "HOAK2.0", hoewel het herstel van balans en vertrouwen uiteraard evenzeer afhankelijk is van het daadwerkelijke samenspel van actoren (zie verder onder vraag 3).

In dat kader dient de overheid zich in het bijzonder te realiseren dat het veel meer toezicht heeft georganiseerd op onderwijs dan op onderzoek⁶ (zie ook Spoor 1 hfst. 3.3. en 4.1 en Spoor 2, hfst. 4), terwijl binnen de instellingen dezelfde bestuurders verantwoordelijk zijn voor beide functies. Op onderwijs richt zich getuige de Grondwet, de verdragen en de wetgeving ook het meest duidelijk de overheidsverantwoordelijkheid. Maar er is hier wel een verband tussen de positie van onderwijs en onderzoek. Huizinga zei het reeds lang geleden: "*Hoe groter de plaats, die het onderwijs inneemt in het leven eener natie, hoe inniger ook de betrekkingen van den wetenschap tot den Staat*"⁷.

De vraag is dan ook of hier de balans nog wel in orde is, dat wil zeggen of instellingen de belangrijke relatie tussen onderzoek en onderwijs op deze wijze wel optimaal vorm kunnen geven. Zo blijkt het vaak moeilijk om nieuwe kennis en innovatie voortkomend uit onderzoek snel en effectief naar onderwijs te vertalen. Een voorbeeld betreft ook de moeite om interdisciplinaire opleidingen binnen bestaande accreditatiekaders vorm te geven, terwijl interdisciplinariteit in (veel) onderzoek essentieel wordt geacht. Een betere balans zou gebaat zijn bij meer vertrouwen in de bestuurlijke capaciteiten ten aanzien van de integraliteit van onderwijs en onderzoek (de ontwikkeling naar instellingsaccreditatie lijkt een goede aanzet in die richting).

Rol en positie van studenten

Bijzondere aandacht in dit kader betreft de vraag hoe de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs de positie van de student bepaalt en of die het vertrouwen van de student in de instelling wel ten goede komt?⁸

Naast de verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid en kwaliteit heeft de overheid verantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming van studenten. Deze is vastgelegd in de WHW en de Awb. De vraag is hoeverre er verder sprake is van een zorgplicht voor de overheid t.a.v. de student?

Omdat er geen leerplicht is boven de 18, geldt voor het HO in het algemeen het principe van beschikkingsvrijheid (inclusief vrije studiekeuze⁹) van de student. Strikt genomen zou van hieruit geredeneerd de rechtstreekse overheids- en wetgeversverantwoordelijkheid beperkt kunnen blijven tot aangelegenheden van consumentenbescherming.

Deze opvatting hoort bij een marktgerichte benadering en veronderstelt studenten als autonome actoren (consumenten), die in hun vrije keuze niet mogen worden gehinderd door informatie-asymmetrie. De overheid richt haar toezicht dan op correcte informatievoorziening over bijvoorbeeld kwaliteit, studenttevredenheid, en carrièremogelijkheden t.b.v. studiekeuze. In dat kader kan de voorgenomen aanpassing van de WHW inzake een wettelijke verplichting voor hogescholen en universiteiten om mee te werken aan de NSE worden gezien¹⁰.

⁶ Onevenwichtigheid in autonomie van Nederlandse universiteiten blijkt ook uit de EUA Autonomy Scorecard, zie https://www.vsnul.nl/NL/gf_autonomie.html.

⁷ J. Huizinga, Verzamelde Werken VIII, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1951, p. 383.

⁸ Bij de discussies over accreditatie lijken studenten(vakbonden) in hun standpunt ten faveure van opleidingsaccreditatie en scepsis ten aanzien van instellingsaccreditatie meer vertrouwen in de overheid dan in hun instelling te hebben.

⁹ Alleen in uitzonderlijke gevallen beperkt door numerus fixus of selectie.

¹⁰ Die plicht bij deze opvatting, maar het instrument NSE op zich niet, omdat het op tevredenheid is gericht, terwijl HO geen consumptieartikel is, maar een "experience good" en in feite zelfs een "credence good". Daar horen andere evaluatie-instrumenten bij.

Anderzijds kan de overheid uitgaan van de gedachte dat de student als kwetsbaar onderdeel van de instellingsgemeenschap extra bescherming en dus een versterking van positie behoeft. Dit uit zich bijvoorbeeld in de wettelijke regeling van medezeggenschap en de toekenning van een toenemend aantal medezeggenschaps- en inspraakbevoegdheden (Wet Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen, 2017).

De huidige arrangementen laten dus een combinatie van beide opvattingen zien. Daarbij lijkt de overheid op twee gedachten te hinken en is het de vraag of ze daarbij de verantwoordelijkheid op de juiste plaats legt, dan wel in haar taakopvatting is doorgeschoten.

Zo hebben studenten met de Wet Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen (2017) verregaande bevoegdheden gekregen inzake o.a. de inrichting van opleidingen en het instellingsbeleid (middels instemming op hoofdlijnen van de begroting). De vraag is echter hoe in de verantwoordelijkheid (voor de kwaliteit) en aansprakelijkheid (voor de gevolgen) van hun bestuurlijk handelen is voorzien (bijvoorbeeld hoofdelijk of collectief). En in hoeverre die in lijn ligt met die van de andere actoren in de *governance* van de instelling, de vereiste checks & balances, dan wel wordt gelegitimeerd door het draagvlak in hun achterban. En tenslotte hoe die zich verhoudt met de sturing(sfilosofie) op instellings- en stelselniveau (zie ook essay van Van Galen in bijlage).

In het kader van het verhelderen van het kader van verantwoordelijkheden en bevoegdheden lijkt de commissie dan ook een nadere overweging nodig op de volgende set van vragen.

Welke visie heeft de overheid eigenlijk op de (positie van de) student?

- In Nederland geldt het principe van beschikkingsvrijheid en vrije studiekeuze, maar ziet de overheid studenten ook daadwerkelijk als consumenten of autonome actoren?
- Welke visie heeft de overheid dan op de autonomie van de student? Welke individuele verantwoordelijkheid hoort daar bij? In hoeverre rijmt vrijheid van studiekeuze, en dus het recht om daarin fouten te maken, zich met het (ten dele) afwentelen van het risico op het collectief (de belastingbetaler)?
- Hoe verhoudt een opvatting van de student als autonome actor / onderwijsconsument zich met de (collectieve) positie van studenten in de *governance* van de instelling, die is gebaseerd op de student als lid van de academische gemeenschap?
- Hoe verhoudt het belang van studenten bij onderwijskwaliteit zich met hun sterke bestuurlijke bemoeienis met input (o.a. begroting, vaststelling OER). Zou deze in lijn met de student als afnemer niet meer moeten liggen op output? (Overigens ontbreekt extern toezicht op input via de begroting in het reguliere kwaliteitszorgkader).
- En hoe verhoudt de rol van de student als onderwijsdeelnemer zich met het recht op instemming op hoofdlijnen van de begroting, waarbij zij in principe evenveel invloed hebben op onderzoek als onderwijs?
- Kan de overheid ook meer of anders sturen op de autonomie van de student (zie verder onder vraag 2)?

Bovendien wil de commissie er met nadruk op wijzen dat het vastleggen van medezeggenschaps- en inspraakbevoegdheden van studenten geen noodzakelijke overheidstaak is. Dit kan ook ter uitwerking aan de instellingen worden opgedragen. Bijvoorbeeld in een (aan overheidsgoedkeuring onderworpen) Charter. In het Charter zou de positie van de student als lid van de academische gemeenschap centraal moeten staan, in goede balans met de rollen van de overige actoren in de *governance* van de instelling en met die van de student als *onderwijsdeelnemer*. Een dergelijke vorm van "enforced self-regulation" sluit bovendien goed aan bij het belang om de relatie en het vertrouwen van actoren *binnen* de instelling te versterken, zonder af te doen aan de exclusieve verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur.

In de afweging van de positie van de overheid ten opzichte van de student dient ten slotte te worden meegenomen dat deze relatie zich op Nederlands grondgebied niet beperkt tot Nederlandse studenten. Onder het Europees verdrag is het Nederlands hoger onderwijs immers ook toegankelijk voor studenten uit andere EU/EER landen en dienen zij gelijk te worden behandeld als Nederlandse studenten. Verder past het in deze tijd dat de overheidsverantwoordelijkheid voor de naar nationaliteit Nederlandse student zich ook uitstrekt tot diens mogelijkheden om in andere landen van de EU te studeren.

Dit brengt ons bij het tweede belangrijke processtap voor het komen tot een toekomstbestendige sturingsfilosofie.

Processtap 2: Het doordenken van de sturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium in Europees en internationaal perspectief.

Dat, zoals hierboven betoogd, de "HOAK afstoffen" niet voldoende is, komt niet alleen voort uit wijzigingen die gaandeweg binnen het Nederlands HO beleidskader en in de WHW zijn doorgevoerd (zie ook Spoor 2), waardoor deze diffuus geworden zou zijn. In veel fundamenteeler opzicht komt dit door de totstandkoming van het EU Verdrag in 1992. Het Nederlandse hoger onderwijs systeem is daarmee ten principale in een andere context komen te staan.

HOAK (1986) hield daar geen rekening mee, sterker: de OESO review van 1989 die constateerde dat het Nederlands HO "parochiaal" was, leidde pas tot de start van internationaliseringsbeleid begin jaren negentig.

Hierop zijn sturingsfilosofie en beleidsinstrumentarium tot nu toe slechts *ad-hoc* (of in de zin van *aanvullingen*) aangepast. In feite wordt nog steeds gewerkt met een beleidsinstrumentarium dat a priori een gesloten systeem veronderstelt, terwijl het Nederlandse hoger onderwijs inmiddels een *open systeem* is geworden, d.w.z. open naar de Europese / internationale omgeving¹¹. Zoals ook aangegeven bij Spoor 1 en 2 blijkt het beleidsinstrumentarium dan niet meer te werken zoals verwacht (bijv. als het gaat om toelating en financiering van studenten vanuit andere EU/EER landen), of schiet het tekort (bijv. kwaliteitszorg van onderwijs aangeboden buiten Nederland)¹².

Hiervoor is meer aandacht nodig bij het doordenken en ontwerpen van beleid. Toekomstbestendige sturing op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het systeem vereist dat deze principes in Europese context worden doordacht (zie ook essays van Van Galen en Zoontjes in bijlage).

Nederland profiteert volop van de voordelen van een open systeem, bijvoorbeeld middels het aantrekken van internationaal talent (fors aandeel van het wetenschappelijke personeel; bijna 50% van de promovendi) en Europese onderzoekfinanciering.

Toch blijkt de erfenis uit het verleden (pad afhankelijkheid) hardnekkig te zijn. Zo wordt bijvoorbeeld nog steeds gesproken over Nederlandse en buitenlandse studenten, terwijl de categorieën EU/EER (inclusief Nederlands) en niet-EU/EER nu relevant zijn, en werkt de invoering van "Bologna" (2002) nog niet echt door in het denken over toegankelijkheid (zie verder bij vraag 2 hieronder). Dat Nederlands beleid nog steeds de mainstream vormt, met internationalisering als aspectbeleid (*aanvullend*), wordt ook weerspiegeld in de aparte afdeling daarvoor bij het Ministerie van OCW, evenals nog bij vele instellingen.

Ook valt hier wederom op hoe verschillend er wordt gedacht en omgegaan met onderzoek en onderwijs. De internationale positionering, verwevenheid, doel en bereik van het onderzoek is een *sine qua non*, terwijl die van het onderwijs steeds meer onderhevig is aan intensieve discussie. Die beleidsdiscussie lijkt de laatste jaren zelfs te zijn "vernederlandst", mede onder invloed van nationaal-culturele tendensen in politiek en samenleving (zie ook de Kabinetsreactie op het IBO Internationalisering en de daarop volgende reacties)¹³.

Overigens spelen dergelijke kritische ontwikkelingen ten aanzien van internationale studenten niet alleen in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in Denemarken en in het VK. De EU context stelt wat dat betreft de lidstaten voor flinke uitdagingen; dit vereist het doordenken van *hard law* (EU Verdragen) en *soft law* (veel aspecten van de Higher Education Area) op hun doorwerking (effect op sturing) in de nationale context.

Ook speelt hier weer de afweging van autonomie van actoren. Enerzijds de autonomie van studenten gebaseerd op hun recht om als EU burgers waar zij wensen in de EU/EER te studeren (inclusief het

¹¹ M.C. van der Wende, Opening Up: Higher Education Systems in Global Perspective ESRC/HEFCE Working Paper no 22, 2017, via <https://www.researchcqh.org/publications/working-paper/opening-up-higher-education-systems-in-global-perspective/>; F.A. van Vught, M.C. van der Wende & D.F. Westerheijden, Globalisation and Differentiation in Higher Education Systems. In Theory and Method in Higher Education Research, Emerald Publishing Limited 2018, p. 85-101.

¹² Zie ook M. Sint, IBO internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019; J. Bolhaar, S. Kuijpers & A. Nibbelink, Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo, CPB september 2019.

¹³ Minister OCW, Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek. Internationalisering van het (hoger) onderwijs, 6 september 2019. Hierbij tekent de Commissie aan dat hoger onderwijs uiteraard een cultuuroord is, maar dat dat (juist) nog geen basis is om onze taal in te zetten ter bestrijding van bekostigingsproblemen (zie het advies van de Raad van State tot nadere overweging van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid HO en MBO, kenmerk W05.19.0100, 11 september 2019), en bovendien kan leiden tot internationale reputatieschade.

recht om hun studiefinanciering daar naar toe mee te nemen). Anderzijds de autonomie van de instellingen, die beperkt is in de mate waarin zij de instroom van EU/EER studenten kunnen reguleren. Dit terwijl zij wel geacht worden om, binnen het nationale budgettaire kader, aan de afgesproken kwaliteitseisen te blijven voldoen.

Dit hoger onderwijs trilemma (balans tussen kosten, toegang en kwaliteit)¹⁴ gaat in een open systeem bovendien gepaard met het globaliseringstrilemma (balans tussen globalisering, nationale soevereiniteit en democratie)¹⁵, waardoor de nationale overheid beperkt wordt in haar autonomie (soevereiniteit) om de werking van beleid (bijv. recht op toelating of studiefinanciering) af te perken binnen nationale grenzen, c.q. voor te behouden aan uitsluitend eigen burgers¹⁶.

Toekomstbestendige sturing op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid in een open systeem vereist dus het systematisch doordenken van deze principes in Europese context. Geen eenvoudige zaak. Niet alleen gezien de huidige politieke dynamiek in en rondom die Europese context, maar ook omdat het niet simpelweg gaat om een nationale aanpassing aan Europese modellen of standaarden.

Een toekomstbestendige sturingsfilosofie houdt de condities binnen het systeem in evenwicht met de bewegingen (in-uit) over de grenzen van het systeem¹⁷. Systeemverantwoordelijkheid van de overheid houdt in een open systeem dan ook in het zorgen voor een goed *evenwicht* hierin. Een rol die uiteraard breder is dan die van het Ministerie van OCW alleen.

Het vereist het doordenken van de focus, bereik en impact van overheidsbeleid op regionaal, nationaal, Europees niveau in relatie tot de autonomie van de verschillende actoren. Zo is de autonomie van studenten (om in andere lidstaten te studeren) vergroot onder het EU Verdrag, terwijl de autonomie van instellingen (bijv. om die toestroom te reguleren) daar onder Nederlands beleid niet in is meegegroeid, en inmiddels zelfs is verkleind.

Vraag 2: Welke beleidsterreinen op het gebied van hoger onderwijs lenen zich het best voor concrete vervolgstappen na 2019, in het licht van de uitvoering van de Strategische Agenda?

In lijn met het voorgaande is de commissie van mening dat de overheid door sturing wel degelijk economische en maatschappelijke waarde toe kan voegen. Ook in een sturingsfilosofie die a priori aangrijpt op het initiatief vanuit de sector op basis van strategievorming door instellingen vanuit eigen sociale betrokkenheid en eigen visie op kwaliteit.

Stelselverantwoordelijkheid houdt ook in dat als de voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel noodzakelijke initiatieven niet of te langzaam vanuit de sector worden gegeneerd, de overheid zelf verantwoordelijk is en derhalve de bijbehorende bevoegdheden heeft om te doen wat zij nodig acht. Het gaat dan over het bepalen van interventies op 'hoger aggregatieniveau', op basis van een politiek gelegitimeerde inhoudelijke keuze.

In de visie van de commissie is dit van toepassing op de door de OESO review 2019 gesignaleerde en ook eerder geconstateerde hardnekkige problemen¹⁸ (systeem falen), die bovendien (potentieel) bijdragen aan toenemende sociaaleconomische ongelijkheid. Deze wijzen op onevenwichtige deelname en studiesucces van verschillende bevolkingsgroepen (diversiteit), gebrekkige doorstroom en (daarmee) een onevenwichtige ontwikkeling van de rol van HBO en WO in het bachelor-master-PhD systeem (zie p. 1).

Zoals gezegd, liggen daarmee de beleidsterreinen op het gebied van hoger onderwijs die zich het best lenen voor concrete vervolgstappen na 2019 vooral op het terrein van toegankelijkheid en

¹⁴ B.W. Ansell, *From the Ballot to the Blackboard: The redistributive political economy of education*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

¹⁵ D. Rodrik, *Populism and the economics of globalization*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2017.

¹⁶ Zie M. Sint, IBO internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019; M.C. van der Wende, Costs and benefits of open higher education systems, VSNU seminar Funding universities, 5 oktober 2018, VU Amsterdam; M.C. van der Wende, Open systems in a changing global context, forthcoming.

¹⁷ A. Tamas, Y. Whitehorse, & O. Almonte, System theory in community development. *Whitehorse, Yukon and Almonte, Ontario*, 2000, p. 5: "the condition within an open system is often in a dynamic balance, or steady-state. The condition of that steady state within a system is influenced by the energy or influence that crosses that system's boundary. If there is a need to achieve (or maintain) a desirable condition within a system, it is necessary to control or manage the flow of energy across its boundary"

¹⁸ M.C. van der Wende (2020) Higher Education in the Netherlands. In: The SAGE Encyclopedia of Higher Education. SAGE.

doelmatigheid. Dit laat onverlet dat hoewel de kwaliteit en efficiency sterk verbeterd blijken (zie ook pag. 1), deze uiteraard onverminderd aandacht nodig hebben, waarbij de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel (naar instellingsaccreditatie) de vertrouwensbasis verder kan versterken.

De commissie heeft kennis kunnen nemen van de ontwikkeling van de Strategische Agenda 2020-2024 (op 25 maart, 11 juli en 13 september) en ziet in de aanzet daartoe zeker aanknopingspunten. De Minister schetste op 13 september de volgende vier ambities in de brief met hoofdlijnen van de Strategische Agenda:

- Toegankelijk hoger onderwijs, waarin studentsucces centraal staat
- Ruimte voor hoger onderwijs dat voldoende flexibel is om op de behoeften van de student [en werkende] in te spelen
- Hoger onderwijs dat flexibel inspeelt op de snel veranderende behoeften van de samenleving en arbeidsmarkt
- Internationaal gepositioneerd én regionaal verankerd

In het licht van de (uitvoering van de) Strategische Agenda adviseert de commissie om daarbij:

- Scherpere keuzes te maken voor de werkelijk *grote* problemen. Laat de overheid zich concentreren op de grote vragen rondom toegankelijkheid, gelijke kansen maar groeiende ongelijkheid. En kies daarbij het juiste *hoge* aggregatieniveau. Zo kan de overheid toegankelijkheid beter bevorderen door de juiste randvoorwaarden te creëren om fricties te verminderen (flexibilisering, zie hieronder), dan door eisen te stellen aan het BSA. Ook zaken als vorm (digitalisering) en inhoud van opleidingen (skills) behoren tot de verantwoordelijkheid van de instellingen. Werkdruk past bij hun rol als werkgever, waarbij de overheid wel in Europa het voortouw kan nemen bij een andere benadering van erkennen en waarderen¹⁹.
- Ga daarbij een confrontatie met de politieke en maatschappelijke taboes die de hardnekkigheid van dergelijke problemen vaak omringen (verklaren), bijvoorbeeld rondom selectie, niet uit de weg.

Een actueel voorbeeld betreft de opleiding van leraren (voor het po en vo). Hierin schiet het Nederlandse hoger onderwijs ondanks vele initiatieven te kort en vereist de gewenste sociaaleconomische meerwaarde overheidsingrijpen. Flexibiliseren en dereguleren van de beroeps/bevoegdheidsvereisten is ook hier het advies (Onderwijsraad, 2018). Hoewel hier naast kwantitatieve oplossingen voor de korte termijn (zoals ook het recent weer verlagen van de toelatingseisen voor de PABO), er voor de lange termijn een kwalitatief initiatief tegenover dient te staan. Dat moet Nederland weer in staat stellen om net als in bijv. Ierland en Finland de *beste* studenten aan te trekken voor de lerarenopleiding. Dat daar een strenge selectie bij hoort stuit op een taboe dat doorbroken moet worden. Het oprichten van een nieuw topinstituut (losstaand van bestaande ILO's / op basis van internationale best practice (bijv. model "Grande École ") zou daar de condities voor kunnen bieden.

Concrete vervolgstappen ten aanzien van toegankelijkheid

- Verhelder de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor toegankelijkheid door expliciet te maken dat deze wettelijk samenhangt met de algemene toegankelijkheid van de *bachelor*opleiding (art. 7.37 WHW). Op dat punt heeft de Staat een exclusieve bevoegdheid. Dit geldt niet voor de toegankelijkheid tot de master, waar selectie in feite het uitgangspunt is (art. 7.30b WHW), vanwege de wettelijke mogelijkheid dat "het instellingsbestuur kwalitatieve toelatingseisen kan stellen". Hier is momenteel dus sprake van een overlappende (concurrerende) bevoegdheid van de wetgever en de instellingen.
- Pad afhankelijkheid (residu van voor de harde knip) speelt echter een rol in de opvatting dat de algemene toegankelijkheid tevens onverkort van toepassing is op de master. Behalve de hierboven aangegeven inadequaatie van deze opvatting dient in lijn met de invoering van "Bologna" de master opleiding, evenals de PhD, te worden beschouwd als behorend tot de graduate fase.
- Zorg daarom dat instellingen zelf hun selectiebeleid op graduate niveau vorm kunnen geven. Daarmee kan naast kwaliteit en omvang ook de "vorm / het model van de universiteit" (d.w.z. verhouding van undergraduate – graduate studenten) worden gestuurd. Dit is een belangrijk sturingsinstrument voor instellingen in het realiseren van hun strategische doelen en in hun profilering. Voor onderzoeksuniversiteiten is bijvoorbeeld vooral de proportie

¹⁹ Zie notitie "Kennis voor onze toekomst, VSNU, 16 september 2019 via https://vsnu.nl/files/documenten/Nieuwsberichten/Visiestuk_VSNU.pdf.

graduate studenten van belang. Voor hogescholen ligt dit anders. Daarmee draagt dit ook bij aan de zo gewenste differentiatie op systeemniveau.

- Trek hiermee de beleidsruimte voor selectie op graduate niveau tussen HBO en WO gelijk. Het HBO heeft deze feitelijk al, terwijl deze in het WO nog wordt ingeperkt. Erken hiermee dat deze wens (dus) vooral bij de universiteiten leeft.
- Uiteraard blijft de overheid daarbij (eind)verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van discriminatie en voor de zorg van adequate rechtsbescherming van studenten en ziet daarom o.a. toe op transparantie in toelatingseisen, objectieve toetsing en gelijke behandeling, hetgeen ook de overgang HBO-WO ten goede zal komen.
- Zorg dan ook dat studenten ongeacht of zij hun HO-studieloopbaan in Nederland zijn gestart in het HBO of WO, en ongeacht hun leeftijd, dezelfde rechten hebben op studiefinanciering (voorschot/lening) en dezelfde prijs voor hetzelfde onderwijs betalen²⁰. De toegankelijkheid van het Nederlandse HO is immers vooral beperkt is voor hen die geleidelijk of gefaseerd (her)intreden in het arbeidsproces.
- Betrek bij de verdere keuzes ten aanzien van toegankelijkheid de recente waarschuwing van de OESO: "*Easy access to funding and open admissions*", which exist in half of OESO countries, risk promoting tertiary education at the expense of the other, much-needed vocational and professional qualifications, which are often perceived as less attractive pathways".²¹ Het versterken van de aantrekkelijkheid van het HBO is ook zeker in Nederland aan de orde. Dit vereist goede samenwerking met het WO, zoals terecht wordt onderstreept in het recente Position paper VSNU-VH doorontwikkeling binair stelsel.
- Beschouw de verdere keuzes ten aanzien van toegankelijkheid op bachelor niveau in relatie tot die eerder in de onderwijsketen. De Onderwijsraad signaleert immers *teveel* differentiatie en selectie in het stelsel PO-VO niveau²², terwijl dit als een *tekort* wordt beschouwd op HO niveau. De vroege selectie in het Nederlandse onderwijs is al jaren een punt van OESO kritiek (en hangt samen met taboe rond middenschool) die in de discussie over selectie aan de poort van het hoger onderwijs niet genegeerd kan worden. Een hoger onderwijssysteem kan nooit volledig compenseren voor effecten van inrichting van voorgaande onderwijscycli (incl. barrières voor opstromen / doorstromen), waarin, ook in Nederland, de verschillen in ongelijkheid juist het sterkst toenemen. Het hoger onderwijs kan wel bijdragen aan oplossingen van die problemen. Bijvoorbeeld door het opleiden van meer hooggekwalificeerde leraren (zie box op vorige pagina).
- Hiervoor zijn flexibilisering en deregulering de belangrijkste randvoorwaarden om de bestaande fricties aan te pakken. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt bij doelmatigheid.

Concrete vervolgstappen ten aanzien van doelmatigheid

De geconstateerde hardnekkige problemen hangen ook samen met doelmatigheid. De door de OESO geconstateerde problemen inzake studiesucces (switchen, uitval, vertraging) in de bachelor worden veelal besproken in het kader van toegankelijkheid. Oplossingen worden gezien in het zo snel mogelijk zorgen voor "de juiste student op de juiste plek". In het algemeen door middel van "matching", in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld opleidingen met numerus fixus of speciaal label) door selectie.

De moeilijkheid hierbij is dat de "juiste plek", dat wil zeggen de opleiding, zeer nauw is geformuleerd. De student moet al voor aanvang van de studie een keuze maken uit meer dan 2000 bachelor opleidingen, op verschillende locaties en verdeeld over 242 labels HBO en 191 in het WO. Het feilloos manoeuvreren en landen van een jong zich nog ontwikkelend mens op zo'n "postzegel" vereist veel meer dan goede studievoorzichting en een matchingsactiviteit. Te meer omdat de relatie tussen opleiding en toekomstig beroep / arbeidsmarkt complexer / lossier is geworden.

Fricitie is een logisch gevolg en het is fictie te veronderstellen dat die met de huidige aanbodgerichte beleidsmaatregelen kan worden opgelost.

Brede bachelor opleidingen, zoals de liberal arts & science opleidingen van de University Colleges en andere interdisciplinaire opleidingen bieden de student meer ruimte om die plek *gedurende* de studie te vinden. Zo'n breed of open curriculum is wellicht niet in alle gevallen haalbaar, maar er kan studenten ten minste meer mogelijkheid tot oriëntatie *tijdens* het eerste jaar geboden worden. De propedeuse is bij de invoering van BaMa immers gehandhaafd in de wet en daarmee de oriënterende, verwijzende en selecterende functie van het eerste jaar.

²⁰ Uiteraard met uitzondering van studenten van buiten de EU/EER.

²¹ Fast-expanding HE faces uncertainty ahead, says OECD. University World News, 13 September 2019.

<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190913125724352>

²² Onderwijsraad, Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019, 22 februari 2019.

Flexibilisering van curricula en intensivering van begeleiding in (vooral) het eerste jaar kan met handhaving van het BSA en behoud van het extra jaar studiefinanciering kunnen leiden tot vergroting van eigen verantwoordelijkheid (autonomie) van de student, minder stress en meer studie/studentsucces. Het extra jaar studiefinanciering wordt dan uitsluitend ingezet nodig als inderdaad na het eerste jaar alsnog geswitcht moet worden, maar niet standaard zoals nu, omdat dit als luxe optie nu ook tot onnodige studievertraging leidt.

Onderken dat het probleem primair in het aanbod zit en daarmee een doelmatigheidsprobleem is. Fricctie speelt ook bij de doorstroom HBO-WO, deelname van lifelong learners, deeltijdonderwijs en in de samenwerking tussen instellingen (zie verder bij vraag 3, hieronder) een rol.

De te nauwe definitie / smalle inrichting van en oriëntatie op opleidingen is bovendien niet dienstig aan het verminderen van de fricties op de arbeidsmarkt. Zo worden er te veel psychologen opgeleid en te weinig leraren (zie hierboven). Terwijl er waarschijnlijk veel studenten die psychologie, pedagogiek en onderwijskunde gaan studeren wel geïnteresseerd zouden zijn in het leraarschap²³. Om hen na afronding (of uitval) van deze studies alsnog daarvoor op te leiden is zeer ondoelmatig. Een dergelijk studiepad moet de student *tijdens* de bachelor kunnen ontdekken en binnen de duur van één bachelor-master traject kunnen voltooiën²⁴. Ook binnen de sector gezondheid is grote behoefte om studenten later te laten kiezen en meer zij-instroom op masterniveau te realiseren.

De opleiding is teveel aangrijpingspunt van sturing. Vrijwel alle beleidsmaatregelen, van bekostiging tot kwaliteitszorg, haken aan op de opleiding. De hiermee samenhangende verdichting van het toezichtkader kwaliteitszorg staat de gewenste flexibilisering (vermindering van fricties) en student/ontwikkelingsgerichte aanpak in de weg. En houdt bovendien het *diep verankerde aanbodgerichte denken* in stand.

Onder de huidige sturing staat de opleiding en niet de student centraal.

De vrijheid van programmeren van onderwijs blijft hierbij onderbenut. Omdat er sinds de komst van de WHW niets meer is geregeld over de inhoud van opleidingen, valt de bevoegdheid tot programmeren van nieuwe opleidingen automatisch aan de autonomie van de instellingen toe. Een rem op de programmeervrijheid is de ministeriële toets inzake macro-doelmatigheid (art. 6.2 Whw).

Rigiditeit inzake omvang en duur van opleidingen is achterhaald. Conform Europese afspraken omvatten studietrajecten een veelvoud van 60 studiepunten (180-210 voor bachelor / 60-180 voor master) en voldoen de eindkwalificaties aan de eisen van het European Qualification Framework (EQF). 60 studiepunten is een full time equivalent (FTE) voor jaarlijkse studielast, maar nergens ligt vast dat die ook binnen 12 maanden behaald dienen te worden.

Het is toch vreemd dat het land dat kampioen deeltijdwerk is, haar studenten nauwelijks in staat stelt om flexibel / in deeltijd te studeren. Een 40-urige werkweek is de FTE, maar een groot deel van de bevolking werkt minder. Die flexibiliteit is als recht op deeltijdarbeid zelfs wettelijk vastgelegd.
--

In lijn met de vergelijking met deeltijdarbeid (loon naar rato van het percentage van de FTE), zou de financiële compensatie aan student en instelling gelijk op kunnen gaan met het aantal door de student geconsumeerde en door een instelling geleverde studiepunten²⁵, onafhankelijk van de behaalde studieresultaten en voor dezelfde prijs ongeacht of de student vol/deeltijd studeert (de OU is in dat geval dus niet duurder) (zie ook p. 10). Dit vergroot de verantwoordelijkheid (autonomie) van de student, geeft deze zoveel tijd als gewenst of nodig in evenwicht met zijn/haar persoonlijke ontwikkeling en omstandigheden en resulteert in een netto resultaat voor alle betrokken actoren (inclusief de overheid en dus de belastingbetaler).

NB hier wordt niet de (her)introduktie van een 'plat' vouchersysteem bedoeld, maar gepleit voor meer flexibilisering in tijd (zoals bijvoorbeeld onder het experiment flexibel studeren), waarbij de samenhang van de vakken in een opleiding nog steeds onderdeel van kwaliteitsborging is, ook met oog op civiel effect van bepaalde opleidingen (tot gereguleerde beroepen).

²³ Naar schatting 50% volgens J. van Tartwijk – voorzitter van overleg ILO's (in gesprek op 15.7.2019).

²⁴ Ook dit is een traject waar meer regie van de overheid nodig is, vanwege hardnekkige weerstand in het veld. Zo mislukte het project om University College studenten die leraar willen worden toe te laten tot de educatieve minor.

²⁵ Met als minimum de omvang van het vak waarvoor de student zich inschrijft en een maximum gelijk aan de totale studieomvang (+ 1 jaar indien switchen na jaar 1 nog nodig is – (zoals we hierboven hebben voorgesteld).

In Europees verband wordt inmiddels voortgang gemaakt met formulering en erkenning van graden op basis van leeruitkomsten en competenties (Tuning project) en met micro-credentials, het digitaal samen te voegen in the New Europass 'wallet' zodat deze meegenomen kunnen worden door Europa heen²⁶. "Bologna Digital 2020" zet middels digitalisering in op de flexibilisering van het HO. Nederland moet daar volop aan mee kunnen doen. De overheid hoeft zich daarbij niet met de didactiek hiervan bezig te houden, maar te zorgen dat wet- en regelgeving tijdig wordt aangepast, d.w.z. onnodige structuur die deze ontwikkelingen in de weg zit opheffen ("ontschotten") en met geëigende instrumenten toe blijven zien op de borging van de kwaliteit en het eindresultaat (diploma's en graden), zodat deze kunnen leiden tot civiel effect (toelating tot uitoefening van gereguleerde beroepen) en Europees erkend kunnen worden.

Tenslotte wordt opgemerkt dat ten aanzien van doelmatigheid de geconstateerde frictie ook te maken heeft met de aansluiting van micro- op macrodoelmatigheid. Hoe consistent is deze nog wanneer een instelling langs NVAO en CDHO moet voor het openen van nieuwe opleidingen of (substantiële) wijzigingen van bestaande, terwijl zij autonoom is in het "slapend houden" van licenties (geen studenten inschrijven in opleidingen) en sluiten van opleidingen²⁷?

Met de bovenstaande denkrichting kan de sturing op studentenaantallen per opleiding worden geaggregeerd naar een minder fijnmazige indeling, ter vermindering van fricties die ten grondslag liggen aan problemen met studiesucces en aansluiting op de arbeidsmarkt. Daarbij kan ter vermindering van fricties in interne allocatie bovendien de koppeling tussen onderwijs- en onderzoek bekostiging nog verder worden losgelaten als element van autonomie van de instellingen.

Bovenstaande schetst nieuwe kaders voor het denken over doelmatigheid. De commissie beveelt daarbij als concrete vervolgstappen aan om:

- De wettelijke verankering van "opleiding" in de WHW te vervangen met een ruimere formulering, die grotere flexibiliteit van studiepaden mogelijk maakt. Hiertoe kan worden nagegaan welke "grid" hiervoor het best geschikt is (bijvoorbeeld "domeinen") en daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij internationale indelingen en de bovengenoemde Europese trends²⁸.
- Door te gaan met - verruimen van experiment flexibel studeren.
- Doelmatigheid in Europese context te plaatsen en actief aan te haken op lopende en actief bij te dragen aan toekomstige ontwikkelingen en initiatieven in de European Higher Education Area.
- Deze context ook als toekomstige richting voor instellingsaccreditatie (EQAR Europees kader,) te nemen²⁹.

Vraag 3: Welke randvoorwaarden zijn nodig voor succesvolle implementatie van het vernieuwde instrumentarium?

Wat betreft de benodigde randvoorwaarden, oftewel de institutionele context, lijkt het op basis van het voorgaande niet zozeer nodig om de regels van het spel radicaal te veranderen (geen "verbouwing" van de WHW, maar "ontschotten" en inconsistenties verminderen, zie bij vraag 2, hierboven), maar meer om het *samenspel* van de spelers te bevorderen en te verbeteren.

Om de grote opgaven te kunnen realiseren is immers meer en betere samenwerking nodig. We hebben hierboven betoogd dat dat andere eisen aan actoren en aan de sturende rol van de overheid stelt. En dat een gedeelde sturingsfilosofie met helder onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden kan bijdragen aan versterking van vertrouwen en herstel van sturingsbalans.

²⁶ In lijn met de AVG en de 'Groningen Declaration Network' GDN – overdraagbaarheid van studentendata. Zie ook: Bologna Digital 2020, White Paper on Digitalisation in the European Higher Education Area, mei 2019. https://hochschulforumdigitalisierung.de/sites/default/files/dateien/2019-05_White_Paper_Bologna_Digital_2020.pdf.

²⁷ Zie voetnoot 4 inzake opheffing van de opleiding Nederlands bij de VU.

²⁸ Het huidige grid (2000 opleidingen > 400 labels) is duidelijk te fijnmazig. Het CROHO kent 10 domeinen (sectoren met 50-80 sub-sectoren). De internationale ISCED indeling kent 25 Fields of Study. Deze codering wordt bovendien gebruikt door UNESCO, OESO, Eurostat, ETER en veel EU's nationale statistische bureaus, maar niet door Nederland, hetgeen de internationale vergelijkbaarheid van Nederlandse data nog steeds bemoeilijkt.

²⁹ S. Van Galen, 'Shaping European Universities. A perspective from the Netherlands' in: T. Strike, J. Nicholls & J. Rushforth (Eds.), *Governing Higher Education Today: International Perspectives*, Routledge, Abingdon, UK 2019.

Het belang van autonome instellingen voor een sterk, responsief en dynamisch HO systeem wordt sinds lang en ook internationaal breed erkend. Maar dit werd door HOAK niet per se bereikt. Uit Europese vergelijking blijkt autonomie van Nederlandse universiteiten op bepaalde punten hoog en andere opmerkelijk laag te zijn (zie ook processtap 2). Wat ligt hier achter en welke kansen blijven daarbij onbenut?

"[Men] pleitte voor grotere autonomie [...] wilde vrijheid om collegegeld te kunnen heffen, de mogelijkheid om aan de toegang te selecteren en de mogelijkheid om te kunnen lenen op de kapitaalmarkt. Behalve dat laatste is van deze voorstellen niets gerealiseerd"

[\(F. Mertens, 2011 bij 25 jaar HOAK\)](#)

Sturen op afstand werd New Public Management, waarbij het hoger onderwijs als (quasi) markt werd opgevat. Evenals in andere landen, heeft dit in Nederland wel bijgedragen aan output, kwaliteit en efficiency³⁰, maar niet per se aan het vertrouwen tussen actoren, inclusief die tussen student (als consument) en de instelling. Ook werd de zo gewenste differentiatie in het HO systeem onvoldoende gerealiseerd. Sturing wakkerde eerder concurrentie dan samenwerking aan.

Meerdere rapporten en adviezen wijzen in dit verband nu dan ook op het belang van meer en betere samenwerking³¹. Ook vanuit Spoor 2 en de werkconferentie t.b.v. Spoor 3 komt de behoefte aan herstel van dialoog en waardering van eigen verantwoordelijkheid en visie duidelijk naar voren.

De waarde van vertrouwen kan moeilijk worden overschat; kansen om die te vergroten moeten dan ook actief worden gezocht en benut. Hetzelfde geldt voor het belang van samenwerking.

De commissie tekent hierbij aan dat meer en betere samenwerking van instellingen binnen Nederland van groot belang is vanwege:

- de hiervoor besproken uitdagingen op het gebied van toegankelijkheid en doelmatigheid. Het bevorderen van doorstroom MBO-HBO-WO door het verminderen van fricties bij de overgangen.
- Een meer evenwichtige ontwikkeling van HBO en WO in het bachelor-master-PhD systeem. Zie ook aanbevelingen in de OESO review 2019 en de recente waarschuwing van de OESO (p. 10) voor verdringing van beroepsopleidingen door "te toegankelijk" HO).
- De scheiding van technische en algemene universiteiten in Nederland. Dit historisch gefundeerd systeemkenmerk (technische universiteiten vanuit voorheen technische hogescholen), verhoudt zich lastig met het karakter van R&D en innovatie in de 21^{ste} eeuw³². Intensieve samenwerking tussen algemene en technische universiteiten is hiervoor essentieel.
- Het realiseren van meer differentiatie in het stelsel.

Bovendien kan samenwerking in netwerken op (sub-nationaal) regionaal en (supranationaal) Europees niveau op bepaalde punten van groter belang zijn dan samenwerking in nationaal verband. Stakeholders in de regio zijn van significant belang bij het vormgeven van de sociale opgave en betrokkenheid van instellingen en andere stakeholders. Partners op Europees niveau (denk aan de nieuwe "European Universities") voor het werken aan innovatie en excellentie. Ook hebben regionaal en Europees niveau vaak meer betekenis voor de arbeidsmarkt dan per se het nationale. Denk aan tekorten van leraren die binnen NL regionaal sterk verschillen. Voor het verwerven van additionele financiering zijn zowel het sub-nationale (bijv Provincies) als supranationale niveau relevant.

Ten behoeve van een succesvolle implementatie van Strategische Agenda zou de overheid zich derhalve moeten richten op het creëren van optimale randvoorwaarden voor samenwerking en dialoog.

Randvoorwaarden voor samenwerking:

- Elimineren van sturingsprikkel die samenwerking onnodig belemmeren. Dit zijn veelal op concurrentie gerichte sturingsprikkel, waarmee niet gezegd is dat deze allemaal dienen te verdwijnen (de sturingsunit kan bijvoorbeeld ook worden geaggregeerd tot op het niveau van

³⁰ Zie o.a. Commissie van de Donk over evaluatie prestatieafspraken hoger onderwijs, B. Jongbloed, F. Kaiser & F.A. van Vught, Performance Agreements in Higher Education: a New Approach to Higher Education Funding. In: European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer 2018, p. 671-687.

³¹ Zie o.a. Advies Commissie van Rijn over bekostigingssystematiek hoger onderwijs; C. Veerman, 'Ons binaire stelsel is prima, maar nog niet goed genoeg', Thema 2019, nr. 1, p. 6-12.

³² In internationale topinstituten is dit veelal geïntegreerd, bijv. Cambridge, Leuven, Lund. Tevens de reden voor Harvard om Paulson School for Engineering and Applied Sciences op te richten. Snelle stijgers zijn STEM-centered: NUS, NTU, EPFL, etc. en volgen met MIT model: STEM + liberal arts (STEAM).

een samenwerkingsverband, zie 2). En voor zover deze voortvloeien uit de internationale context (denk aan Europese financiering voor onderzoek en innovatie) dient sturing op nationaal niveau hier wel voldoende op te blijven aansluiten.

- Sturen op maat in de regio. “Decentraal maatwerk” steunt op de Nederlandse traditie van subsidiariteit en soevereiniteit, stimuleert betrokkenheid van stakeholders en impact in de regio³³. In veel gevallen kan de rijksoverheid een faciliterende rol hebben bij voortvarende samenwerking (voorbeeld Leiden, Delft, Rotterdam), of een stimulerende rol daar waar die moeizaam of (nog) niet voldoende tot stand komt (Amsterdam). Faciliteren kan bijvoorbeeld door opheffen van belemmerende structuur (“ontschotten”, zie bij vraag 2)³⁴, of het aanmoedigen van instellingen om de bestaande ruimte voor experimenten in de WHW (art. 1.7.a.) vaker en beter te benutten. Stimuleren kan bijvoorbeeld door middel van het samenbrengen van instellingen en regionale partners en het leggen van een basis voor krachtenbundeling. Samenwerking tussen instellingen in krimpregio’s (bijv. Zuid Limburg) kan in lijn met regionaal beleid en belang (o.a. vestigings- en arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg) financiële ondersteuning vanuit de regio (provincie en private partijen) losmaken. Regionale belangen en middelen (provinciale fondsen) vinden nu vaak moeizaam aansluiting bij de HO agenda en vice versa.
- Sturen op de samenwerking HBO-WO. Ook hier speelt (vermeende) concurrentie vaak een belemmerende rol en is de relatie in veel gevallen gefrustreerd geraakt door verkeerde / onduidelijke verwachtingen (gebrekkige sturing) o.a. bij de invoering van Bologna. Hierdoor heeft de graduate cyclus zich met name in het HBO onvoldoende ontwikkeld (weinig professionele masters en geen professionele doctoraten) met een onevenwichtige groei van WO en HBO tot gevolg. In lijn met de aanbevelingen van de OESO review 2019 moet worden gezien hoe het HBO zich verder kan ontwikkelen. Hoewel recent verdere gezamenlijke initiatieven door het HO veld zijn aangekondigd³⁵, vereist dit sterkere en betere ondersteuning vanuit de overheid, waarbij voor de ontwikkeling van het HBO geleerd kan worden van andere landen³⁶.
- Maar zoals ook aangegeven onder processtap 2 grijpt sturing vanuit de overheid a priori aan op het initiatief vanuit de sector. In dit kader verdient ook het recent aangekondigde Levenslang Ontwikkeling Platform aanbeveling. En wijst de commissie op de initiatieven die in verschillende regio’s bottom-up ontstaan om de flexibilisering van studiepaden gedurende het eerste studiejaar zelfs over de HBO-WO grens heen te organiseren³⁷. Een inschrijving van studenten voor het eerste jaar in bredere domeinen over de grenzen van HBO-WO heen (met bindende verwijzing na het eerste jaar), zou veel fricties op kunnen lossen. Ook samengaan of overheveling van opleidingen (WO-HBO) zou hier op termijn uit kunnen voortkomen.
- Overigens doet zich bij sturing op netwerken wel een aantal specifieke vragen voor in verband met de gezamenlijke en exclusieve verantwoordelijkheden van deelnemers (heeft een netwerk rechtspersoonlijkheid, c.q. waar ligt juridische aansprakelijkheid, etc.³⁸.)

Randvoorwaarden voor dialoog

De maatschappelijke opdracht van het HO staat in het kader van het genereren van duurzame sociaaleconomische meerwaarde ten bate van het algemeen belang. Dit kader is complex en dynamisch, de meerwaarde is afhankelijk van het perspectief van stakeholders, en de werkwijze waarop die het beste kan worden gegenereerd staat niet altijd van te voren in detail vast. Vanuit het algemene belang is het gezamenlijk formuleren van gemeenschappelijke doelen uiteraard wel noodzakelijk.

Resultaten uit Spoor 1 en 2 laten zien dat vastlegging daarvan in meerjarige strategische plannen, die vervolgens weer worden uitgewerkt in implementatiedocumenten, met uiteindelijk evaluatie achteraf, vaak te laat zicht geeft op noodzakelijke bijstelling en bereikte resultaten. Nog afgezien van de in Spoor 1 besproken onvolkomenheden in vele evaluaties, blijkt het in het algemeen niet eenvoudig om effecten aan beleid te attribueren.

³³ Uit: Betrokkenheid als opgave. Afscheidscollege Alexander Rinnooy Kan, Universiteit van Amsterdam (13 oktober 2019).

³⁴ Ook hier kan weer opgemerkt worden dat dit in het WO in grotere mate speelt dan in het HBO. Zo zijn alleen voor universiteiten (met uitzondering van de Open Universiteit) de “decaan” en “faculteit” in de WHW vastgelegd.

³⁵ VH & VSNU, Position paper VSNU-VH doorontwikkeling binair stelsel, 27 september 2019, zie https://www.vereniginghogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/001/071/original/Position_paper_VH_VSNU_binair_stelsel_september_2019.pdf?1569489849.

³⁶ Het Zwitserse model met traditioneel sterke professionele lijn is zeer interessant. Succesvol bleek de aanpak in Zweden waar HBO werd doorontwikkeld onder nationale regie, geleid door de Knowledge Foundation). Belangrijke lessen zijn ook te trekken uit de “academisering” van het HBO in Vlaanderen, en de uiteindelijke werking van het Californian master plan.

³⁷ Bijv. het project “wisselstroom” van de UT-Saxion. Dergelijke plannen worden ook besproken in Rotterdam en Utrecht en komen terug in het gezamenlijke Position paper van VH en VSNU.

³⁸ Dit speelde in Ierland bij HEA beleid op clustervorming.

De commissie is van mening dat dit niet alleen aan de kwaliteit van evalueren te wijten is, maar dat deze werkwijze sowieso meer lineair is, d.w.z. meer rationaliteit van beleid veronderstelt, dan het hoger onderwijs als vrij autonoom systeem genereert binnen de dynamiek in de beleidscontext. En dus te weinig rekening houdt met de ambiguïteit en complexiteit van beleidsprocessen. Men komt dan te laat weer met elkaar in gesprek en er wordt bovendien onvoldoende gebruik gemaakt van beschikbare en meer up-to-date data. Dit terwijl juist een responsief en dynamisch HO systeem wenselijk is.

Daarnaast kan frequent worden geobserveerd dat verschillende stakeholders (dezelfde) data vooral interpreteren in het kader van hun deelbelangen en dat daarbij soms tegenstrijdige beelden ontstaan. Gebrekkige overeenstemming over de feiten maakt politiek debat onmogelijk, bemoeilijkt een constructieve beleidsdialoog en kan de waarde van en het vertrouwen in data en kennis als basis voor beleid op termijn verzwakken.

Meer dynamische evaluatie op basis van zo veel mogelijk real-time data zou beter aansluiten bij een werkwijze van emergente in plaats van blauwdruk implementatie. Uiteraard blijven heldere en meetbare doelen van belang voor beleidsvorming, bepaling van effectiviteit en tijdige bijsturing.

Het is daarbij van groot belang dat niet alleen de beleidsdoelen gedeeld worden door alle betrokken actoren, maar ook dat zij een gedeelde visie kunnen ontwikkelen op de voortgang in behaalde resultaten. Daartoe dienen beschikbare data niet alleen zo veel mogelijk real-time beschikbaar, maar ook vooral open en middels een gezamenlijk platform benaderbaar en bespreekbaar te zijn.

De commissie beveelt dan ook aan:

- Inrichten van meer directe beleidsdialoog tussen overheid en instelling, al dan niet in de context van (regionale) samenwerkingsverbanden, en/of op niveau van sectoren. Vanuit een gemeenschappelijk doel en een gezamenlijke visie op de belangrijkste uitdagingen voor beleid worden gezamenlijk de reeds behaalde en nog te realiseren resultaten gezien, en zo nodig bijgesteld of aangevuld.
- Concrete kwantitatieve en kwalitatieve streefambities zijn hierbij nuttig en "meten is weten". Maar op basis van de ervaring met de prestatieafspraken kan gesteld worden dat er met oog op goede relaties tussen actoren een belangrijk verschil is tussen monitoren en "afrekenen".
- Met het oog op wederzijds vertrouwen tussen alle actoren is voorts voldoende mate van transparantie hierbij wel een belangrijke voorwaarde. Zowel voor dialoog met beleidsmakers als politici, kan hierbij gedacht worden aan openbare verslaglegging en bijvoorbeeld een lobbyregister.
- Hiervoor een centrale database (vanuit meerdere data bronnen) te organiseren, die zo dynamisch / real time als mogelijk de beleidsinformatie in beeld brengt (zie ook Spoor 1, hfst 3 en Spoor 2, einde hfst. 3). Hiertoe zou onder andere het initiatief van het NRO tot uitbreiding van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) naar het hoger onderwijs, in afstemming met stakeholders in het veld, een rol kunnen vervullen³⁹. Rekening houdend met de in Spoor 2 genoemde uitdagingen: investeringen en ontwikkeling van capaciteit, kennis en (met name kwantitatieve) vaardigheden van de beleidsmedewerkers, lijkt dit het beste aan te sluiten op de daar voorgestelde aanpassing en uitbreiding van het bestaande beleidsinstrumentarium met anderen meer technologie-gedreven methoden van informatieverzameling, -analyse en -verwerking.
- Rondom deze data ook regelmatig de dialoog met andere stakeholders te voeren en dit bij voorkeur gemeenschappelijk te doen (dus niet met aparte groepen stakeholders), zodat zo veel mogelijk een *gezamenlijk* beeld ontstaat van resultaten en uitdagingen. Voorbeeld hiervoor is het stakeholderoverleg met kennissectoren (WO, HBO, KNAW, NWO), VNO-NCW en verschillende ministeries rondom de informatiefunctie van het Rathenau Instituut voor het wetenschapsbeleid.

Hierbij gaat het om het koppelen van data van het CBS met relevante gegevens van hoger onderwijsinstellingen zoals over instroom en studiesucces. Vervolgens zouden instellingen de verrijkte informatie terug ontvangen. Een onderzoeksteam van de UU, RUG en Avans, onder leiding van Dr. Leoniek Wijngaards (UU), zijn hiervoor aangesteld als kwartiermakers van het NCO-HO, in opdracht van het NRO.

³⁹ Zie www.nationaalcohortonderzoek.nl. Vgl. KNAW, Hergebruik van publieke data. Meer wetenschap en beter overheidsbeleid, 2018.

Programma werkconferentie beleidsdoorlichting hoger onderwijs

Datum: 18 juni 2019

Tijd: 10.00-13.00 uur

Locatie: Nieuwscafé (1^e verdieping boven Café Puur, na entree direct naar rechts trap naar boven),
Ministerie van OCW, Rijnstraat 50, Den Haag

9.45 - 10.00 uur Inloop met koffie

10.00 -10.20 uur Opening door Marijk van der Wende (voorzitter Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs, UU) (plenair)

Schets van beleidsdoorlichting HO

Korte presentatie van Bas ter Weel (SEO) en Harry de Boer (CHEPS) over het onderzoek voor de beleidsdoorlichting

Doel van de bijeenkomst

10.20 – 11.20 Inleiding op de thema's (plenair)

Thema 1: sturing HO systeem: juridisch kader en werking van de governance

Thema 2: Institutionele basis en responsiviteit van het hoger onderwijsstelsel

Thema 3: Maatschappelijke opdracht en impact van het hoger onderwijs

Paul Zoontjens (Cie BDHO, UvT)

Peter van Lieshout (UU, QANU)

Wieger Bakker (Cie BDHO, UU)

Stephan van Galen (RUG)

Henno Theisens (HHS, RvT HvA)

Frans de Vijlder (HAN)

11.30 – 12.15 Uitdieping van de thema's (tafels)

Thema 1

Thema 2

Thema 3

Tafel onder leiding van Marijk van der Wende (Cie BDHO)

Tafel onder leiding van Maarja Beerkens (Cie BDHO, UL)

Tafel onder leiding van Jonneke Bolhaar (Cie BDHO, CPB)

12.20 – 13.00 Plenaire afsluiting

Terugkoppeling op thema's

Vooruitblik op sturing en functioneren van het HO-stelsel door Ron Bormans (Cie Veerman en HS R'dam)

Reflectie Feite Hofman (OCW)

Afsluiting Marijk van der Wende

Vloeibare Governance

Henno Theisens

Volgens de Pools-Engelse filosoof Zygmunt Bauman leven wij in de vloeibare moderniteit. Een tijd waarin alles wat eens solide was – zaken als nationale grenzen, vaste genderverhoudingen, natuurlijk gezag van docenten – aan het smelten is. Niets is zomaar vanzelfsprekend, alles moet zich iedere dag weer bewijzen.

Ook de positie van politici, zowel Kamerleden als ministers en staatsecretarissen, is onzeker geworden. Om zeker te zijn van hun positie moeten Kamerleden steeds persoonlijk zichtbaar zijn door onder andere Kamervragen te stellen. Dit in combinatie met bewindslieden die daadkracht moeten tonen heeft een voortdurende stroom van bestuurlijke drukte tot gevolg, ook in het hogeronderwijsbeleid. Terugverlangen naar eenvoudiger tijden, is valse nostalgie. Plannen, reguleren en gestructureerd overleg (volgens de HOAK-filosofie) klinken aantrekkelijk, maar in chaotische, ambigue en dynamische systemen zijn ze illusies.

Hans Boutellier suggereert in zijn mooie boek, de Improvisatiemaatschappij, dat we om inspiratie te vinden voor governance in vloeibare tijden minder naar bestuurskundigen en meer naar jazz zouden moeten luisteren. In jazzimprovisatie ontwikkelen musici *onder de juiste omstandigheden* al spelend volmaakte muziek, zonder dirigent en zonder bladmuziek. In een complexe, open en dynamische situatie ontstaat al doende orde en soms zelfs schoonheid. De vraag is natuurlijk wat de *juiste omstandigheden* zijn. Voor jazz is dat een enorme competentie van alle bandleden op hun instrument, veel kennis van jazzgeschiedenis en muziektheorie, veel samen oefenen, heel goed luisteren, elkaar af en toe een solo gunnen en een gedeelde liefde voor de muziek.

Het is niet zo heel moeilijk om de parallellen met hogeronderwijsbeleid te trekken. Het betekent in ieder geval beleid maken in netwerken waar de leden van die netwerken grote individuele expertise en vaardigheden bezitten. Professionals met kennis van het hogeronderwijssysteem, zijn geschiedenis en zijn context. Netwerken waar de leden zich voor langere tijd committeren, waar geluisterd wordt en waar voldoende vertrouwen is om nu eens het ministerie en dan weer een andere partij te laten glanzen. Maar bovenal netwerken die worden samengehouden door een gemeenschappelijke liefde voor het hoger onderwijs.

Maatschappelijke opdracht en impact van het hoger onderwijs

Wieger Bakker

Het is met de maatschappelijke opdracht van het Hoger Onderwijs vreemd gesteld. We hebben het er binnen instellingen en in beleidsnota's uitgebreid over, maar tegelijkertijd hebben we er een ongemakkelijke verhouding mee en zegt de wetgever er weinig over. In de wet wordt die maatschappelijke opdracht in heel algemene termen benoemd.

In beleidsnota's staat juist een heel brede en veelomvattende opvatting van de maatschappelijke opdracht van het hoger onderwijs. De instellingen blijven in het verwoorden van hun missie niet achter bij een brede invulling van hun maatschappelijke opdracht. Maar er is een discrepantie tussen deze doelstellingen en het relatief weinige dat daadwerkelijk in instellingen gebeurt, inclusief een gebrek aan een systematisch debat over hoe die verantwoordelijkheden operationeel vorm te geven. Dat verbaast me. De opdracht van het Hoger Onderwijs werd meer dan 30 jaar geleden al geformuleerd als het leveren van een bijdrage aan de arbeidsmarkt, sociale cohesie en persoonsontplooiing. Gert Biesta formuleert dit in zijn 'Het prachtige risico van onderwijs' (2015) in vergelijkbare termen: 'onderwijs draagt bij aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.' Als je daar vanuit vertrekt, dan dringt zich zo een aantal terreinen op waar we het binnen instellingen en als stelsel als geheel, beter kunnen doen: de verbinding tussen onderwijs, onderzoek en de innovatie van het beroepenveld; het vormgeven aan en verankeren van het bevorderen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in opleidingen; en ook op het terrein van gestructureerd aandacht besteden aan ethische vraagstukken of rond ongelijkheid, diversiteit en ontplooiing.

Als we die maatschappelijke opdracht en de impact van het HO meer handen en voeten willen geven, dan moeten we ons ten eerste niet teveel laten opsluiten in de categorieën waar we aan gewend zijn om zelf in denken. Bijvoorbeeld dat onderwijs alleen over jeugd gaat. Het HO gaat ook over volwassenen. Ten tweede moeten samen nadenken over de maatschappelijke opdracht en die ook concreet invullen. Daarvoor is het nodig om ruimte te creëren. Deels door een meer divers aanbod. Nu kent de WHW alleen (bachelor en master) opleidingen. Vanuit dat perspectief kunnen we ook onze systemen van kwaliteitszorg herontwerpen; en dan niet via nieuwe 'autoriteiten', want dat werkt juist conserverend en daarmee raak je de dynamiek kwijt. Over dit soort zaken moeten we met elkaar het gesprek voeren. In dat gesprek moeten we ook ongemakkelijke thema's benoemen, zoals de rol van het hoger onderwijs in het actief bevorderen van de kracht en weerbaarheid van een open democratische samenleving.

Een HOOPvol perspectief op het hoger onderwijs

Ron Bormans

De nota "Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit" uit 1986 markeerde een overgang naar autonome instellingen die zich verantwoord en daarbij de opvattingen van de overheid meenemen. Er kwam een planstelsel tot ontwikkeling, met een voorgeschreven iteratie tussen plan van overheid resp. instellingen, de **HOOP**-cyclus. Met een interactie die aangeduid werd met het begrip 'dialoog'. De autonomie heeft zich gevestigd, de professionaliteit van de 'governance' is toegenomen, de kwaliteitszorg doorontwikkeld, de planvorming is van het toneel verdwenen. Inmiddels probeert de overheid weer meer grip te krijgen op het hoger onderwijs. Dit als gevolg van het belang dat wordt gehecht aan het hoger onderwijs voor de samenleving, in combinatie met kennelijk afnemend vertrouwen in de kwaliteit van het bestel – en bestuurders binnen het bestel. Terwijl volgens nationale en internationale onderzoeken het Nederlandse hoger onderwijs als een hoogvlakte getypeerd moet worden.

Als gevolg daarvan probeert de overheid om te verleiden, te dwingen (via contractrelaties in de vorm van prestatieafspraken en kwaliteitsafspraken, en topsectorenbeleid), is er sprake van nieuwe incentive-structuren (Van Rijn) en worden de mazen van de wet nauwer. De autonomie brokkelt af. Al die interventies zorgen voor meer uniformiteit én bestuurlijke schijnbewegingen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het advies van de Commissie Veerman. Tenslotte, de grilligheid van het instrumentarium creëert bestuurlijke drukte en zet ook nog eens voortdurend bestuurlijke verhoudingen onder druk.

De overheid heeft haar democratische legitimatie om doelstellingen voor het hoger onderwijs te bepalen. Zij doet er verstandig aan dat op een voldoende hoog aggregatieniveau – het stelsel - te formuleren, voorzien van een krachtige maatschappelijke legitimatie. Zij doet er verstandig aan de instellingen te bevragen hoe zij zich willen verhouden tot dat kader en er op te vertrouwen dat de volwassen governance (bestuur, medezeggenschap, toezicht) serieuze behandeling daarvan borgt. Hoe krachtiger die maatschappelijke legitimatie overigens, hoe betekenisvoller en 'dwingender' die ook zal zijn voor de instellingen zelf.

Misschien moeten we de idee achter die planvorming nog eens tegen het licht houden. Kijken of we daar niet een moderne variant van zouden moeten ontwikkelen. Zou wel eens een **HOOP**vol perspectief kunnen zijn in een bestel dat zoekt naar heldere, uitgezuiverde bestuurlijke verhoudingen, herstel van autonomie en herstel van vertrouwen. Die planprocedure zou dan kunnen bestaan uit een geformaliseerde interactie tussen overheids- en instellingsplanvorming (in een tijdsinterval van 4 jaar), voorzien van bilateraal overleg tussen overheid en individuele instellingen. Waarbij een serieus gesprek plaatsvindt over het plan én verslaglegging en verantwoording.

De HOAK-nota en de toekomst

Paul Zoontjens

Hoger onderwijs zonder overheid is stuurloos en betekenisloos. Een staat zonder hoger onderwijs is kansloos. In deze relatie, getekend door wederzijdse afhankelijkheid, is het van belang dat door de overheid respect wordt betoond voor de vrijheidspositie van wetenschappers en docenten en dat zij stabiliteit en continuïteit waarborgt in het primaire proces.

In de HOAK-nota uit 1985 zijn een aantal fundamentele keuzes gemaakt die in het huidige hoger onderwijsbeleid nog altijd doorwerken:

1. De programmering van onderwijs (en onderzoek) geschiedt decentraal
2. Instellingen zijn autonoom en verantwoordelijk inzake huisvesting en personeel
3. Nationaal HO-beleid wordt gevoed door strategische afspraken tussen overheid en veld
4. De wet stelt de kaders: binair stelsel, governance universiteiten, organisatie onderwijs
5. Hoger onderwijs is in de eerste fase algemeen toegankelijk

In analyses van de huidige situatie, zoals onder meer blijkt uit het AWTI-advies "Het stelsel op scherp gezet" van juni 2019, voldoet evenwel de sturing niet meer op alle punten. Er zijn gebreken in de aansluiting op de arbeidsmarkt en in de toegankelijkheid en adaptiviteit van het hoger onderwijs. Daarnaast zijn de HO-instellingen nog steeds onvoldoende geprofileerd. De indirecte sturing van de nationale overheid vanwege haar verantwoordelijkheid voor kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid lijkt via het systeem van gezamenlijke afspraken niet meer te werken. Het probleem zit hier evenwel niet zozeer bij de instellingen, maar bij de overheid. Het nationale speelveld is te klein en te begrensd voor het bieden van oplossingen voor de geconstateerde gebreken. De HOAK-filosofie is niet dood, maar dient te worden geactualiseerd door sterker in een internationale context te opereren. Het ideaal van een Europese universiteit zou voor ons nationale hogeronderwijsbeleid richtsnoer moeten zijn in de komende tijd.

Maatschappelijke opdracht en impact van het hoger onderwijs

Frans de Vijlder

Uitgangspunt is dat HO-instellingen een eigenstandige kracht in de innovatie van de samenleving vormen en in de werkvelden waarvoor opgeleid wordt. Daarbij drie vragen. Hoe geven wij vorm aan kenniscirculatie, leidend tot innovatie? Met welk beeld van de professional werken wij in het HO? Toegespitst op het HBO: heeft dit de komende jaren voldoende ontwikkelruimte of blijven we hangen waar we nu zijn? Gewenst is een ontwikkelplan voor het hbo, maar niet los van de ontwikkeling van het wo. Drie punten die daar in elk geval in thuishoren.

Ten eerste: Voor de kenniscirculatie is de komst van lectoraten (2001) van belang na discussie over de 'ondraaglijke lichtheid' van de docent. Lectoren werden – terecht – welbewust 'van buiten' aangesteld, waren mede daardoor 'fremdkörper' in hun organisatie. Dat is aan het veranderen, nu ook meer gepromoveerden. We moeten nu nadenken over betere structurele inbedding lectoren en onderzoek in organisatie en loopbaanpaden naar aanstelling als lector.

Ten tweede: Geef de kwaliteit van onderzoek en onderwijs in het hbo een boost door perspectief op promotierecht op plaatsen/in onderzoeksgroepen – waar men daaraan toe is; ontwikkel daarvoor eigen accreditatiecriteria, bijvoorbeeld naar Noors model. Geen generieke invoering, daarvoor ontbreekt (momenteel) de infrastructuur, die het WO wel heeft.

Ten derde: meer nadruk op levenslang ontwikkelen, verbonden met veel intensievere dialoog over de professional van de toekomst in relatie tot (gewenste) innovaties en transformaties. Zie opleiden als een ontwerpogave voor (de professional in) de wereld van morgen en ga er daarbij van uit dat die moet mee-ontwikkelen met de maatschappij.

Het bestuur van Nederlandse universiteiten

Stephan van Galen

In de afgelopen 50 jaar heeft het bestuur van Nederlandse universiteiten diverse belangrijke veranderingen ondergaan, waarvan de meeste gelijk oplopen met die in andere Europese landen. Opeenvolgende Nederlandse regeringen hebben grote wijzigingen aangebracht in de bestuursstructuur in hun streven om de sterke toename van het aantal studenten en medewerkers sinds het midden van de jaren 60 van de vorige eeuw het hoofd te kunnen bieden. De hervormingen van het universitaire bestuur hebben Nederlandse universiteiten autonomer, flexibeler en innovatiever gemaakt. In landen op het Europese vasteland hebben zich vergelijkbare hervormingen voltrokken. Het doel van deze hervormingen was de bestuurskracht van universiteiten te versterken en zo om te kunnen gaan met de effecten van de grote aantallen studenten binnen het hoger onderwijs.

De aanhoudende groei van universiteiten sinds 2010, en het door de markt gestuurde en op netwerken gebaseerde bestuursmodel van de 21ste eeuw vormen een uitdaging voor Nederlandse en Europese universiteiten omdat hun vele stakeholders uiteenlopende beleidsdoelen en verwachtingen hebben ten aanzien van universitair beleid en strategie. Dit is uiteraard een van de gevolgen van het succes van universiteiten. 'Universiteiten zijn gewild: ze worden beschouwd als de essentiële motor van economische groei, vruchtbare grond voor nieuwe generaties professionals, en de aanbieders van slimme oplossingen voor toekomstige vraagstukken'. (1)

Het huidige bestuursmodel van universiteiten wordt echter terecht beschreven als een jungle, die uit een web van tegenstrijdige overheidsregelgeving bestaat. Als gevolg hiervan is het huidige bestuursstelsel van Nederlandse universiteiten steeds incoherenter en problematischer geworden. (2) Kortom, universiteiten lopen het risico om onbeheersbaar te worden. Daarom moeten we op zoek naar een nieuw bestuursmodel dat daarbij ook rekening houdt met het internationale karakter van universiteiten.

De huidige overregulering en de drang naar micromanagement kunnen het succes van universiteiten ernstig ondermijnen. Ik ben van mening dat meer autonomie de prestaties van niet alleen onze instellingen zal verbeteren maar ook van het hoger onderwijs in het algemeen. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat autonome hogeronderwijsinstellingen hun resultaten en prestaties zelf kunnen sturen en beheersen. In dat opzicht vormen de hervormingen van de afgelopen paar jaar een obstakel. Autonomie is zoals Sijbolt Noorda stelt, de *conditio sine qua non* van een universiteit: hoe kan deze anders het vermogen en de vrijheid hebben om te onderzoeken, te onderwijzen, te bekritisieren of iets te bewijzen? 'Maar universiteiten moeten zich ook realiseren dat zij onderdeel zijn van de samenleving en die samenleving en de overheid stelt terecht dat universiteiten té belangrijk zijn om zich er niet mee te bemoeien'. (3) Dit moet dan ook worden gezien als de belangrijkste reden voor de toegenomen overheidsregelgeving van de laatste tien jaar. Universiteiten zijn daarom gebonden aan, en worden gestuurd door, de dynamiek van de economische werkelijkheid, politieke voorkeuren, prioriteiten binnen het bedrijfsleven en maatschappelijke diversiteit. Dit betekent dat we binnen het bestuur van het hoger onderwijs op zoek moeten naar een nieuwe balans tussen autonomie en verantwoordingsplicht. De grote vraag is echter of deze nieuwe oplossingen op nationaal niveau gevonden kunnen worden of dat ze geconstrueerd moeten worden binnen het kader van het internationale speelveld waarop universiteiten vandaag de dag opereren. Deze stelling wordt verder uitgewerkt in S. Van Galen, 'Shaping European Universities. A perspective from the Netherlands' in: T. Strike, J. Nicholls & J. Rushforth (Eds.), *Governing Higher Education Today: International Perspectives*, Routledge, Abingdon, UK 2019.

Voetnoten.

(1) S. Noorda, 'Autonomy: A practice serving a purpose', In: A. Heijnen & R. van der Vaart (Eds.), *Places of engagement: Reflections on higher education in 2040 – A global approach* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2018, p. 23–29.

(2) H.F. de Boer, J. Enders & L. Leislyte (2007). Public sector reform in Dutch higher education: The organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85, p. 27–46. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00632.x

(3) S. Noorda, 'Autonomy: A practice serving a purpose', In: A. Heijnen & R. van der Vaart (Eds.), *Places of engagement: Reflections on higher education in 2040 – A global approach* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2018, p. 23–29.

Van: Maarja Beerkens, rapporteur, lid van de NRO Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs

Datum: 30.10.2019

Betreft: Procesevaluatie “Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (art 6 en art 7) nieuwe stijl”

Inleiding

Op 10 september 2018 informeerde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de Tweede Kamer over de ‘Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 6 en 7 Rijksbegroting’ (Kamerbrief van 10 september, ref. 1379320). De Beleidsdoorlichting richt zich op zowel het Hoger beroepsonderwijs als het Wetenschappelijk onderwijs en de beleidsdoorlichting sluit aan bij de operatie ‘Inzicht in Kwaliteit’ van het Ministerie van Financiën (MinFin). Als onderdeel van de beleidsdoorlichting, wordt aan een rapporteur de taak toegewezen om “schriftelijk te reflecteren op het proces van de beleidsdoorlichting om hiervan te leren voor toekomstige beleidsdoorlichtingen” (‘Plan van aanpak’, 17 december 2018, NRO) .

Deze procesevaluatie richt zich op de volgende aspecten:

- A. Een overzicht van het proces: zijn activiteiten geïmplementeerd zoals aangegeven in het plan van aanpak en heeft het proces geresulteerd in de verwachte outputs?
- B. De lessen uit het proces, in het bijzonder:
 - i. welke lessen kunnen getrokken worden uit het procesmanagement en de procesbegeleiding?
 - ii. in welke mate heeft het proces bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de beleidsdoorlichting nieuwe stijl?
- C. Hoe werd de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting gewaarborgd?

De rapporteur is lid van de NRO-commissie en conclusies worden vanuit die hoedanigheid geformuleerd. Er is input gevraagd vanuit het Ministerie van OCW en vanuit het NRO bureau en de NRO commissieleden hebben een mogelijkheid gehad om commentaar te geven op een eerdere conceptversie. Echter, de opinie zoals weergegeven in dit rapport is die van de rapporteur.

A. Procesoverzicht

Bij deze beleidsdoorlichting zijn een aantal partijen betrokken geweest vanuit hun functie of expertise:

- het Ministerie van OCW als opdrachtgever,
- de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van OCW en het Ministerie van Financiën,

- het NRO bureau,
- de NRO Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs (hieronder: de NRO-Commissie), bestaande uit zes onafhankelijke deskundigen,
- De onderzoeksbureaus SEO en CHEPS.

Rollen en verantwoordelijkheden van elk van de partijen zijn gespecificeerd in het Plan van Aanpak (Bijlage 2) en zijn ook zo vervuld. Echter, het plan van aanpak alleen gaf niet genoeg helderheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden. De voorzitter van de NRO-Commissie stemde opnieuw af met NRO en het Ministerie van OCW over een verdere verheldering. Het ging hierbij in het bijzonder om de onafhankelijkheid van de NRO-Commissie en haar rol in het formuleren van het uiteindelijke advies. Uitkomsten van deze afstemming werden schriftelijk vastgelegd.

Stap 1: De start

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • November 2018: beoordeling eerste offerte door de NRO-Commissie. • 11 december 2018: Startbijeenkomst NRO-Commissie • Januari/februari 2019: selectie van onderzoeksbureaus (SEO en CHEPS) door de NRO-Commissie • 4 februari 2019: bijeenkomst NRO-Commissie, onderzoekers van SEO en CHEPS en de leden van de begeleidingscommissie |
|--|

In de startfase zijn door de NRO-Commissie enkele belangrijke keuzes gemaakt:

- Vanwege de tijdsdruk is een offerteaanvraag voor het uit te voeren onderzoek uitgegaan door het NRO-bureau voordat de NRO-Commissie daadwerkelijk betrokken was bij het proces. De enige offerte die werd ingediend voldeed volgens de NRO-Commissie niet aan de verwachtingen.
- Afgaande op de ervaringen van de eerste aanbesteding besloot de NRO-Commissie de offerteaanvraag te herformuleren. Vanwege het verschil in benodigde expertise voor het beantwoorden van de vragen is besloten spoor 1 en 2 apart uit te zetten. Twee onderzoeksbureaus werden vervolgens benaderd die expertise hadden in beleidsevaluatie en economische analyse (Spoor 1) en in hogeronderwijsbeleid (Spoor 2). De NRO-commissie besloot zelf Spoor 3 op zich te nemen op basis van de input uit Spoor 1 en 2 en nader in te winnen aanvullende expertise.
- De twee onderzoeksbureaus dienden hun offertes in. Na enige aanpassingen voor spoor 2 werden de offertes goedgekeurd door de NRO-Commissie. In overleg met de opdrachtgever besloot de NRO-Commissie het element '*lerende organisatie*' te verwijderen uit de opdracht. Het idee van de lerende organisatie gaat over interne organisatieprocessen bij het Ministerie van OCW en ligt buiten de reikwijdte van beleidsinstrumenten en evaluaties.

Stap 2: Het vervolg

- **1 april 2019:** aanleveren van concepttussenrapportages door SEO en CHEPS
- **1 april 2019:** Bijeenkomst bespreking concepttussenrapportage spoor 1 en 2 in de NRO commissie
- **25 april:** extra overleg met twee commissieleden
- **Mei/juni 2019:** oplevering tussenrapportage spoor 1 en 2
- **18 juni 2019:** werkconferentie t.b.v. Spoor 3 met NRO commissieleden, onderzoeksbureaus, geselecteerde experts en met vertegenwoordigers uit het beleidsveld
- **11 juli 2019:** bijeenkomst met de NRO-Commissie voorzitter en begeleiders van het Ministerie van OCW om verwachtingen over de opzet van spoor 3 te bespreken
- **11 juli 2019:** de Strategische Agenda miniconferentie van het Ministerie van OCW, met aanwezigheid van drie NRO-Commissieleden en de secretaris
- **Augustus/september 2019:** uitwerken spoor 3 door de voorzitter van de NRO-Commissie, met input van alle NRO-commissieleden

Belangrijke keuzes in deze fase:

- SEO en CHEPS presenteerden hun tussenrapportages waarop de NRO-Commissie en de begeleidingscommissie schriftelijk reageerden. Om de onafhankelijkheid van de evaluatie te waarborgen, stuurde de begeleidingscommissie haar reactie schriftelijk naar de NRO-Commissie. De NRO-Commissie deelde de reacties vervolgens met de onderzoekers en besprak de reactie met hen.
- Als voorbereiding op spoor 3 organiseerde de NRO-Commissie een werkconferentie met circa 40 geselecteerde experts en met vertegenwoordigers uit het beleidsveld in het hoger onderwijs. Doel van deze werkconferentie was het ophalen van reacties op de gepresenteerde concepten voor spoor 1 en 2 en tevens bredere input te verzamelen voor spoor 3. Met het oog het laatste bevatte de conferentie een aantal 'expert pitches' en vervolgens groepsdiscussies rondom drie thema's: (a) sturing van het hoger onderwijsstelsel - juridisch kader en governance; (b) institutionele basis en responsiviteit van het hoger onderwijsstelsel; en (c) maatschappelijke opdracht en impact van het hoger onderwijs.

Stap 3. Afronding van de beleidsdoorlichting

- **11 september 2019:** Deadline concepteindrapporten SEO en CHEPS
- **16 september 2019:** OCW-OESO expert meeting over de toekomst van het hoger onderwijs, met aanwezigheid van een NRO-commissielid en de secretaris
- **23 en 24 september:** telefonisch overleg om conceptadvies Spoor 3 te bespreken binnen de NRO-Commissie
- **25 september 2019:** Deadline conceptadvies NRO-Commissie spoor 3
- **2 oktober 2019:** Deadline schriftelijke feedback op concepteindrapporten en conceptadvies (van de NRO-Commissie en begeleidingscommissie OCW/Financiën)
- **7 oktober 2019:** Bijeenkomst NRO-Commissie met SEO en CHEPS, en bijeenkomst NRO-commissie met de begeleidingscommissie

- **24 oktober 2019:** Deadline aangepast advies NRO-Commissie spoor 3, en aangepaste rapporten SEO en CHEPS
- **30 oktober 2019:** Reactie NRO-Commissie op aangepaste rapporten en advies
- **Eind oktober / begin november 2019:** NRO stuurt rapporten en advies richting het Ministerie van OCW

Dit is de eindfase van de beleidsdoorlichting. Naast het afronden van de eindrapporten werd er zorgvuldig aandacht besteed aan:

- het samenbrengen van de drie sporen in één coherent geheel en het verduidelijken van de relaties tussen de drie rapporten;
- waarborgen dat het rapport inzichten bevat over het beter gebruiken van (open) data en evaluatiemethoden;
- waarborgen dat de synthese van de evaluaties een meer inhoudelijke conclusie over het beleid zoals gevoerd in de betreffende periode mogelijk maakt.

B. Overall evaluatie, uitdagingen en lessen voor de toekomst

Het proces heeft de stappen van het plan van aanpak nauw gevolgd. Alle partijen hebben hun rollen vervuld zoals beschreven in bijlage 2 ('Rollen en verantwoordelijkheden') en het eindrapport (Spoor 1, 2 en 3) is op tijd ingediend bij de opdrachtgever. De Beleidsdoorlichting is dus succesvol afgerond.

Omdat deze Beleidsdoorlichting één van de eerste is die volgt op de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' is het nuttig om open te reflecteren op het gehele proces en de gemaakte keuzes. De lessen kunnen onderverdeeld worden in twee categorieën: (i) de coördinatie en implementatie van de Beleidsdoorlichting, en (ii) het voldoen aan de ambities en doelstellingen van de Beleidsdoorlichting 'nieuwe stijl'.

1. Coördinatie en implementatie van de Beleidsdoorlichting

- *Reikwijdte van de opdracht*

De Beleidsdoorlichting 'nieuwe stijl' had hoge ambities en om deze ambities te behalen werden de drie sporen verdeeld over meerdere partijen. Deze keuze had bepaalde voordelen: het garandeerde dat aan de eisen van een traditionele beleidsdoorlichting werd voldaan (een systematische exercitie die causale verbanden legt tussen beleid en beleidsuitkomsten) en tegelijkertijd werden de extra stappen voor de Beleidsdoorlichting 'nieuwe stijl' genomen (het bestuderen van het hele beleidsinstrumentarium en beleidsterrein). Anders had één van de twee sporen makkelijk kunnen gaan domineren, afhankelijk van de expertise van het onderzoeksbureau en aangezien er nog geen model voor de 'nieuwe stijl' bestond.

De keuze om de twee sporen te verdelen over de twee onderzoeksbureaus brengt ook enige nadelen met zich mee. Er is nogal wat overlap tussen de twee sporen en bovendien beïnvloeden de twee sporen elkaar. Deze interactie was niet altijd makkelijk extern te managen. Beide partijen dragen ook opstartkosten. Er wordt niet alleen een begeleidende rol verwacht maar ook actieve betrokkenheid van de commissieleden (en met name de voorzitter) om zo de regie te houden over het proces en alle informatie bijeen te brengen in het finale advies (Spoor 3). De tijdsinvestering van verschillende commissieleden loopt waarschijnlijk uiteen, vooral wanneer vooraf geen afspraken zijn gemaakt over die tijdsinvestering. Kortom, het proces kostte weliswaar meer tijd en eiste meer coördinatie, maar leidde tot een meer omvattend en afgerond finaal advies.

Daarnaast moet ook nog worden opgemerkt dat de vraagstelling van de Beleidsdoorlichting enorm breed was. De evaluatie van de afgelopen beleidsperiode en een beschrijving van het bestaande instrumentarium was maar een deel van de opdracht. De opdracht bevatte ook vragen over de inhoudelijke beleidskeuzes en over randvoorwaarden en processtappen om tot een vernieuwd instrumentarium te komen. Verder ging de opdracht ook nog over de evaluatie-infrastructuur en de lerende organisatie. De verschillende niveaus en de mate van omvattendheid waren dermate gevarieerd dat de rode lijn zelfs binnen één spoor soms moeilijk te vinden was.

- *De rollen van de verschillende partijen*

Zoals hierboven beschreven waren er verschillende partijen betrokken in de begeleiding en uitvoering van de Beleidsdoorlichting. Anders dan in de traditionele beleidsdoorlichtingen heeft het Ministerie van OCW besloten om de coördinatie te beleggen bij NRO. Daarnaast werd er gekozen voor een NRO-Commissie van zes onafhankelijk deskundigen in plaats van één of twee experts die de beleidsdoorlichting begeleiden. De NRO-Commissie en het NRO-bureau hebben beiden ongetwijfeld bijgedragen aan de kwaliteit en onafhankelijkheid van de doorlichting en het NRO heeft essentiële ondersteuning geboden voor het hele traject. Het NRO-bureau werd bij deze beleidsdoorlichting betrokken vanwege haar inhoudelijke expertise, maar in dit geval nam de NRO-Commissie de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke input en het NRO-bureau voor de regie en de ondersteuning. Het kan dus het geval zijn dat de expertise van het bureau en de Commissie zo overlappend is dat de inhoudelijke rol van de één of de ander overbodig wordt.

- *Tijdspad*

Hoewel het proces bijna een jaar in beslag genomen heeft, hebben de meeste partijen het toch ervaren als een sprint. Eén les is dat het waarschijnlijk niet effectief is om het proces op te starten voordat alle partijen helderheid hebben over hun rol en verantwoordelijkheden. Vanwege tijdsdruk ging de offerteaanvraag uit zonder betrokkenheid van de NRO-Commissie. Dit leidde niet tot een opdrachtverstrekking. Hiermee is niet gezegd dat de aanbesteding wel een succes was geweest wanneer de NRO-Commissie *wel* betrokken zou zijn geweest. Echter, het betrekken van alle partijen vanaf de start creëert wel de mogelijkheid om verwachtingen helder uit te spreken. Een algemene conclusie uit deze Beleidsdoorlichting is dat het monitoren en evalueren van het hele beleidsterrein meer een continue activiteit mag worden. Het beleidsterrein van Hoger Onderwijs biedt hiervoor ook een mooie kans omdat de Minister elke 10 jaar een nieuw Strategisch Agenda moet aanbieden.

2. Het behalen van de ambities van de Beleidsdoorlichting 'nieuwe stijl'

- *Een directe link met de nieuwe Strategische Agenda*

Het was vanaf het begin de intentie dat deze Beleidsdoorlichting de nieuwe Strategische Agenda zou voeden. Zo'n directe en praktische toepassing lijkt een positief effect te hebben gehad op het behalen van de doelstellingen van de Beleidsdoorlichting 'nieuwe stijl'. Het dwong alle partijen om verder te kijken dan de te verwachte conclusie dat de bestaande evaluaties slechts een beperkt beeld geven van het uitgevoerde beleid en dat er onvoldoende hard bewijs bestaat om zonder meer verder beleid op te baseren. Het is uiteraard cruciaal om te waarborgen dat een beleidsdoorlichting de strategische agenda blijft voeden en niet andersom, want de onafhankelijkheid van de commissie kan anders onder druk worden gezet.

- *De balans tussen wetenschappelijke nauwkeurigheid en relevantie*

Het was duidelijk dat de traditionele aanpak van een beleidsdoorlichting ook hier zou leiden tot voordehand liggende conclusies, namelijk dat de beleidstheorie en de beleidsdoelen niet specifiek genoeg waren, dat slechts een deel van de publieke kosten zijn meegenomen, dat causale verbanden nauwelijks vastgesteld kunnen worden, etc. De hogere ambities van OCW ten aanzien van deze exercitie hebben duidelijk druk gelegd op de onderzoekers om ook naar andere bronnen te kijken voor bewijs. Maar dit laat ook ruimte voor interpretatie en het vervaagt de grens tussen een traditionele beleidsdoorlichting en een adviesrapport.

C. Garanderen van de onafhankelijkheid van de Beleidsdoorlichting

Zoals gepresenteerd in het procesoverzicht (zie deel A) is de onafhankelijkheid van deze exercitie zorgvuldig bewaakt door de volgende stappen te nemen:

- delegatie van de coördinatie van het Ministerie van OCW naar NRO;
- instellen van een NRO-Commissie van onafhankelijke experts. Speciale aandacht ging uit naar het aantrekken van een commissielid dat niet afkomstig was uit de hogeronderwijssector (in dit geval CPB) en niet kwam uit het Nederlandse hoger onderwijs (helaas heeft deze niet effectief deelgenomen aan de werkzaamheden van de Commissie en figureert hij om deze reden niet als lid in de eindrapportage);
- selectie van een onderzoeksbureau door de NRO-Commissie;
- alle correspondentie van het Ministerie van OCW en het Ministerie van Financiën werd doorgestuurd naar alle NRO-Commissieleden en de communicatie tussen de Ministeries en onderzoeksbureaus liep ook alleen via de NRO-Commissie. Bij incidentele afwijking van deze werkwijze vond hierop correctie plaats vanuit de NRO-Commissie.

Samenvattend, de onafhankelijkheid van de Beleidsdoorlichting werd succesvol bewaakt. Voor transparantie is het essentieel dat alle betrokkenen zich aan de procedures houden. Dit gebeurt

niet altijd vanzelf en eist een actieve sturing en oplettendheid van de secretaris en de voorzitter. Daarnaast moet hier ook nog het belang van een duidelijke afgebakende onderzoeksvraag benadrukt worden. Hoe helderder de opdracht, hoe minder is de bijsturing nodig. Daardoor wordt het proces ook 'cleaner', 'leaner' en transparanter.