



Center for  
Higher Education  
Policy Studies

# Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018

## Sturing en beleidsinstrumentanalyse

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Commissie  
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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 minister<sup>3</sup>, mogelijk om een verbeter slag 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)<sup>4</sup>. 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

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

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

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

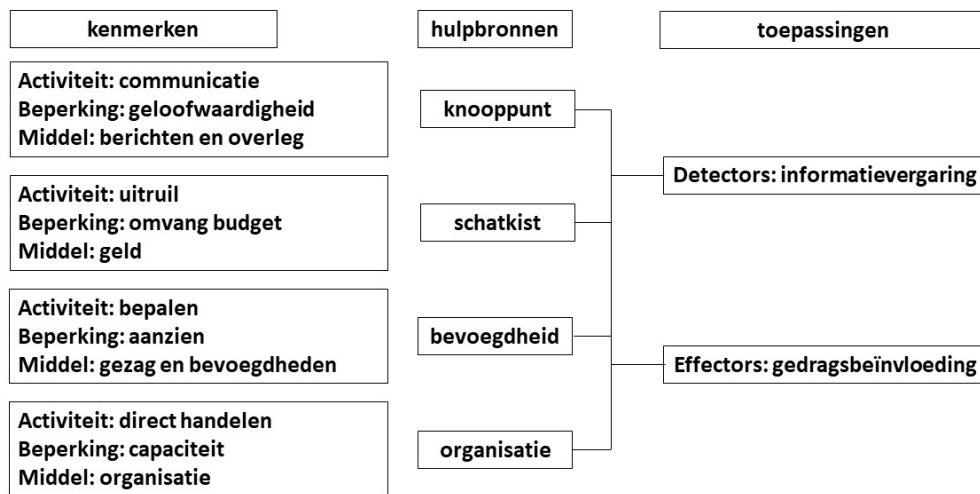
<sup>4</sup> Zie ook de brief van de Minister aan de Tweede kamer “Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 6 en 7 Rijksbegroting” van 10 september 2018, p. 3.

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).<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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"> <li>• onafhankelijke expert</li> <li>• 2 OCW-beleidsmedewerkers mbo-casus</li> <li>• bestuurslid mbo-raad en een beleidsadviseur mbo-raad</li> <li>• commissielid CKMBO</li> <li>• 6 OCW-beleidsmedewerkers</li> <li>• VSNU directeur en 2 domeinleiders</li> <li>• VH 2 beleidsadviseurs</li> <li>• Bestuurslid ISO</li> </ul>
Besturingsfilosofie OCW (vraag 3)	Deskresearch: wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten Interviews: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur HO&amp;S en 2 OCW-beleidsmedewerkers</li> <li>• Directielid Inspectie</li> <li>• VSNU directeur en 2 domeinleiders</li> <li>• VH 2 beleidsadviseurs</li> </ul>

- 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.<sup>6</sup> 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,

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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*

---

<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup> 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*

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

*Kwaliteit en  
Toegankelijkheid*

---

<sup>9</sup> 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 Studiekeuze<sup>123</sup> 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; Höchtel, 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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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

<sup>11</sup> 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)

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

<sup>13</sup> 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 Ephraïm, 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 opgeschuud.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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

---

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

<sup>15</sup> Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1> (bezocht 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.<sup>16</sup> 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

---

<sup>16</sup> 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 beleidscyclus 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
<b>GEGEVENSBESTANDEN</b>	
Nationale databanken algemeen	CBS
Internationale databanken	OECD, Eurydice, ETER, rankings
Nationale databanken HO	DUO, VSNU, VH
Gegevensbestanden HO instellingen	
Gegevensbestanden andere onderwijssectoren	
<b>SCHRIFTELIJKE DOCUMENTATIE</b>	
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
<b>DIGITALE BRONNEN</b>	
Sociale media	Twitter e.d.
Internet	Nieuwsbrieven, websites, blogs
Digitale meldpunten	platform / klachtenlijn / internetconsultatie
<b>ONDERZOEK(SMETHODEN)</b>	
Wetenschappelijk / Beleidsgericht onderzoek	Onderzoeksinstituten, adviesbureaus, NRO, SURF
Surveys	NSE, NAE, hbo monitor
Interviews / focusgroepen	
<b>OVERIG</b>	
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’.<sup>17</sup> 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)

---

<sup>17</sup> Zie: [www.onderwijsincijfers.nl](http://www.onderwijsincijfers.nl) en [www.ocwincijfers.nl](http://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 Profileren 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.<sup>18</sup> Dit zou volgens onze respondenten meer kunnen.<sup>19</sup> 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

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Er worden op dit terrein veel initiatieven ontplooid.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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 liggen<sup>23</sup> 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-

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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).

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.

---

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Volgens de HOAK-beleidsnota moeten de instellingen een grotere beleidsvrijheid krijgen om goed en snel te kunnen inspelen op veranderingen in hun omgeving. De aannahme 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;

---

<sup>25</sup> 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).<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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 terugtrekken 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

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

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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 bekostigingssystematiek 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

---

<sup>28</sup> 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 hie ministerie genomen, de spelregels voor de bestuurlijke dialoog (in werking vanaf 1987/88) werden grotendeels door het ministerie bepaald.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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).

---

<sup>31</sup> 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>).

<sup>32</sup> 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 goeddunken 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.<sup>33</sup> 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),

---

<sup>33</sup> 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).<sup>34, 35, 36</sup>

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')

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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

---

<sup>37</sup> 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 onderwijs<sup>38</sup>

### 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 accrediteren 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

---

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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

---

<sup>39</sup> 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 verantwoordens 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 (ook 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.<sup>40</sup> De minister stelde op grond van de ontwikkelingsplannen van de instellingen een ontwerp strategisch plan op (het ontwerp Hoger

---

<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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 kabinetwissel), 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

---

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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

---

<sup>42</sup> 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,<sup>43</sup> 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

---

<sup>43</sup> 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”.<sup>44</sup>

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.”<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Presentatie Ron Bormans.

<sup>45</sup> De Evaluatiecommissie spreekt van een permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijstelsel.

<sup>46</sup> 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](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) 'Beleidsvaluatie 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](http://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 neven doelstelling 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.<sup>47</sup> 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.

---

<sup>47</sup> 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, oordelende en interveniërende) (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 toezichthouders<sup>48</sup>

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt en bevordert de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs.<sup>49</sup> 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

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> <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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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).

---

<sup>50</sup> <https://www.nvao.net/nl/over-ons>

<sup>51</sup> <https://www.cdho.nl/>

<sup>52</sup> 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 beleidsevaluatie<sup>53</sup>**

### **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]<sup>54</sup> staat een aantal van deze mogelijkheden genoemd.*

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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?