Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018

seo economisch onderzoek

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

Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018

Eindrapport

Nard Koeman
Henri Bussink
Bas ter Weel

seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

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

SEO-rapport nr. 2019-84
ISBN 978-90-5220-022-4

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

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

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusie systeem als geheel

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

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

Besparings- en intensiveringsvarianten

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

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

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

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

Aanbevelingen

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

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

Inhoud

Samenvatting **1**

1 Inleiding **1**

2 Beleidstheorie **5**
2.1 Doel van een beleidstheorie 5
2.2 Methodiek reconstrueren beleidstheorie 5
2.3 Beoogde beleidsdoelstellingen 6
2.4 Beleidstheorie hoger onderwijs 9
2.5 Uitgaven op begrotingsartikel 6 en 7 11
2.6 Beantwoording RPE-vragen 14

3 Uitgevoerde onderzoeken 2015-2018 ..... **15**
3.1 Beleidsevaluaties 15
3.2 Monitors 23
3.3 Internationale benchmarks en casestudies 28
3.4 Inspectierapporten 34
3.5 Adviezen, verkennend en overig onderzoek 35
3.6 Conclusies op basis van beleidsonderzoek 36
3.7 Beantwoording RPE-vragen 40

4 Sturingsfilosofie **41**
4.1 Autonomie 42
4.2 Open systemen 44

5 Besparings- en intensiveringsvariant **47**
5.1 Grondslag 47
5.2 Besparings- en intensiveringsmaatregelen 47
5.3 Beantwoording RPE-vragen 50

6 Conclusies **51**
6.1 Meten is weten 51
6.2 Doelen stellen 52
6.3 Doelmatigheid in beeld 53
6.4 Beleidstheorie als leidend instrument 53
6.5 Beantwoording RPE-vragen 54

Literatuur **55**

Bijlage A **Samenstelling en bijeenkomsten** **61**

Bijlage B **Uitgevoerd beleidsonderzoek** **63**

Bijlage C **Verschil begroting en realisatie** **67**

Bijlage D **Monitors** **69**

Bijlage E **Internationale benchmarks** **79**

1 Inleiding

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

Aanleiding

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

Vraagstelling

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

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

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

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

A) Afbakening beleidsterrein

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

B) Motivering van het gevoerde beleid

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

C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

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

D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

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

E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

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

F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

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

G) Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

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

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

H) Aanvullende vragen

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

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

Methode

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

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

A) Beleidsevaluatie:

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

B) Doeltreffendheid van het beleid:

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

C) Doelmatigheid van het beleid:

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

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

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

Leeswijzer

Het onderzoek krijgt op de volgende wijze vorm:

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

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

2 Beleidstheorie

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

2.1 Doel van een beleidstheorie

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

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

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

2.2 Methodiek reconstrueren beleidstheorie

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

Figuur 2.1 Een schematische weergave van een doelenboom

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

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

2.3 Beoogde beleidsdoelstellingen

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

Algemene doelstelling artikel 6 en 7
Het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek zorgt dat studenten en (wetenschappelijk) personeel hun talenten en onderzoekend vermogen maximaal kunnen ontwikkelen. Het leidt hen op voor een positie op de nationale en internationale arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.

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

Doelstelling artikel 6 (hoger beroepsonderwijs)
Het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. De hogescholen zijn gericht op het verzorgen van het hbo en verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hbo en in voorkomende gevallen Associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hbo. Daarnaast dragen zij in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij en dragen zij bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Doelstelling artikel 7 (wetenschappelijk onderwijs)
Het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en bevordert het inzicht in de samenhang van de wetenschappen. De universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wo en verrichten van wetenschappelijk onderzoek; in elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wo, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.

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

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

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

2. *De kwaliteit van het hoger onderwijs*. Het ministerie van OCW streeft ernaar om de kwaliteit van het hoger onderwijs te bevorderen en te waarborgen. Daarbij gaat het ministerie uit van kwaliteit in de brede zin[5] en zoekt zij naar garanties voor onderwijs dat aan deugdelijkheidseisen voldoet.[6] Met behulp van wet- en regelgeving en een stelsel van *checks and balances* borgt de minister de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs spelen hierin een centrale rol.[7] Daarnaast bevordert de minister de kwaliteit van het onderwijs middels het verlenen van subsidies, het verstrekken van opdrachten, voorlichting, regie, gedragsbeïnvloeding en dialoog;

3. *De doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs*. De minister is verantwoordelijk voor een doelmatig hoger onderwijsstelsel (macrodoelmatigheid). Doelmatigheid betreft de relatie tussen de doeltreffendheid van het onderwijsbeleid en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) adviseert de minister over de macrodoelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod. Op microniveau zijn de onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk voor de doelmatigheid van individuele opleidingen. Een groot deel van de bekostiging gaat via lumpsumfinanciering. Instellingen bepalen voor een groot deel zelf hoe zij het geld besteden, maar dienen hierover wel verantwoording af te leggen.[8] Bovendien probeert de overheid haar doelen te realiseren door binnen en naast de lumpsumfinanciering te sturen op de gewenste maatschappelijke uitkomsten van het hoger onderwijs.

---

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

4 WHW art. 7.57i lid 1: De onderwijs- en examenregelingen van de betreffende hogescholen, universiteiten en Open Universiteit regelen de wijze waarop aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen, verboden aan een bacheloropleiding heeft afgelegd, door het instellingsbestuur ondersteuning wordt geboden ter bevordering van een goede doorstroming naar een verwante masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs.
WHW art. 7.30e: Indien de betrokkene niet voldoet aan de toelatingseisen, bedoeld in de artikelen 7.30b of 7.30c, en van hem redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij daaraan binnen een redelijke termijn alsnog kan voldoen, wordt hem de mogelijkheid geboden, de tekortkoming weg te nemen en alsnog aan de toelatingseisen te voldoen.

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

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

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

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

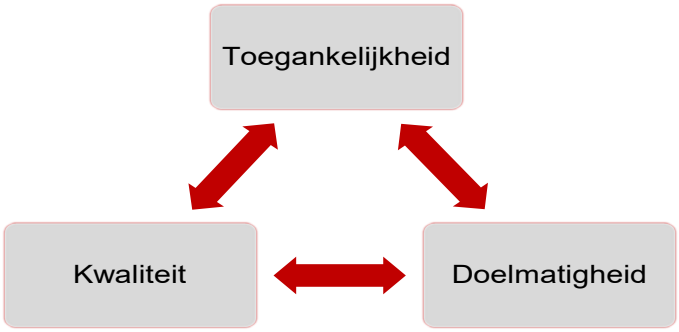
De operationele doelstellingen *toegankelijkheid* en *kwaliteit* zijn direct verbonden aan de beoogde (algemene) beleidsdoelstelling(en) van het beleid. De begroting van hoofdstuk VIII, artikel 6 en 7 is hierbij de belangrijkste restrictie. Met andere woorden, de toegankelijkheid en de kwaliteit van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

Anno 2019 is de beleidsdoelstelling zoals geformuleerd in de rijksbegroting 2015 nog steeds actueel. De algemene beleidsdoelstelling sluit vrijwel naadloos aan op het regeerakkoord 2017-2021.[10] Dit akkoord stelt dat hoger onderwijs achterstanden voorkomt en verkleint en talenten helpt om zich optimaal te ontwikkelen. Daarnaast benadrukt de algemene beleidsdoelstelling het belang van goed onderwijs als basis voor een gezonde en internationaal concurrerende kenniseconomie.

Samenhang tussen de drie beleidsdoelstellingen

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

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



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

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

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

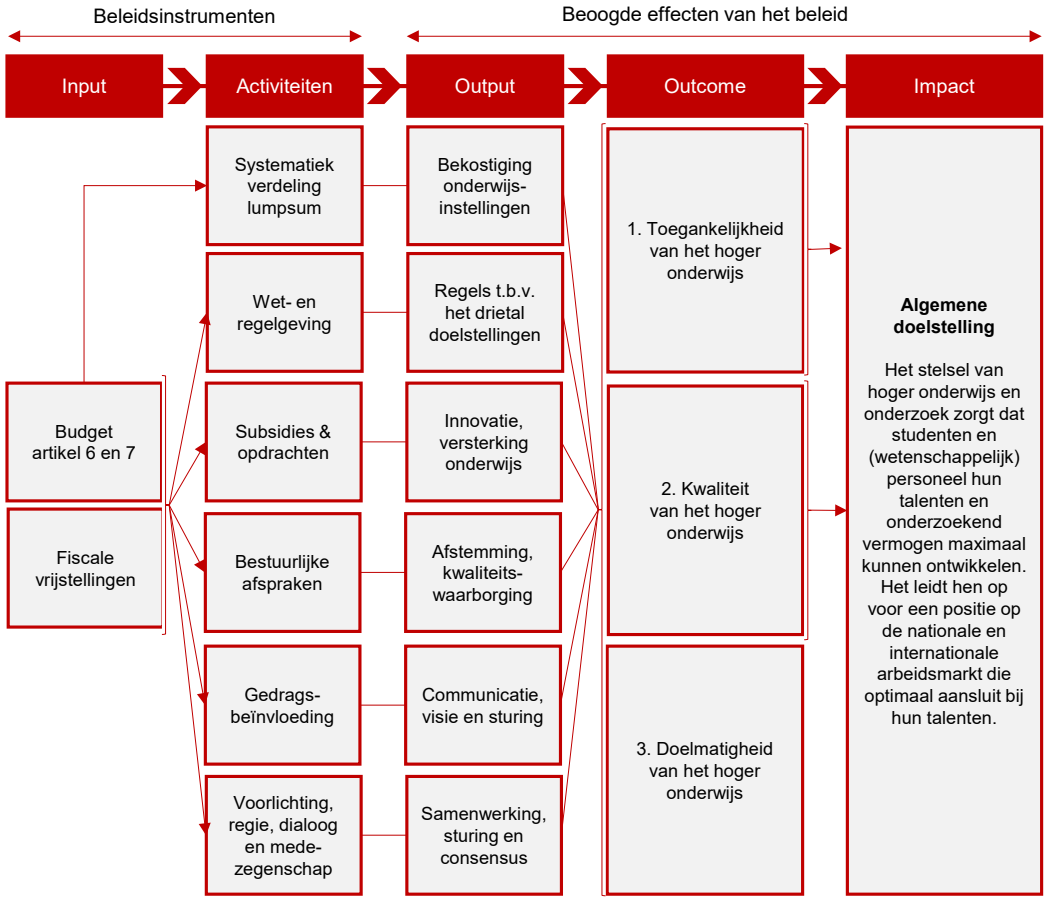
11 Volgens het ministerie van OCW is er bijvoorbeeld frictie tussen 'kwaliteit' en 'doelmatigheid'. Het bieden van een hogere kwaliteit van onderwijs gaat in de praktijk vaak gepaard met hogere kosten en *vice versa*. Ook schrijft Ansell: *"In balancing access, cost, and quality of a higher education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

2.4 Beleidstheorie hoger onderwijs

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

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

Figuur 2.3 Algemeen kader voor de beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

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

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

12 Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/vrijstellingen/onderwijs/vrijstelling_in_het_onderwijs

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

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

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

---

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

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

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

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

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

2.5 Uitgaven op begrotingsartikel 6 en 7

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

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

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

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

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

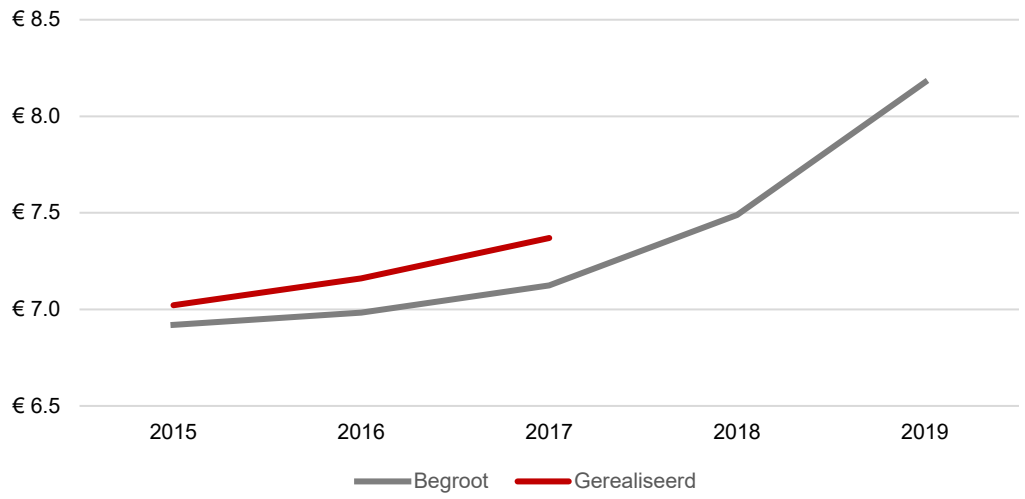
Box 2.1 De studievoorschotmiddelen zijn ingezet ter verbetering van de kwaliteit

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

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

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

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



Noot: De bekostiging voor het hoger onderwijs is in de jaren 2015 - 2017 hoger uitgevallen dan begroot. Zie bijlage C voor een overzicht van de oorzaken zoals gepubliceerd in de jaarverslagen 2015 - 2017.
Bron: Jaarverslagen van het ministerie van OCW (2015-2017) en rijksbegrotingen (2015-2019)

Verantwoording van de uitgaven

Binnen de begrotingsartikelen vindt een zestal vormen van financiering plaats.

1. *Bekostiging*

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

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

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

2. *Subsidies*

   Het ministerie van OCW heeft de volgende subsidieregelingen gesubsidieerd:

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

3. *Opdrachten*
   Voor de beleidsontwikkelingen worden opdrachten verstrekt voor het uitvoeren van diensten. Vooral het beleidsgericht onderzoek en communicatie rondom het studievoorschot stonden in de periode 2015-2018 centraal.
4. *Bijdragen aan agentschappen*
   DUO is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie en levert producten en diensten op het terrein van bekostiging van instellingen, financiering van studenten en informatievoorziening. Een gedeelte van de uitvoeringskosten van DUO valt onder deze begrotingsartikelen.
5. *Bijdragen aan ZBO's / RWT's*
   Het ministerie van OCW levert een bijdrage aan de volgende ZBO's en RWT's:
   - NWO, waaronder het NRO;
   - NVAO.
6. *Bijdragen aan (inter)nationale organisaties*
   Het ministerie van OCW draagt bij aan de bekostiging van organisaties (i) die beleidsmatige prioritaire taken uitvoeren, (ii) die activiteiten uitvoeren die betrekking hebben op de belangenbehartiging van studenten en (iii) die taken uitvoeren die voortkomen uit verdragsrechtelijke verplichtingen. Hieronder vallen onder andere de volgende organisaties:
   - United Nations University (UNU);
   - Europees Universitair Instituut Florence (EUI);
   - Stichting EP-NUFFIC;
   - Stichting Handicap en Studie;
   - Stichting voor Vluchteling Studenten UAF;
   - Interstedelijk Studentenoverleg (IS);
   - Landelijke Studenten Vakbond (LSVb);
   - Stichting Studiekeuze123 (SKI123).

2.6 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende zeven RPE-vragen:

A) Afbakening beleidsterrein

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

B) Motivering van het gevoerde beleid

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

C) Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

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

3 Uitgevoerde onderzoeken 2015-2018

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

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

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

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

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

3.1 Beleidsevaluaties

In totaal zijn er in de periode 2015-20118 18 beleidsonderzoeken beschikbaar die een specifieke maatregel, plan of programma evalueren. Deze studies zijn in dit rapport geclassificeerd als beleidsevaluatie. Beleidsevaluaties beoordelen het gevoerde beleid; is de overheid effectief in het behalen van doelen? En voert zij het beleid op een doelmatige wijze uit? Een succesvolle beleidsevaluatie draagt dan ook bij aan beleidsleren.

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

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

De effectladder

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

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

Tabel 3.2 De effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

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

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)
* Regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en/of propensity score matching.
** De doeltreffendheid van beleid wordt aangetoond door trends (beweging) in indicatoren te bestuderen.
*** Onderzoeksmethodes waarin effecten meer kwalitatief in beeld worden gebracht worden door de effectladder als een terugvaloptie te beschouwen in die gevallen waar het niet mogelijk is de effecten te kwantificeren. Hier volgt het rapport de methodiek van de Maryland Scientific Methods Scale (Farrington et al., 2002) en de resultaten van het rapport “Durf te meten” van de cie. Theeuwes.

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

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

Beoordeling evaluaties

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

Tabel 3.3 Beoordeling evaluaties aan de hand van de effectladder

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

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

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

Niveau 1 – Descriptief: Specificeren onderdelen interventie
Alle 18 beleidsevaluaties hebben het predicaat 'descriptief' volledig behaald. Dat betekent dat in deze beleidsevaluaties ten minste het doel, de doelgroep en de randvoorwaarden van de beleidsmaatregel(en) beschreven zijn. Eén beleidsevaluatie heeft geen aanvullend kwalitatief en/of kwantitatief onderzoek gedaan en heeft daardoor 'descriptief' tevens als eindoordeel.

Niveau 2 – Veelbelovend: Theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing
In totaal 13 van de 18 beleidsevaluaties hebben het predicaat 'veelbelovend' volledig behaald. Deze onderzoeken maken veelal gebruik van kwalitatieve methoden, zoals bijvoorbeeld enquêtes, interviews en/of focusgroepen al dan niet aangevuld met deskresearch, om de effectiviteit van een beleidsmaatregel, programma of plan aan te tonen. Ook is er een aantal beleidsevaluaties die ontwikkelingen proberen te meten. Een beperking van deze onderzoeksmethodes is dat het moeilijk is in te schatten wat er gebeurd zou zijn als het beleid niet zou zijn gevoerd ('*counterfactual*') en daarmee de relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten. Bovendien kunnen antwoorden op effectiviteitsvragen in enquêtes of interviews gekleurd zijn, bijvoorbeeld door sociale wenselijkheid of door (on)tevredenheid over het beleid. In totaal acht beleidsevaluaties hebben 'veelbelovend' tevens als eindoordeel, omdat ze geen aanvullend (kwantitatief) onderzoek hebben verricht.

Niveau 3 – Indicatief: Het aantonen van gewenste veranderingen
In totaal zes beleidsevaluaties toonden doelrealisatie, trends en/of gedragsverandering aan met behulp van een descriptieve data-analyse en zijn daarmee te classificeren als 'indicatief'. Opvallend is dat deze evaluaties veelal niet verder gaan dan een descriptieve analyse. Met behulp van econometrische analyse kan eenvoudig worden vastgesteld of er een correlatie is tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten. Daarnaast kan een meta-analyse informatief zijn voor de doeltreffendheid van beleid. Als empirische data worden ondersteund door een plausibele beleidstheorie, dan wordt de doeltreffendheid waarschijnlijker.

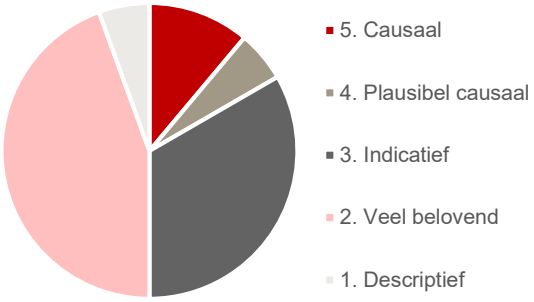
Niveau 4 – Plausibel causaal: Descriptief, veelbelovend en indicatief
Eén beleidsevaluatie heeft het eindoordeel 'plausibel causaal' behaald. Deze evaluaties combineren veelal meerdere onderzoeksmethodes om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. In de praktijk komt dit meestal neer op een combinatie van theoretische, kwalitatieve en kwantitatieve analyses.

Niveau 5 – Causaal: Bewezen effectiviteit interventie
Ten slotte hebben twee evaluaties het eindoordeel 'causaal' behaald. Deze evaluaties hadden een (quasi-)experimentele onderzoeksopzet met een experiment- en controlegroep. Hiermee hebben deze evaluaties, in combinatie met econometrische technieken, een causale relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten weten vast te stellen.

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

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

Niveau	Aantal
5. Causaal	11 procent *(n = 2)*
4. Plausibel causaal	6 procent *(n = 1)*
3. Indicatief	33 procent *(n = 6)*
2. Veelbelovend	44 procent *(n = 8)*
1. Descriptief	6 procent (*n = 1*)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

Tabel 3.5 De doelmatigheid van het beleid is onderbelicht

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

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

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

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

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

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

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

Bron: Jaarverslagen (2015-2017), rijksbegrotingen (2015-2019) en input over de afdekking evaluaties OCW
* Dit betreft de cumulatieve uitgaven in de periode 2015-2018. Zie ook Tabel 2.1.
** De beleidsevaluaties zijn door het ministerie van OCW waar mogelijk gekoppeld aan een begrotingspost. De begrotingspost bekostiging is gekoppeld aan evaluatienummer 31 en 87 (Prestatiebekostiging hoger onderwijs) en 61 (Experiment vraagfinanciering hoger onderwijs). De begrotingspost subsidies is gekoppeld aan evaluatienummer 28 (Project 'Wetenschap en Techniek op de Pabo's'). De overige beleidsevaluaties zijn niet te koppelen aan een begrotingspost.

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

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

5. Studiekeuzecheck is sterk in ontwikkeling en leidt tot minder uitvallers.
In de eerste jaren na invoering is de studiekeuzecheck sterk in ontwikkeling (ResearchNed, 2017c).[22] Opbrengsten van de studiekeuzecheck kunnen zijn een lagere uitval, sterkere binding van studenten met hun opleiding, minder twijfel over de studiekeuze, betere studiehouding van studenten en betere, eerdere sociale en academische integratie. Daarbij is een significant verband *($p<.05$)* tussen deelname aan de studiekeuzecheck en minder uitval aangetoond in het wo, maar niet in het hbo[23] (zie Tabel 3.7). In het hbo blijkt het verschil in uitval verklaard te worden door achtergrondkenmerken van de deelnemers, zoals leeftijd en geslacht. Het effect is wel significant bij hbo-studenten zonder functiebeperking en studenten die geen bètastudie volgen.

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

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

Bron: ResearchNed (2017c)

20 Zie beleidsevaluatie 68 (CPB, 2015).
21 Zie beleidsevaluatie 39 en 40 (Onderwijsinspectie, 2015).
22 Zie beleidsevaluatie 55 (ResearchNed, 2017c).
23 (p = 0.062).

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

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

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

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

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

---

24 Zie beleidsevaluatie 60 (ResearchNed, 2018c).
25 Zie beleidsevaluatie 53 (ECBO en SEO Economisch Onderzoek, 2016).
26 Zie beleidsevaluatie 64 (SEO Economisch Onderzoek, 2014).
27 Zie beleidsevaluatie 87 (Commissie o.l.v. Van de Donk, 2017).
28 Zie Kamerstukken I, 2016-2017, 33 519, nr. M en Kamerstukken II, 2016-2017, 31288 nr.582

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

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

3.2 Monitors

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

Welke beleidsmonitors zijn er?
De meest omvangrijke monitor betreft de Monitor Beleidsmaatregelen.[30] Deze monitor volgt ontwikkelingen in het hoger onderwijs aan de hand van een groot aantal indicatoren uit verschillende

[29] Een voorbeeld: als je kijkt naar het aantal afgestudeerden dat binnen drie maanden een baan heeft gevonden (aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt), dient daarbij rekening gehouden te worden met de economische conjunctuur, is er op het moment veel of weinig marktvraag naar arbeid?
[30] In dit onderzoek zijn bevindingen uit de Monitor 2015, 2016-2017 en 2017-2018 besproken.

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

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

De in- en doorstroommonitor 2008-2017 bevat ontwikkelingen in de in- en doorstroom van studenten in het hoger onderwijs. Daarmee biedt deze inzicht in hoe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in Nederland zich over de tijd voor verschillende doelgroepen ontwikkelt.
Ten slotte is er een monitor met betrekking tot (de):

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

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

Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Er is een terugloop in het aanbod van deeltijd- en duale opleidingen.
In de Lerarenagenda worden vraagstukken rond de *(i)* instroom van studenten in de lerarenopleiding, *(ii)* kwaliteit van de opleiding van leraren en *(iii)* kwaliteit van het lerarenbestand aan de orde gesteld. De agenda telt zeven actiepunten die de hele loopbaan van het leraarschap bestrijken:
- betere studenten aan lerarenopleidingen;
- betere lerarenopleidingen;
- aantrekkelijke en flexibele leerroutes;
- een goed begin voor startende leraren;
- scholen als lerende organisaties;
- alle leraren bekwaam en bevoegd; en
- een sterke beroepsorganisatie.

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

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

3.3 Internationale benchmarks en casestudies

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

Welke internationale studies zijn er?

Het meest omvangrijke beleidsonderzoek betreft de OESO-benchmark hoger onderwijs uit 2019.[33] Elk jaar kijkt de economische samenwerkingsorganisatie naar de prestaties van het hoger onderwijs in 36 ontwikkelde landen en probeert deze te vergelijken. In totaal zijn er bijna vijftig indicatoren waarop het hoger onderwijs wordt beoordeeld. In 2019 is het Nederlands onderwijsstelsel vergeleken met een achttal *peerlanden*. Het gaat hier om België, Denemarken, Estland, Finland, Vlaamse Gemeenschap, Duitsland, Noorwegen en Zweden.[34] De indicatoren zijn in te delen in een drietal hoofdonderwerpen:

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

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

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

---

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

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

Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Benchmark op basis van OESO-data

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

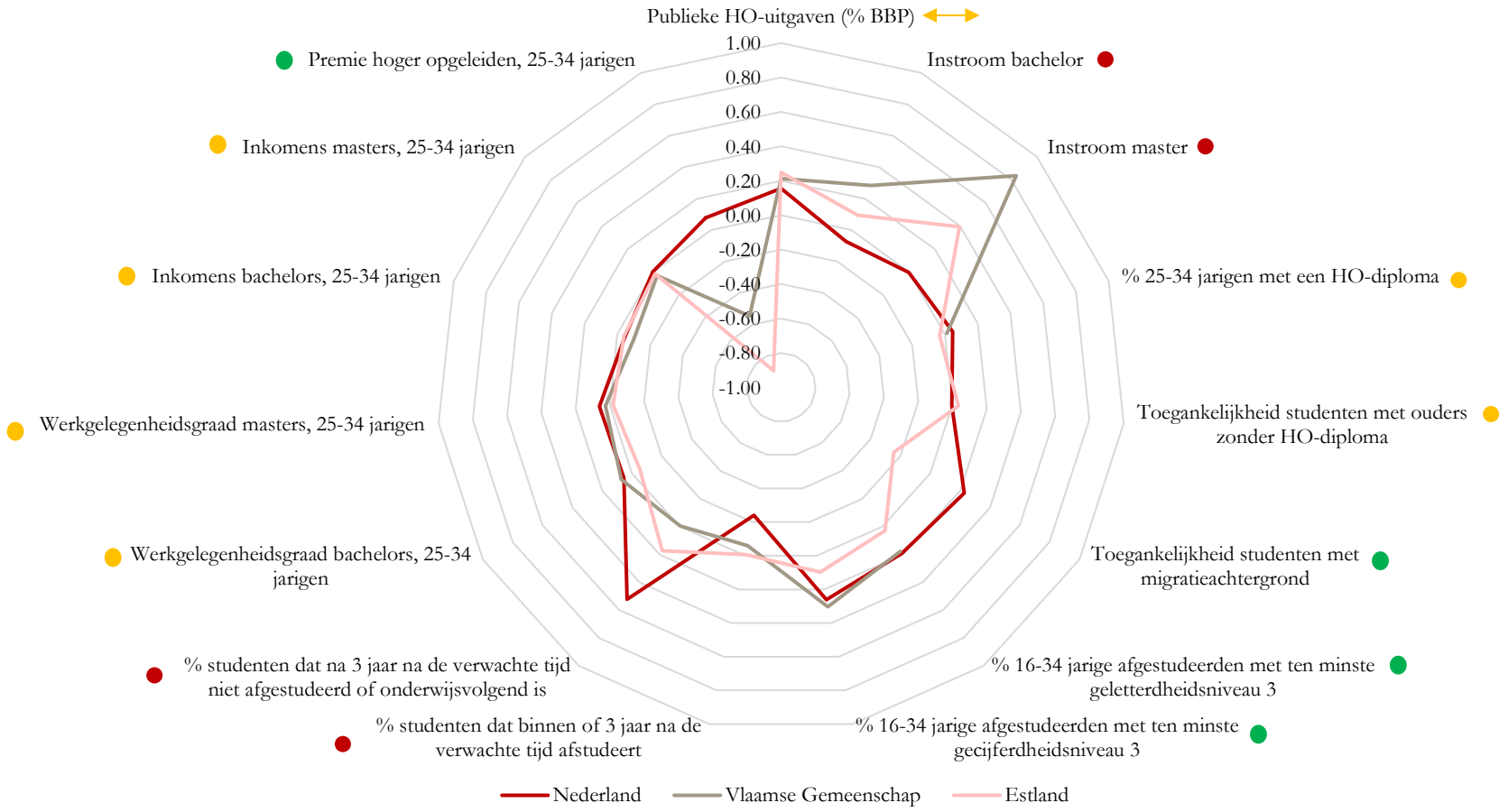
1. Het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met de Vlaamse gemeenschap en Estland

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

2. Het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met de Scandinavische landen

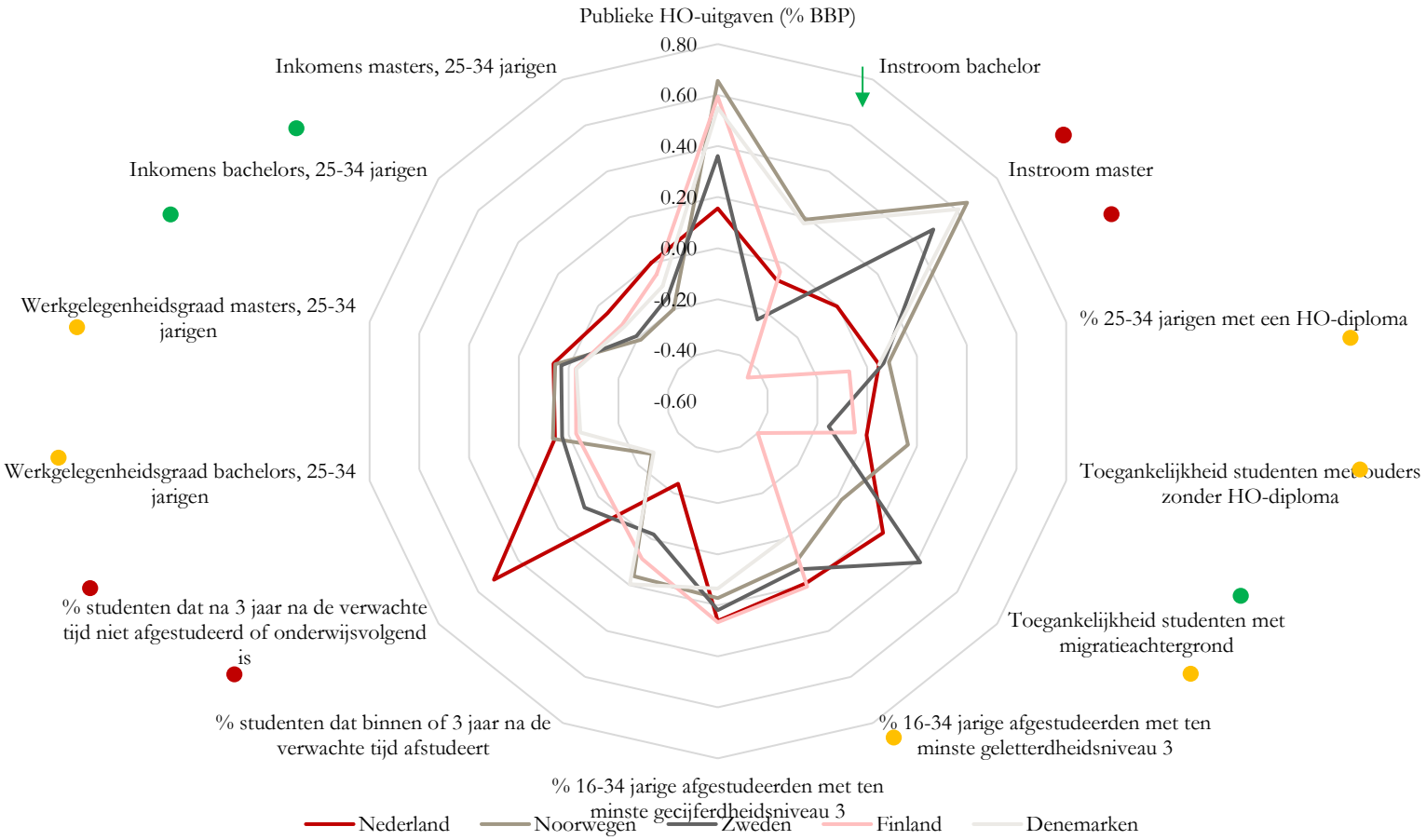
In het tweede web van indicatoren wordt Nederland vergeleken met de Scandinavische landen Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken (zie Figuur 3.2). Deze landen investeren een substantieel groter aandeel van het bbp dan Nederland in het hoger onderwijs; een derde tot twee derde meer dan de mediaan. Deze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

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



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

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



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

3.4 Inspectierapporten

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

Welke inspectierapporten zijn er?

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

Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

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

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

2. Onderwijsinstellingen moeten hun taalbeleid aanscherpen.

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

39 Het predicaat inspectierapport is niet exclusief. Zo bevat paragraaf 3.1 twee beleidsevaluaties en paragraaf 3.2 één monitor die zijn uitgevoerd door de Onderwijsinspectie.
40 Dit rapport bespreekt bevindingen uit de Staat van het Onderwijs studiejaar 2013 tot en met 2017.
41 Zie artikel 7 WHW, lid 2c.
42 Het gaat hier om 2 bekostigde universiteiten en 16 bekostigde hogescholen.

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

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

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

3.5 Adviezen, verkennend en overig onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Conclusies op basis van beleidsonderzoek

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

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

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

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

Conclusie doeltreffendheid

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

Conclusie doelmatigheid

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

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

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

Conclusie systeem als geheel

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

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

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

---

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

3. Doelmatigheid van de uitgaven van het hoger onderwijs:
   - Het Nederlandse ho-stelsel is volgens de OESO-benchmark één van de best gefinancierde systemen.

Overkoepelende conclusies:

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

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

3.7 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende zes RPE-vragen:

D) Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

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

E) De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

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

4 Sturingsfilosofie

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

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

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

Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995)

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

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

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

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

4.1 Autonomie

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

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

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

Noot: De scores zijn bepaald aan de hand van een aantal indicatoren die wel/niet van toepassing zijn op een bepaald land. De scores geven uiteindelijk het percentage van de indicatoren weer dat van toepassing is op het desbetreffende land.
Bron: European University Association (2011)

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

1. Autonomie vraagt om transparantie van uitgaven

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Verbeter de verantwoording van bestedingen

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

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

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

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

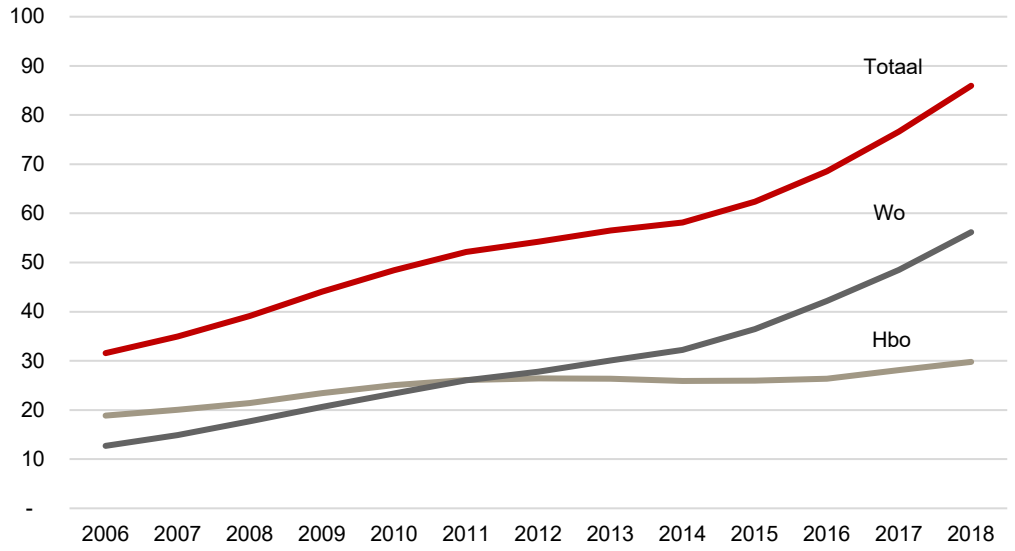
Op hoofdlijnen betekent dit minder autonomie voor instellingen en meer prestatiebekostiging door instellingen financieel te belonen voor profilering. Hierdoor kan volgens het AWTI het onderwijsaanbod worden aangescherpt op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, het onderzoek concurrerend zijn

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

4.2 Open systemen

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Besparings- en intensiveringsvariant

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

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

5.1 Grondslag

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

5.2 Besparings- en intensiveringsmaatregelen

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

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

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

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

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

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

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

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

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

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

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

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

Besparingsmaatregel 3: Verplicht het Nederlands als voertaal voor bacheloropleidingen
De afgelopen jaren is het aantal opleidingen dat geheel of gedeeltelijk wordt aangeboden in het Engels sterk toegenomen; met name in de masterfase en bij wo-bacheloropleidingen. Tegelijkertijd is het aantal EER-studenten ook sterk toegenomen; van ruim 20 duizend in 2006 naar bijna 60 duizend in 2017. Tijdens een studie bedragen de kosten van een EER-student voor de Nederlandse overheid ruim € 7,5 duizend per jaar. Over de gehele studieduur komen de netto kosten voor de

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

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

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

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

Besparingsmaatregel 4: Terugdraaien van de investeringen hoger onderwijs 2015-2025
In 2015 is besloten om vrijgekomen studievoorschotmiddelen te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De instellingen krijgen in 2019 een bedrag van € 184 miljoen in totaal, wat kan oplopen naar € 550 miljoen in 2024. In het geval er significant minder budget beschikbaar is kan ervoor gekozen worden om als eerste te korten op deze intensiveringen. Dit kan uiteindelijk een besparing opleveren van € 200 tot 550 miljoen.

Intensiveringsmaatregel 1: Verbeter de student-docentratio
Het aantal ingeschreven ho-studenten is de afgelopen jaren sterk gestegen. Tegelijkertijd is ook het aantal ho-docenten toegenomen, maar veelal niet zo veel als het aantal studenten. Mede hierdoor ervaren docenten een steeds hogere werkdruk en is er minder tijd voor aandacht en begeleiding van studenten, wat ten koste gaat van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Momenteel is het student-docentratio (het gemiddeld aantal leerlingen per voltijdeenheid leraar) 20,4 in het hbo en 19,3 in het wo.

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

Intensiveringsmaatregel 2: Verder tegengaan van studievertraging en -uitval
Vergeleken met peerlanden heeft Nederland relatief veel studievertraging en -uitval (zie Paragraaf 3.1 en 3.2). Een aantal maatregelen, zoals betere voorlichting, de studiekeuzecheck en het BSA, heeft reeds geleid tot een lager uitvalpercentage onder studenten (zie Paragraaf 3.3). Desondanks blijft Nederland achter ten opzichte van andere landen.

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

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

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

5.3 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende RPE-vraag:

G) Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

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

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

6 Conclusies

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

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

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

6.1 Meten is weten

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

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

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

6.2 Doelen stellen

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

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

6.3 Doelmatigheid in beeld

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

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

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

6.4 Beleidstheorie als leidend instrument

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

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

6.5 Beantwoording RPE-vragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende drie RPE-vragen:

F) Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

16. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
    ➔ *Zie paragraaf 6.1 t/m 6.4*

H) Aanvullende vragen

17. Hoe ziet het beleid gericht op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid eruit in de periode 2015 – 2018 en hoe heeft zich dat sinds de vorige periode ontwikkeld?
    ➔ *Op basis van het onderzoeksmateriaal is hierover geen conclusie mogelijk.*
18. Waar liggen voor de nieuwe Strategische Agenda 2019 – 2024 de belangrijkste kansen om, gegeven de huidige budgettaire kaders, met gericht beleid nog meer maatschappelijke toegevoegde waarde te behalen?
    ➔ *Zie paragraaf 6.1 t/m 6.4*

Literatuur

Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Wetenschap (20115a). *De waarde van creativiteit.* Den Haag, 17 maart 2015.

Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Wetenschap (20115b). *Klaar voor de toekomst?* Naar een brede strategie voor ICT. Den Haag

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

Algemene Rekenkamer (2016). *Vastgoed universiteiten.* Deel 1 Financieel toezicht op de sector

Auditdienst Rijk (2015). *Rapport beleidsdoorlichting 'prestaties van leerlingen en studenten omhoog.*

ATRIA, Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis (2015). *Toekomst zoekt vrouw.* Over de noodzaak van emancipatie in de robotsamenleving.

Center for Higher Education Policy Studies (2015). *Dropout and Completion in Higher Education in Europe.* Main Report.

Center for Higher Education Policy Studies *(2015) - Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems.*

Center for Higher Education Policy Studies (2015a). *De jongens tegen de meisjes.* Een onderzoek naar verklaringen voor verschillen in studiesucces van jongens en meisjes in het mbo, ho

Center for Higher Education Policy Studies (2015b). *Cultures of Quality: An international perspective.* Profiles of Quality Assurance in Higher Education in Nine Countries

Center for Higher Education Policy Studies (2015c). *Internationale good practices.* Onderwijskwaliteit en studiesucces. Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Center for Higher Education Policy Studies (2015d). *Kerncijfers hoger onderwijs in internationaal perspectief.* Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Center for Higher Education Policy Studies (2016). *Structural higher education reform - Design and Evaluation.* Synthesis Report.

Center for Higher Education Policy Studies (2016). *Maatregelen om kansongelijkheid te beperken.*

Center for Higher Education Policy Studies (2016a). *How Can One Create a Culture for Quality Enhancement?*

Center for Higher Education Policy Studies (2016b). *Excellence in higher education.* Educational preferences of honours students in the Netherlands.

Commissie Van de Donk (2017). *Evaluatie experiment prestatiebekostiging (hbo en wo).* Eindrapport expertwerkgroep evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs.

Commissie Theeuwes (2012). *Durf te meten.* Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Commissie Veerman (2010). *Differentiëren in drievoud.* Omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel.

CPB (2015a). *Knelpuntregio's lerarenarbeidsmarkt.* Een eerste verkenning.

CPB (2015b).*The effects of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: a regression discontinuity analysis.*

CPB (2016). *The effects of Additional Study Choice Activities: Evidence from a Randomized Controlled Trial.*

Dialogic (2015). *Big Data in Onderwijs en Wetenschap*. Inventarisatie en essays.

Elffers, L et al. - *Toegankelijkheid van het hbo. V*an complex vraagstuk naar handreiking voor de praktijk. Lectoraat Beroepsonderwijs, 2018, Hogeschool van Amsterdam.

EP-Nuffic (2015). *Internationalisering in beeld.*

EP-Nuffic (2015) - *Analyse stayrate van internationale afgestudeerden 2007-2014*

EP-Nuffic (2016) - *Outgoing student mobility in Dutch higher education 2015-2016*

Financiën (2018). Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek), Staatscourant 16632, 26 maart 2018.

ITS (2015). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs*. Deel 1: Literatuurstudie.

ITS (2015) - *De transformatie van handicap + studie.* Een externe evaluatie.

ITS, ROA en CHEPS (2015). *Het beste uit studenten.* Onderzoek naar de werking van het Sirius Programma om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *De Staat van het Onderwijs.* Onderwijsverslag 2013/2014.

Inspectie van het Onderwijs (2015a). *Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs.* Deelrapport A: Verkenning naar maatregelen rond in- en doorstroom in het bacheloronderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De financiële situatie in het onderwijs 2014*

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs.* Deelrapport B: Verschillen en ontwikkelingen in de instroom in het bekostigd voltijd bacheloronderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015c). *Schakelen van hbo bachelor naar universitaire master.* Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van doorstroom- en schakeltrajecten in het hoger onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Uitkomst onderzoek naleving declaratievoorschriften bestuurders hoger onderwijs*

Inspectie van het Onderwijs (2016a). *De kwaliteit van de toetsing in het hoger onderwijs.*

Inspectie van het Onderwijs (2016b) - *Huisvesting in mbo hbo en wo*

Inspectie van het Onderwijs (2016b). *Recht van spreken.* Het functioneren van opleidingscommissies in het Bekostigd Hoger Onderwijs in 2016.

Inspectie van het Onderwijs (2016c). *De Staat van het Onderwijs.* Onderwijsverslag 2014/2015.

Inspectie van het Onderwijs (2016c) - *De financiële staat van het onderwijs 2015*

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs.* Onderwijsverslag 2015/2016.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Inventarisatie feiten en cijfers.* Docentkwaliteit HO

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Onderzoek naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel hoger onderwijs.*

Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs.* Onderwijsverslag 2016/2017.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *In en doorstroommonitor 2008-2017.* Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?

Kamerstukken I, 2016-2017, 33 519, nr. M

Kamerstukken II, 2016-2017, 31288, nr. 582

KBA Nijmegen (2017). *Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het Hoger Onderwijs.*

KNAW (2018). *Verwevenheid van onderwijs en onderzoek aan Nederlandse universiteiten.*

KPC (2017). *Dyslexieverklaringen nader verklaard.* PO, VO, MBO en HO/WO.

Mertens (2011). *Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 jaar.* Reden tot tevredenheid?

Nuffic (2014a). *Studenten internationaliseren in eigen land.* Nederlands instellingsbeleid

Nuffic (2014b). *Studenten internationaliseren in eigen land.* De praktijk

OESO (2018). *Stelselreview benchmarking higher education system performance*

Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs.* Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap.

Onderwijsraad (2015b). *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.* De waarde(n) van weten.

Onderwijsraad (2016a). *Moeilijk meetbare onderwijsresultaten op het sociale en maatschappelijke domein.* Verkennende notitie in opdracht van de Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016b). *De volle breedte van onderwijskwaliteit.* Van smal beoordelen naar breed verantwoorden.

Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.* Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen.

Panteia (2016) - *Rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs.* Een verkennend en vergelijkend onderzoek.

Rathenau Instituut (2014). *Feiten en Cijfers.* Drijfveren van onderzoekers

Rathenau Instituut (2016). *Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogescholen.*

Rathenau Instituut (2018). *Drijfveren van onderzoekers*

Regioplan Beleidsonderzoek (2015a). *Effectieve schuldpreventie (money matters)*

Regioplan Beleidsonderzoek (2015b). *Effectieve schuldpreventie (financieel studieplan)*

Regioplan Beleidsonderzoek (2015c). *Effectieve schuldpreventie (bright about money)*

Regioplan Beleidsonderzoek (2016). *Het project wetenschap en technologie op de pabo's.*

Regioplan Beleidsonderzoek (2017). *Sectoranalyse onderwijs*

ResearchNed (2014). *Internationalisation at home.* Gebruik en opbrengsten in het Nederlandse Hoger Onderwijs.

ResearchNed (2015). *Invulling en inrichting tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen*

ResearchNed (2015a). *Sturen op cijfers en rendementen*

ResearchNed (2015). *Wel of niet naar het buitenland?* Het dilemma van de scholier. Motieven, ondersteuning en informatiebehoefte van scholieren bij hun voorbereiding om naar het buitenland te gaan voor studie of tussenjaar.

ResearchNed (2015). *Lerende Leraren.* Evaluatie Lerarenbeurs.

ResearchNed (2015a). *Uitbreiding studievoorschot naar nieuwe doelgroepen*

ResearchNed (2016). *Motieven tijdig stoppen studentenreisproduct*

ResearchNed (2016). *Recht van Spreken.* Het functioneren van opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016.

ResearchNed (2016a). *Monitor beleidsmaatregelen 2015.* Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2015.

ResearchNed (2016b). *Motieven van mbo-studenten om al dan niet te kiezen voor het hbo voor en na invoering van het studievoorschot.* Een mixed-methods onderzoek.

ResearchNed (2016c). *Onafhankelijke studiekeuzeinformatie.* Een analyse van de onafhankelijkheid, kwaliteit, betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de data die ten grondslag liggen aan de website Studiekeuze 123.

ResearchNed (2016d). *Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling voor buitenlandverblijf bij startende ho-studenten.* Analyses op basis van de Startmonitor 2008-2009 t/m 2017-2018. Voorlopig rapport.

ResearchNed (2017a). *Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017.* Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016.

ResearchNed (2017b). *Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs.* Eindrapport

ResearchNed (2017c). *De studiekeuzecheck*

ResearchNed (2017d). *Monitor beleidsmaatregelen 2016-2017*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2016.

ResearchNed (2018). *Analyse arbeidsmarktindicator Nationale Alumni Enquête*. Verklaringen voor veranderingen.

ResearchNed (2018). *Tussenverslag monitor experimenten flexibilisering en vraagfinanciering hoger onderwijs*.

ResearchNed (2018a). *Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs*.

ResearchNed (2018b). *Monitor beleidsmaatregelen 2017-2018*. Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2017.

ResearchNed (2018c). *Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo.*

ResearchNed (2018d) - *Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid wo*. Een overzichtsstudie naar doelen, criteria, instrumenten en effecten van selectie.

ROA (2015). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014*. ROA-R-2015/3

ROA (2016).*Van starter tot gevorderde* De loopbaanontwikkeling van hbo'ers in de eerste vijf jaren na afstuderen. ROA-R-2016/6.

ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*.

ROA (2016) - *Wat verwachten werkgevers van hbo afgestudeerden*. ROA-R-2016/1.

ROA (2016). *Studiekeuze en arbeidsmarkt: literatuurstudie*. ROA-R-2016/3.

SEO Economisch Onderzoek (2014). *Verkenning effect studievoorschot op instroom meerjarige masters tekortsectoren*

SEO Economisch Onderzoek (2014) - *Eindrapportage Experimenten Open Bestel*

SEO Economisch Onderzoek (2015) - *Klaar voor de groei Monitor uitrol Associate degree*

SEO Economisch Onderzoek (2016a). *Attracting and retaining highly skilled migrants in the Netherlands*.

SEO Economisch Onderzoek (2016b). *Monitor Ad-ronde 4B*. Samenwerking mbo-hbo bij het opzetten van Associate degrees: een beproefd recept voor succes?

Taskforce Baljeu (2015). *Beter benutten voor beter onderwijs*. Advies van de Taskforce beter benutten onderwijs en openbaar vervoer.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1985). *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*. 19 253.

TIER Top Institute for Evidence Based Education Research (2016) - De financiering, organisatie en bekostiging van leven lang leren in Nederland.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995). *Taken en functies van het hoger onderwijs*. HOAK, HOOP en WHW.

Bijlage A Samenstelling en bijeenkomsten

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

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

Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs ingesteld door het NRO

Marijk van der Wende (voorzitter)
Maarja Beerkens
Jonneke Bolhaar
Wieger Bakker
Martin Valcke
Paul Zoontjens
Niels Rijke (secretaris en beleidsmedewerker van het NRO, geen lid van de commissie)

Bijlage B Uitgevoerd beleidsonderzoek

3.1 - Beleidsevaluaties (aantal: 18)				
Nr.	**Beleidsdoel**	**Auteur**	**Jaar**	**Titel**
3	Kwaliteit	ResearchNed	2014	Internationalisation at home: Gebruik en opbrengsten in het Nederlandse Hoger Onderwijs
13	Kwaliteit	ITS, ROA, CHEPS	2015	Het beste uit studenten
28	Kwaliteit	Regioplan	2016	Het project wetenschap en technologie op de pabo's
31	Kwaliteit	KBA Nijmegen	2017	Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs
38	Toegankelijkheid	ITS	2015	De transformatie van handicap + studie
39	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport A
40	Toegankelijkheid	Onderwijsinspectie	2015	Selectie toegankelijkheid hoger onderwijs - deelrapport B
44	Toegankelijkheid	CPB	2016	The effects of additional study choice activities: Evidence from a randomized controlled trial
47	Toegankelijkheid	ResearchNed	2016	Doorstroom mbo-hbo
53	Toegankelijkheid	SEO	2016	Monitor Ad-ronde 4B
55	Toegankelijkheid	ResearchNed	2017	De studiekeuzecheck
58	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Selectie bij opleidingen met een numerus fixus en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs
60	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo
61	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Monitor experiment vraagfinanciering
64	Doelmatigheid	SEO	2014	Eindrapportage monitor Experimenten Open Bestel
67	Doelmatigheid	CPB	2015	Knelpuntregio's lerarenarbeidsmarkt een eerste verkenning
68	Doelmatigheid	CPB	2015	The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis
87	Doelmatigheid	Commissie Van de Donk	2017	Evaluatie experiment prestatiebekostiging (hbo en wo)

3.2 - Monitors (aantal: 20)				
Nr.	**Beleidsdoel**	**Auteur**	**Jaar**	**Titel**
6	Kwaliteit	CHEPS	2015	De jongens tegen de meisjes
10	Kwaliteit	EP-Nuffic	2015	Internationalisering in beeld
18	Kwaliteit	ROA	2015	De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep
26	Kwaliteit	Rathenau	2016	Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogescholen
30	Kwaliteit	KPC	2017	Dyslexieverklaringen nader verklaard
34	Kwaliteit	KNAW	2018	Verwevenheid van onderwijs en onderzoek aan Nederlandse universiteiten
37	Toegankelijkheid	CHEPS	2015	Dropout and completion in higher education in Europe main port
43	Toegankelijkheid	CHEPS	2016	Maatregelen om kansongelijkheid te beperken

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

3.3 - Internationale benchmarks (aantal: 5)

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

3.4 - Inspectierapporten (aantal: 17)

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

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

3.5 - Verkennend onderzoek (aantal: 18)

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

3.5 - Adviezen (aantal: 7)

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

3.5 - Overig onderzoek (aantal: 10)				
Nr.	**Beleidsdoel**	**Auteur**	**Jaar**	**Titel**
12	Kwaliteit	ITS	2015	Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur
36	Toegankelijkheid	Atria	2015	Toekomst zoekt vrouw: Emancipatie in de robotsamenleving
52	Toegankelijkheid	SEO	2016	Attracting and retaining highly skilled migrants in the Netherlands
62	Toegankelijkheid	NRO	2018	Toegankelijkheid van het hbo: van complex vraagstuk naar handreiking voor de praktijk
63	Toegankelijkheid	ResearchNed	2018	Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs
72	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (money matters)
73	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (financieel studieplan)
74	Doelmatigheid	Regioplan	2015	Effectieve schuldpreventie (bright about money)
76	Doelmatigheid	ResearchNed	2015	Sturen op cijfers en rendementen
79	Doelmatigheid	Algemene Rekenkamer	2016	Vastgoed universiteiten - Deel 1: Financieel toezicht op de sector

Bijlage C Verschil begroting en realisatie

Jaar	Artikel	Uitgaven (in miljoen)	Oorzaak
2015	Art. 6 Art. 7	+ € 18.9 + € 30,4	Aanpassing op basis van de nieuwe raming studentenaantallen
	Art. 6 Art. 7	+ € 31,2 + € 37,5	De loon- (werkgeverslasten) en prijsbijstelling 2015 en de toevoeging van de kabinetsbijdrage voor 2015 voor de Loonruimte-overeenkomst publieke sector
	Art. 6 Art. 7	- € 9,4 - € 1,0	Een intertemporele compensatie om de beschikbare budgetten voor Flexibel HO voor volwassenen in overeenstemming te brengen met de beoogde uitgaven
	Art. 6 Art. 7	- € 5,6 + € 3,4	Diverse kleinere mutaties voor onder andere onderzoek en lerarenbeleid
2016	Art. 6 Art. 7	- € 45,5 + € 57,4	Aanpassing op basis van de studentenaantallen uit de Referentieraming 2016
	Art. 6 Art. 7	+ € 73,7 + € 93,4	De doorverdeling van de loon- en prijsbijstelling tranche 2016, de meerjarige doorwerking Loonruimte-overeenkomst en de herstelopslag pensioenpremie loon- en prijsbijstelling 2016
	Art. 6 Art. 7	 + € 28,2	Toevoegingen vanuit het ministerie van VWS ten behoeve van de academische ziekenhuizen voor de incidentele herstelopslag ABP en de structurele compensatie level-playing-field pensioenen
	Art. 6 Art. 7	- € 4,7 - € 6,9	De verlaging als gevolg van de lumpsum- en subsidietaakstelling
	Art. 6 Art. 7	- € 4,0 - € 8,0	Een overheveling van middelen naar beleidsartikel 16 voor wat betreft het aandeel van de hogescholen en universiteiten in de startimpuls aan de uitvoering van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA)
	Art. 6 Art. 7	- € 10,8 - € 2,2	Een intertemporele compensatie om de beschikbare budgetten voor Flexibel HO voor volwassenen in overeenstemming te brengen met de beoogde uitgaven
	Art. 6 Art. 7	- € 4,6 + € 4,4	Diverse kleinere mutaties voor onder andere onderzoek en lerarenbeleid
2017	Art. 6 Art. 7	+ € 46,9 + € 39,8	Aanpassing op basis van de studentenaantallen uit de Referentieraming 2017
	Art. 6 Art. 7	+ € 63,7 + € 91,4	De verdeling van de loon- en prijsbijstelling tranche 2017
	Art. 6 Art. 7	- € 1,4	Een meevaller op de bekostiging Flexibel HO voor volwassenen, er werden minder vouchers toegekend dan geraamd
	Art. 6 Art. 7	- € 2,0 + € 2,1	Diverse kleinere mutaties voor onder andere lerarenbeleid, uitbesteding van opdrachten en overige beleidsgerichte activiteiten.

Bron: Jaarverslagen 2015 tot en met 2017

Bijlage D Monitors

Nr. 6 – De jongens tegen de meisjes	
Onderwerp	**Conclusie**
Studiesucces: gemiddeld afstudeercijfer	Wat het afstudeercijfer betreft laten de resultaten laten zien dat in het wo geen significante verschillen zijn tussen jongens en meisjes. In het hbo is dat wel gedeeltelijk het geval. Meisjes doen het in het hbo daarbij vooral beter in situaties waarin van de student een actieve rol verwacht wordt en de docent geen centrale rol als bron van informatie heeft.
Competenties	Wat de competenties betreft vinden we dat het niveau van competenties of niet verschilt tussen jongens en meisjes, of in het geval van academische vaardigheden, voor meisjes deels zelfs lager uitvalt. Met andere woorden, het hogere afstudeercijfer vertaalt zich niet in hogere niveaus van competenties.

Nr. 10 – Internationalisering in beeld	
Onderwerp	**Conclusie**
Tussenjaar (gap year)	Tot 2013 namen steeds meer scholieren een tussenjaar voordat ze aan hun studie begonnen. Ook ging een steeds groter deel van de scholieren tijdens hun tussenjaar op reis. In 2014 is deze belangstelling sterk afgenomen. Dat komt door de invoering van het sociale leenstelsel met ingang van het studiejaar 2015-2016. Daardoor moeten in 2014 geslaagde scholieren de keuze maken voor direct studeren met behoud van studiefinanciering, of een tussenjaar waarna de gehele studie zelf zal moeten worden betaald.
	De 'reizigers' onder de studenten met een tussenjaar maken een betere studiekeuze, vallen minder vaak uit in het eerste jaar, hebben meer contacten in het buitenland en zijn vast van plan om tijdens hun studie nogmaals een periode in het buitenland door te brengen. Reizen tijdens het tussenjaar lijkt dus een positieve invloed te hebben op de verdere studieperiode.
	Ruim de helft van de hbo-studenten en ruim twee derde van de wo-studenten wil tijdens de studie graag een periode in het buitenland doorbrengen. Maar nog geen kwart van de studenten doet dit uiteindelijk ook. Dit geeft aan dat er in Nederland nog veel te winnen valt op het gebied van uitgaande diplomamobiliteit.
Inkomende mobiliteit	Het aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt voor een complete studie neemt verder toe. In het academisch jaar 2014-2015 ging het om bijna 9% van alle in het bekostigde hoger onderwijs ingeschreven studenten. Toch ligt dit percentage hiermee nog steeds onder het Europese gemiddelde.
	Deze stijging vindt alleen plaats in het wo, waar in 2014-2015 ruim 13% van de studentenpopulatie een buitenlandse nationaliteit had. Bij het hbo neemt dit percentage juist licht af naar 6,5%.
	Voor het derde jaar op rij neemt het aantal Duitse studenten dat in Nederland studeert af, dit jaar met ruim 1.000 ten opzichte van vorig jaar. Duitse studenten vormen nog wel steeds 37% van alle buitenlandse studenten in het bekostigde hoger onderwijs.
	Het aantal Duitse studenten daalde alleen in het hbo. In het wo steeg het aantal Duitse studenten ook dit jaar juist weer licht. Andersom wordt de lichte daling van het aantal buitenlandse studenten in het hbo volledig veroorzaakt door de afname van de Duitse studenten. Als we kijken naar de meer dan 100 overige nationaliteiten laat ook het hbo weer een stijging van het aantal buitenlandse studenten zien.
	De herkomst van buitenlandse studenten in het bekostigde hoger onderwijs was ook dit jaar weer diverser. Het aantal studenten uit China en België blijft gelijk, maar het aantal studenten uit het Verenigd Koninkrijk nam voor het derde jaar op rij sterk toe. Ook uit Italië, Bulgarije en Spanje nam het aantal studenten dat in Nederland studeerde weer toe. Door datagebrek blijft het aantal studenten dat voor een stage of een deel van de studie naar Nederland komt vrijwel onbekend.
Uitgaande mobiliteit	Het aantal Nederlanders dat zich voor studie in het buitenland inschrijft – uitgedrukt als percentage van de eigen onderwijspopulatie – ligt ondanks een doorgaande stijging nog steeds ruim onder het Europese gemiddelde. Dit is opvallend, gezien de bovengemiddeld internationale oriëntatie van de Nederlandse economie.
	In vrijwel alle bestemmingslanden nam tussen 2010-2011 en 2011-2012 het aantal Nederlandse inschrijvingen toe, vooral in het Verenigd Koninkrijk en België (Vlaanderen).
	Steeds meer studenten maken gebruik van de meeneembare studiefinanciering, vooral studenten die zich inschrijven in België (Vlaanderen), Portugal, Zweden en Duitsland. De verwachting is dat deze meeneembare financiering met de overgang naar het sociale leenstelsel vanaf komend jaar minder populair wordt.
	22% van de afgestudeerden is gedurende de studie naar het buitenland geweest. Dit percentage lijkt zich te stabiliseren. Het verschil in studiepuntmobiliteit tussen het hbo en het

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bijlage E Internationale benchmarks

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

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

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

Nr. 66 – Performance based funding and performance agreements in fourteen higher education systems	
Onderwerp	**Conclusie**
Country study: The Netherlands	The early experiences with performance agreements show that it is an innovative approach. The aims of the performance agreements are to improve student success and educational quality, strengthening the institutions' education and research profile, and increasing the impact and utilization of academic and practice-oriented research. While the largest share of an institution's budget still continues to be determined by a uniform formula (driven partly by performance indicators) a small share of their budget is awarded conditional on signing of an institution-specific performance agreement. This allows the education minister to allocate budgets on more qualitative terms and to differentiate between institutions. In its 2014 mid-term review, the Review Committee learned that the performance agreements were appreciated by most higher education institutions; they functioned as an agenda setting instrument – as an external driver to accomplish internal change.

Nr. 80 – Structural higher education reform	
Onderwerp	**Conclusie**
Research-teaching nexus in the hogescholen sectors in Flanders and the Netherlands	In the Dutch case, the intention was also to strengthen the research-teaching nexus at *hogescholen* in order to produce graduates with a different set of skills ('reflective practitioners'). To achieve this, staff with a stronger 'research orientation' were seen as a prerequisite.
	In terms of goal achievement the structural reforms in Flanders and the Netherlands show considerable similarity. Both reforms can be seen as a success: the operational goals have been achieved.
	In the Netherlands, curricula have been adapted, more research-oriented staff have been appointed, and practice-oriented research conducted by the UAS sector has become institutionalized.

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

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

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

seo economisch onderzoek

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