Stelselrapportage

hoger onderwijs

2016-2023

Colofon

Marieke de Visser, Anja van den Broek en Wouter van Casteren

Frans Kaiser en Renze Kolster

Bianca Leest

© Oktober 2023 ResearchNed Nijmegen in opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagement-systemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging

Inhoudsopgave

1. Inleiding **5**
1.1 Achtergrond 5
1.1.1 Strategische Evaluatie Agenda 5
1.1.2 Aard van hogeronderwijsbeleid: stelselsturing en gerichte impulsen 6
1.2 Uitwerking onderzoeksdoelen en uitgangspunten 7

2. Aanpak van het onderzoek **8**
2.1 Stap 1: Opstellen analysekader 8
2.1.1 Identificeren en ordenen doelen, subdoelen, instrumenten, indicatoren en definities 8
2.1.2 Eerste inventarisatie relevante beleidsmaatregelen 9
2.1.3 Toetsen voorlopige analysekaders 9
2.2 Stap 2: Verzamelen en beoordelen van bestaande informatie 10
2.2.1 Inventariseren van bronnen 10
2.2.2 Beoordeling informatie 11
2.3 Stap 3: Ordenen en consolideren van de informatie 11
2.4 Stap 4: Integreren en analyseren 11
2.5 Stap 5: Rapporteren 12
2.6 Tot slot 12

3. Toegankelijkheid en kansengelijkheid **13**
3.1 Definitie, doelen en subdoelen 13
3.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 15
3.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 19
3.3.1 Wegnemen van financiële drempels 19
3.3.2 Faciliteren van een goede en weloverwogen studiekeuze 21
3.3.3 Waarborgen van een goede doorstroom van toeleverend onderwijs naar hoger onderwijs 23
3.3.4 Eerlijke selectie bij opleidingen met capaciteitsbeperking 26
3.3.5 Wegnemen van obstakels tijdens de studie 28
3.3.6 Aandacht voor de mentale gezondheid voor alle studenten 31
3.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 33
3.5 Aandachtspunten voor de toekomst 35

4. Kwaliteit van het onderwijs **36**
4.1 Definitie, doelen en subdoelen 36
4.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 38
4.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 41
4.3.1 De overheid biedt instellingen de randvoorwaarden om goed onderwijs te verzorgen 41
4.3.2 De overheid borgt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs 42
4.3.3 De overheid stimuleert onderwijskwaliteit en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen 44
4.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 49
4.5 Aandachtspunten voor de toekomst 51

5. Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel **52**
5.1 Definitie, doelen en subdoelen 52
5.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 53
5.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 58
5.3.1 Doelmatigheid van onderwijsaanbod 58

5.3.2 Financiële doelmatigheid *61*
5.3.3 Doelmatigheid van studieloopbanen *65*
5.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 68
5.5 Aandachtspunten voor de toekomst 69

6. Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt **70**
6.1 Definitie, doelen en subdoelen 70
6.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 71
6.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 75
6.3.1 Aansluiting van het opleidingsaanbod op de behoeften van de arbeidsmarkt *75*
6.3.2 Aansluiting van studiekeuzes op de arbeidsmarktvraag *80*
6.3.3 Stimuleren Leven Lang Ontwikkelen en flexibilisering *82*
6.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 84
6.5 Aandachtspunten voor de toekomst 85

7. Internationalisering **87**
7.1 Definitie, doel en subdoelen 87
7.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 88
7.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 93
7.3.1 Inkomende studentmobiliteit *93*
7.3.2 Uitgaande studentmobiliteit *95*
7.3.3 Internationalisation at home *97*
7.3.4 Voertaal van opleidingen *98*
7.3.5 Stayrate buitenlandse studenten *100*
7.3.6 Stafmobiliteit *100*
7.4 Doeltreffendheid van gevoerde beleid 102
7.5 Aandachtspunten voor de toekomst 103

8. Governance **104**
8.1 Definitie, doelen en subdoelen 104
8.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten 107
8.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren 108
8.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 110
8.5 Aandachtspunten voor de toekomst 111

9. Synthese op stelselniveau **113**
9.1 Inleiding 113
9.2 Typen beleidsinstrumenten 113
9.3 Uitkomsten per hoofdbeleidsdoel samengevat 114
9.4 Uitkomsten in internationaal perspectief 117
9.5 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid 117
9.6 Samenhang en wisselwerking tussen de drie hoofddoelen van het stelsel 119
9.7 Sturingsfilosofie 120
9.8 Aanbevelingen 121
9.9 Stelselrapportage als methode voor reflectie 121

Bijlage I Overzicht beleidsinstrumenten **123**

1. Inleiding

Deze eerste stelselrapportage hoger onderwijs beschrijft de hoofdlijnen van het door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gevoerde beleid in de afgelopen zes jaar en reflecteert op de uitkomsten daarvan aan de hand van bestaand onderzoek en bestaande databronnen. In deze inleiding schetsen we allereerst de achtergronden bij en aanleiding voor deze stelselrapportage. In het tweede hoofdstuk is beschreven wat de aanpak van het onderzoeksteam is geweest om te komen tot deze stelselrapportage. De volgende zes hoofdstukken beschrijven de uitkomsten van de analyses per hoofd-beleidsdoel en het laatste hoofdstuk biedt een overstijgende reflectie.

1.1 Achtergrond

Hoger onderwijs is een belangrijk onderdeel van het nationale onderwijsstelsel. Het draagt bij aan economische en sociale welvaart – op individueel, nationaal en internationaal niveau. Om te blijven inspelen op (huidige en toekomstige) maatschappelijke uitdagingen en studenten, docenten en onderzoekers ruimte te geven om hun talenten te kunnen ontwikkelen, is een gezond en duurzaam hoger onderwijsstelsel essentieel. Daarbij horen voldoende investeringen in de volledige keten van het hoger onderwijs, fundamenteel en praktijkgericht onderzoek en een weldoordacht bestuurlijk instrumentarium. Het (op het moment van schrijven demissionaire) kabinet Rutte IV heeft de ambitie het stelsel verder te versterken en heeft zich drie hoofddoelen gesteld, die nader zijn uitgewerkt in de Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap:[1] Deze drie hoofddoelen zijn:

- Een gezond en sterk fundament;
- Ruimte geven aan divers talent;
- Vergroten van de maatschappelijke impact van hoger onderwijs en onderzoek.

Met deze drie hoofdoelen streeft de minister naar het versterken van drie klassieke stelseldoelen – kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Hiervoor zet de minister een uiteenlopende set aan beleidsinstrumenten in. Om inzicht te krijgen in de werking van de beleidsinstrumenten voert het ministerie periodiek beleidsevaluaties uit. De uitkomsten daarvan zijn nodig om inzicht te krijgen in de bereikte en te verwachten resultaten van de ingezette middelen en instrumenten, en om het beleid en de uitvoering ervan steeds weer te kunnen verbeteren. De beoogde opbrengst van de beleidsevaluaties is om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel.

1.1.1 Strategische Evaluatie Agenda

De planning en prioritering van de beleidsevaluaties, die verplicht zijn op grond van de Comptabiliteitswet, worden sinds 2019 gedreven door de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Met strategisch evalueren beoogt de overheid om meer dan voorheen inzicht te krijgen gedurende de héle beleidscyclus en de informatie te gebruiken om beleid continu te verbeteren of bij te sturen.

In de SEA-agenda 2022-2026 stelt de minister van OCW de in de beleidsbrief genoemde kabinetsambities centraal. In de beleidsbrief wordt ook de vernieuwing van de beleidscyclus aangekondigd. Hierbij wordt de tot dan toe door elk kabinet uitgebrachte

[1] Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2022D25614&id=2022D25614

strategische agenda vervangen door een beleidsbrief met prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode, een periodieke stelselrapportage om terug te blikken, en een toekomstverkenning waarin de belangrijkste thema's voor de langere termijn staan. Een uitwerking van de beleidsbrief is het in 2022 gesloten bestuursakkoord met de Vereniging Hogescholen en met Universiteiten van Nederland.[2]

In het licht van de vernieuwde beleidscyclus hebben ResearchNed, KBA Nijmegen en CHEPS deze eerste stelselrapportage opgesteld, die inzicht geeft in de resultaten van het OCW beleid voor de drie brede stelseldoelen: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daarnaast besteedt de rapportage aandacht aan de verwante stelseldoelen governance, internationalisering, en de aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt. De afspraken uit het bestuursakkoord en de beleidsbrief uit 2022 zijn nog te nieuw om daadwerkelijke effecten te kunnen vaststellen middels beleidsevaluatie en zijn dus niet specifiek meegenomen in deze stelselrapportage. De minister van OCW heeft in juli 2023 wel een voortgangsrapportage van het bestuursakkoord en de beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief wordt beschreven welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de gemaakte afspraken.[3]

De stelselrapportage richt zich op thema's die zijn gerelateerd aan het *onderwijs* aan universiteiten en hogescholen. *Onderzoek* – (ongebonden) fundamenteel onderzoek, toegepast en praktijkgericht onderzoek – valt buiten de scope van deze stelselrapportage, omdat het aan de orde komt in de periodieke publicaties van onder andere het Rathenau Instituut – met name in de tweejaarlijkse *Balans van de Wetenschap*.

1.1.2 Aard van hogeronderwijsbeleid: stelselsturing en gerichte impulsen

Als context voor deze stelselrapportage is van belang dat in het hoger onderwijs een belangrijk deel van de doelen en middelen (in de lumpsum) zijn verbonden aan algemene stelseldoelen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) die de relatief grote en autonome hogeronderwijsinstellingen zelf invullen. *Aanvullend* zijn er *gerichte impulsen en maatregelen* die een heel verschillende vorm, sturing en scope kunnen hebben.
Dit zijn bijvoorbeeld:

- prestatie- of kwaliteitsafspraken die breed van aard zijn, in principe *alle* instellingen betreffen en *vrijheden* leggen bij de instellingen voor de planvorming, maar waarbij de overheid het plan beoordeelt en monitort;
- brede impulsen zoals projecten voor Leven Lang Ontwikkelen in het hoger onderwijs;
- *gerichte subsidies* die alleen de subsidieontvangers betreffen, zoals bij de experimenten gericht op flexibiliseren van onderwijs,
- *bijdragen aan brede initiatieven* vanuit de sector zelf, zoals de overheidssteun aan het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT;
- steun en subsidies voor (regionale) samenwerkingsverbanden van instellingen zoals ten behoeve van het opleiden van leraren;
- afspraken binnen de sectoren (sectorplannen).

Het door de overheid gevoerde beleid kan met behulp van verschillende instrumenten worden uitgevoerd, die we in deze stelselrapportage in samenhang in beeld brengen.

---

2 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/14/bestuursakkoord-2022-hoger-onderwijs-en-wetenschap

3 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/12/eerste-voortgangsbrief-bestuursakkoord-en-beleidsbrief-hoger-onderwijs-en-wetenschap

1.2 Uitwerking onderzoeksdoelen en uitgangspunten

Het ten behoeve van de stelselrapportage uitgevoerde onderzoek had twee doelen:

1. Het beschrijven en in beeld brengen van het door de minister van OCW gevoerde beleid met betrekking tot de drie stelseldoelen kwaliteit, toegankelijkheid en de doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel en de resultaten van dat beleid.
2. Het beschrijven en analyseren van de doeltreffendheid van het door de minister van OCW gevoerde beleid. Daarbij gaat het om in samenhang bezien van de belangrijkste conclusies van beleids- en evaluatieonderzoeken op het terrein van het hogeronderwijs-beleid van de minister van OCW.

Daarbij golden de volgende uitgangspunten:

- Er wordt gebruikgemaakt van bestaand beleidsonderzoek en bestaande databronnen (er worden geen nieuwe data verzameld of beleidsevaluaties uitgevoerd).
  Alle beschikbare informatie wordt integraal benut, geconsolideerd en geduid;
- Er wordt een heel beleidsterrein behandeld op basis van relevante indicatoren; niet individuele begrotingsartikelen maar juist het geheel van de hoofddoelen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid vormt de basis;
- Er is, als gevolg van bovenstaande, niet bij alle afzonderlijke onderwerpen een directe koppeling met afzonderlijke onderdelen van de onderwijsbegroting;
- Dit onderzoek combineert aspecten van een klassieke beleidsdoorlichting en een kennissynthese; er vindt een brede inventarisatie van bestaande bronnen plaats met betrekking tot de hoofddoelen van het stelsel als geheel, gevolgd door concrete analyse op basis van kwantitatieve en kwalitatieve beschikbare gegevens.
  De verzamelde informatie is gerelateerd aan concrete doelen en indicatoren;
- De stelselrapportage is een rapportage op hoofdlijnen.

Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe de doelen en uitgangspunten zijn vertaald in een aanpak om deze stelselrapportage op te kunnen stellen.

2. Aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanpak die we hebben gehanteerd om de stelselrapportage op te stellen binnen de gestelde doelen en uitgangspunten. We onderscheiden daarbij de volgende stappen:

Stap 1:	Opstellen analysekader (het ontwikkelen, uitwerken en vaststellen van een analysekader op basis van een breed scala aan documenten, waaronder beleids- en begrotings-documenten, internationale beleidsdocumenten en literatuur, in overleg met OCW)
Stap 2:	Het verzamelen, beoordelen en ordenen van informatie (informatie uit diverse bronnen, kwalitatief en kwantitatief en per indicator; internationale benchmarks)
Stap 3:	Consolideren van de informatie – samenbrengen van de informatie op stelselniveau in een database, gekoppeld aan de onderscheiden (sub)doelen
Stap 4:	Integreren en analyseren: het integreren van alle bevindingen per (sub)doel en het komen tot uniforme uitspraken.
Stap 5:	Rapporteren: maken van keuzes over te rapporteren resultaten en het vervaardigen van de stelselrapportage

2.1 Stap 1: Opstellen analysekader

2.1.1 Identificeren en ordenen doelen, subdoelen, instrumenten, indicatoren en definities

Zoals beschreven in 1.1.1 heeft deze stelselrapportage betrekking op de drie brede stelseldoelen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid en op de verwante stelsel-doelen governance, internationalisering, en de aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt. Deze zes onderwerpen vormden de basis om te komen tot een analyse-kader voor het onderzoek. De doelen met bijbehorende subdoelen zijn allereerst geïnventariseerd en op hoofdlijnen uitgewerkt. Voor deze inventarisatie is gebruikgemaakt van de Beleidsbrief[4], de Strategische Agenda[5] en andere documenten waarin het overheidsbeleid op het gebied van hoger onderwijs wordt aangekondigd of beschreven. Deze andere documenten zijn beleidsbrieven en strategische agenda's uit eerdere periodes, rijksbegrotingen, bestuursakkoorden, jaarverslagen, interne nota's, Kamerbrieven en andere beleidsdocumenten van OCW en van de sectororganisaties. Deze diversiteit aan bronnen was nodig omdat er in de praktijk – zeker voor grote en complexe beleidsterreinen – vaak niet één leidend strategisch beleidsplan is. De informatie is verspreid over meerdere beleidsdocumenten (beleidsnota's, kamerbrieven, rijksbegrotingen, sector- en bestuursakkoorden) of niet volledig, meerdere keren aangepast en vaak deels impliciet gelaten. Welke bronnen zijn gebruikt, is in de individuele hoofdstukken van deze rapportage per hoofdbeleidsdoel weergegeven.

[4] Ministerie van OCW (2022). Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap, ref. 33080266
[5] Ministerie van OCW (2019). Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek

Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de kennis en expertise over hoger onderwijsbeleid van de leden van het onderzoeksteam. Zo hebben we, indien beschikbaar, de volgende punten in kaart gebracht:

- hoofddoelen van beleid en expliciete nevendoelen die extra beleidsaandacht krijgen;
- ordening van doelen naar *kwantitatieve* doelen (zoals minder uitval) en *kwalitatieve* doelen (zoals meer samenwerking);
- vertaling van doelen naar concrete (meetbare, kwantitatieve) indicatoren;
- beschrijving van de relevante context voor het hoger onderwijs die van invloed is op het ho-beleid;
- veranderingen in beleidsdoelen en beleidsmaatregelen in de afgelopen periode (circa 2016 tot heden).

2.1.2 Eerste inventarisatie relevante beleidsmaatregelen

Na het analyseren van de genoemde beleidsdocumenten hebben we een *inhoudelijke* analyse uitgevoerd van de onderwerpen in de volgende onderdelen: beleidsdoelen, acties/instrumenten en indicatoren. Deze stap is uitgevoerd door voor elk van de zes hoofddoelstellingen een zogenaamde doelmiddelboom in kaart te brengen.
Deze doelmiddelbomen fungeerden ook als een uitwerking van relaties tussen de doelen, het beleid en de indicatoren per onderwerp. Onderdeel van deze onderzoeksstap was ook het operationaliseren van indicatoren die verbonden zijn aan de beleidsdoelen. De door het ministerie van OCW gehanteerde definities zijn daarbij het uitgangspunt geweest.
Het resultaat van deze stap in het onderzoek was een voorlopig analysekader per hoofdbeleidsdoel, in de vorm van een doelmiddelboom. Dit vormde geen rigide kader, maar een heuristisch kader waarin de inzichten van andere experts en belanghebbenden betrokken konden worden en dat gedurende het onderzoek op basis van gevonden informatie bijgesteld kon worden.

2.1.3 Toetsen voorlopige analysekaders

Na het construeren van het voorlopig analysekader in de vorm van doelmiddelbomen, hebben we zes groepsgesprekken gevoerd met direct betrokken beleidsambtenaren van het ministerie van OCW. Er stond steeds een van de zes hoofdbeleidsdoelen centraal in een gesprek met de bij dat doel direct betrokken ambtenaren. De beleidsambtenaren zijn hiervoor gevraagd omdat zij degenen zijn die vanuit het (gevoerde of te voeren) beleid aanvullende informatie konden geven over de indicatoren c.q. direct betrokken zijn bij desbetreffende dossiers. Het doel van deze stap was het valideren van het analysekader per (hoofd)beleidsdoel door het bespreken van de geïdentificeerde *begrippen en indicatoren* bij (sub)doelen en na te gaan of er sprake is van missende of redundante informatie. Daarnaast is hierbij besproken of het concept analysekader herkend wordt en de belangrijke elementen in de context van het hoger onderwijs bevat, die de doelen, het doelbereik en het beleid kunnen hebben beïnvloed. Daarnaast zijn de doelmiddel-bomen voorgelegd aan koepelorganisaties UNL en de VH met dezelfde gespreksonderwerpen als met de medewerkers van het ministerie van OCW, maar dan met het specifieke perspectief van de koepelorganisaties. Zij hebben mondeling en schriftelijk gereageerd en ook hun kennis en ervaring hebben bijgedragen aan het aanvullen van het analysekader.

Deze onderzoeksfase eindigde met een definitief analysekader, dat het uitgangspunt vormde voor de rest van het onderzoek, voor elk van de hoofdbeleidsdoelen.
Het analysekader is daarnaast gaandeweg het onderzoek bijgesteld, als nieuwe informatie (bijvoorbeeld door het bestuderen van bestaande beleidsevaluaties) daartoe aanleiding gaf.

2.2 Stap 2: Verzamelen en beoordelen van bestaande informatie

2.2.1 Inventariseren van bronnen

In deze tweede stap in het onderzoek hebben we informatie verzameld over de hoofdbeleidsdoelen. Bronnen daarvoor waren onderzoeks- en (beleids-)evaluatie-rapporten (al dan niet in opdracht van het ministerie van OCW), wetenschappelijke artikelen, maar ook websites waarop informatie ontsloten wordt (Studiekeuze123, OCW in Cijfers, Studentenmonitor etc.). We zijn hierbij uitgegaan van de onderzoeken met een *landelijke* scope. Dat wil zeggen dat we evaluaties en onderzoeken op het niveau van een individuele instelling of lager niet hebben betrokken. We hebben de database opgebouwd met behulp van de volgende informatiebronnen:

- Onderzoeken die bij het onderzoeksteam bekend waren op basis van eigen ervaring met onderzoek in het hoger onderwijs;
- Onderzoeken die zijn aangedragen door de opdrachtgever of de VH of UNL;
- lopend en afgerond onderzoek dat is weergegeven op de website van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).[6]
- Informatieafspraken: het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, CDHO en NVAO stemmen jaarlijks in de informatieafspraken lopende en voorgenomen beleidsonderzoeken in het hoger onderwijs af met de ho-instellingen de VH en UNL. Dit betreft met name de onderzoeken die minimaal in enige mate belastend zijn voor instellingen, bijvoorbeeld omdat interviews of enquêtes onderdeel zijn van het onderzoek. De informatieafspraken bevatten concreet beleidsonderzoek dat OCW uitzet en de onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO en CDHO zelf doen of laten uitvoeren.
- Overige bronnen:
  - Zestor en Sofokles, de arbeidsmarktplatforms voor het hbo en wo, die data verzamelen en analyses en onderzoek laten verrichten over de onderwijsarbeidsmarkt in het hoger onderwijs;
  - onderzoeken van de Onderwijsraad, NVAO, Inspectie van het Onderwijs, het CPB, SCP en de SER;
  - onderzoeken uitgevoerd door/in opdracht van ISO en/of LSVb
  - onderzoeken gepubliceerd door agentschappen en sectororganisaties voor het hoger onderwijs, zoals Nuffic (internationalisering) en SURF (digitalisering).

Daarnaast bestaan er diverse robuuste databronnen die worden ontsloten via diverse websites waarvan gebruikgemaakt kon worden:

- www.ocwincijfers.nl (algemeen);
- www.nuffic.nl/onderwerpen/onderzoek/internationalisering-feiten-en-cijfers (internationalisering);
- DUO (open onderwijsdata);
- www.studentenmonitor.nl;
- Kennisbanken van de VH en UNL;[7]
- Eurostat, UMultirank, European Tertiary Education Register (ETER), Eurostudent en de OESO (Education at a Glance) voor internationale gegevens.

Uit de databronnen zijn gegevens gebruikt uit een periode van maximaal tien jaar (indien beschikbaar). Het gevoerde beleid dat is geanalyseerd, is beleid dat sinds 2016 is ingezet.

---

6 www.nro.nl/onderzoeksprojecten

7 Zie bijvoorbeeld www.verenigingenhogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers en https://www.universiteitenvannederland.nl/nl_NL/feiten-en-cijfers.html

2.2.2 Beoordeling informatie

In de eerste ronde van informatie verzamelen via de bronnen zoals genoemd in de vorige paragraaf, is een groslijst van alle bronnen gemaakt. Vervolgens is per bron op basis van titel en samenvatting nader beoordeeld of deze bron relevant was voor inclusie in de analyse voor de stelselrapportage. Daarbij is gekeken of het onderwerp/de hoofdvraag daadwerkelijk aansloot bij een van de hoofdbeleidsdoelen, de bron een landelijke of internationale scope had en of de gerapporteerde periode 2016-2023 besloeg (bij bronnen over door OCW gevoerd beleid) of 2013-2023 (bij databronnen). Indien de bron aan deze criteria voldeed, is hij nader in kaart gebracht. Per bron is vastgelegd:

- titel;
- auteurs;
- jaartal;
- onderzoeksvraag (indien van toepassing);
- het hoofdbeleidsdoel waarbij de bron aansluit;
- relevante uitkomsten op hoofdlijnen.

Aan elk *onderzoeksrapport* hebben we daarnaast een 'gewicht' toegekend dat de waarde 1-5 kan aannemen. Dit is een gewicht voor de *bewijskracht* van de gebruikte methode(n). Het cijfer 1 staat daarbij voor een descriptief onderzoek, dat informatief en relevant kan zijn, maar waarin geen causale verbanden worden onderzocht. Een 5 staat voor een onderzoek op basis waarvan (het ontbreken van) causaliteit kan worden aangetoond. Een hoog of laag gewicht zegt niets over de kwaliteit van uitgevoerde evaluaties. De onderzoeksvraag en -opdracht hebben grote invloed op de bewijskracht die maximaal behaald kan worden.
Het analyseren van de bronnen die via de genoemde kanalen in kaart zijn gebracht, leidde door middel van snowballing ook tot het vinden van aanvullende bronnen.

2.3 Stap 3: Ordenen en consolideren van de informatie

De informatie over de relevante onderwerpen voor deze stelselrapportage was zeer divers van aard; cijfers, beschrijvende teksten, oordelen over beleid en de uitvoering van beleid op verschillende aggregatieniveaus uit tal van bronnen, met betrekking tot verschillende periodes. Om overzicht te houden en informatie goed te kunnen combineren, hebben we de informatie vastgelegd in een database met het analysekader als kapstok voor het ordenen van de informatie. Deze database bood de basis voor de volgende stap: het integreren en analyseren van diverse soorten verkregen informatie.

2.4 Stap 4: Integreren en analyseren

Deze laatste inhoudelijke stap was meta-analyse van alle informatie, in eerste instantie per hoofdbeleidsdoel. De per gevonden bron geprotocolleerd geregistreerde data zijn samengevat in één database. Met behulp van deze database is een overkoepelende analyse uitgevoerd met de onderzoeksvragen als uitgangspunt. Hieruit bleken zowel de rode draden als de overeenkomsten en tegenstrijdigheden tussen/in de verschillende bronnen. Deze zijn beschreven in de afzonderlijke hoofdstukken van deze stelsel-rapportage en in de afsluitende reflectie.

Voor conclusies over de doeltreffendheid van het beleid vormden bevindingen in evaluatierapporten over de effecten van beleidsmaatregelen kerninput. Als er geen (betrouwbare) uitspraken over effecten mogelijk waren, hebben we dat vermeld. De conclusies die hieruit voortvloeiden, per beleidsdoel, maatregel en voor het stelsel als geheel, kunnen belangrijk zijn voor te voeren beleid in de toekomst. Zijn er bijvoorbeeld

herhaaldelijk terugkomende succes– en faalfactoren, die in toekomstige beleidsvorming mogelijk daarom meer aandacht moeten hebben? Door deze aanpak hebben we de uitkomsten niet alleen naast elkaar (los van elkaar) geanalyseerd en geïnterpreteerd, maar ook op geïntegreerde manier.

2.5 Stap 5: Rapporteren

Na het analyseren van de beschikbare informatie zijn de uitkomsten beschreven in deze rapportage. We hebben daarbij gekozen voor een vaste indeling per hoofdbeleidsdoel. We besteden aandacht aan de definitie van het thema en uitwerking van de doelen, beleidsontwikkeling en gehanteerde instrumenten, uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken op de indicatoren, de doeltreffendheid van het beleid en, daaruit voortvloeiend, aandachtspunten voor de toekomst. Deze rapportage eindigt met een slothoofdstuk waarin de uitkomsten overstijgend aan de zes hoofddoelen worden beschreven.

2.6 Tot slot

In de volgende hoofdstukken worden de uitkomsten van de analyses weergegeven per hoofdbeleidsdoel en vormen zo samen deze eerste stelselrapportage hoger onderwijs. De stelselrapportage is zorgvuldig samengesteld, de onderzoekers pretenderen echter niet volledig te zijn. Deze rapportage gaat over de hoofdlijnen van landelijk beleid. Inherent hieraan is dat keuzes gemaakt moeten worden in wat wel te rapporteren en wat niet. De behandelde thema's zijn vaak onderling gerelateerd. Om hieraan uitdrukking te geven hebben we het midden gezocht tussen het opnemen van verwijzingen tussen hoofdstukken en het deels laten terugkomen van informatie op meerdere plekken. Het (laten) opstellen van een stelselrapportage als onderdeel van een beleidscyclus was nieuw voor zowel de opdrachtgever als het onderzoeksteam. Een van de doelen was het bieden van een basis van waaruit keuzes kunnen worden gemaakt voor eventuele volgende edities van een stelselrapportage, waarin bijvoorbeeld specifieke onderwerpen uitgebreider kunnen worden bestudeerd of nieuwe onderwerpen toegevoegd.

3. Toegankelijkheid en kansengelijkheid

3.1 Definitie, doelen en subdoelen

Toegankelijkheid en kansengelijkheid zijn belangrijke thema's in het hoger onderwijs. Tegelijkertijd neemt ook de politieke en maatschappelijke aandacht voor kansenongelijkheid toe als de percipieerde ongelijkheid in de samenleving groter wordt.[8] Het doen van onderzoek naar de toegankelijkheid van het hoger onderwijs kan bijdragen aan een beter begrip van de obstakels en uitdagingen waarmee studenten worden geconfronteerd. Het kan ook helpen om beleid te ontwikkelen of strategieën te formuleren te ontwikkelen om de toegang tot het hoger onderwijs te verbeteren. Van toegankelijkheid bestaan tal van definities. Al in 1997 beschreef de Onderwijsraad een veelheid van dimensies die samenhangen met het begrip 'toegankelijkheid'.[9] Binnen de discussie over toegankelijkheid staat meestal ook het begrip 'meritocratie' centraal: 'de verdeling van maatschappelijke kansen (en onderwijskansen) hoort gebaseerd te zijn op 'verdienste' en niet op afkomst of andere persoonlijke kenmerken of achtergrondkenmerken.[10] In het onderwijs bestaat verdienste uit 'bewezen' (getoetste) prestaties. Toegankelijkheid refereert dan aan een situatie waarin:

> *'Een ieder die dat aan kan, hoger onderwijs naar eigen vermogen kan volgen'.*[11]

De Expertgroep toegankelijkheid hoger onderwijs definieert het begrip 'toegankelijkheid' als volgt:

> *'Een waarborg dat (aankomend) studenten die daartoe de potentie en ambitie hebben het hbo en/of wo succesvol kunnen bereiken en doorlopen' en dat 'de toegankelijkheid van hoger onderwijs betrekking heeft op alle fasen van de studieloopbaan naar en door het hoger onderwijs: de toeleiding naar en voorbereiding op het hoger onderwijs, de instroom in het hoger onderwijs, het doorlopen van de bachelor en/of master, tot en met de uiteindelijke diplomering'.*[12]

---

8 Zie onder andere Jonathan Mijs & C Hoy (2021). How information about inequality impacts belief in meritocracy: Evidence from a randomized survey experiment in Australia, Indonesia and Mexico. Opent extern. Social Problems, 69 (1), 91-122 en Jonathan Mijs (2021). The paradox of inequality: Income inequality and belief in meritocracy go hand in hand. Opent extern. Socio-Economic Review, 19 (1), 7-35. Ook: Borghans, L., & Diris, R. E. M. (2021). Ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs door de jaren heen.

9 Onderwijsraad (1997). Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs

10 Kohnstamm Instituut (2009). De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen. Balans van tien jaar adviezen

11 Onderwijsraad (2011). Hoger onderwijs voor de toekomst

12 https://www.nro.nl/organisatie/expertgroep-toegankelijkheid-hoger-onderwijs

Op de website van het ministerie van OCW is de volgende definitie weergegeven:

> *'Gelijke kansen in het onderwijs betekent dat iedereen die de capaciteit heeft om te studeren, de mogelijkheid moet hebben om te studeren. De achtergrond en de persoonlijke omstandigheden van studenten zouden zo min mogelijk invloed moeten hebben op de onderwijsuitkomsten. Dat betekent dat de studentenpopulatie die in het hoger onderwijs instroomt, aan het hoger onderwijs deelneemt en het succesvol afrondt, zoveel mogelijk een afspiegeling zou moeten zijn van de diversiteit in het toeleverende onderwijs. Ondervertegenwoordiging in het hoger onderwijs van specifieke groepen kan duiden op ongelijke kansen'.*[13]

Toegankelijkheid betekent hiermee, kort gezegd, dat iedereen die hiertoe gekwalificeerd is, de kans moet hebben om het hoger onderwijs met succes te betreden en te doorlopen zonder dat er sprake is van formele of informele factoren die dat kunnen belemmeren. Toegankelijkheid raakt daarnaast ook sterk aan mogelijkheden die mensen krijgen voor het volgen van tweedekansonderwijs, voor omscholing of het maken van een carrière-switch. Ook hierin voorziet het Nederlandse hogeronderwijsstelsel.
Voor deze stelselrapportage richten we ons in de eerste plaats op de initiële studenten. Voor beleid rondom leven lang ontwikkelen (LLO) en thema's als bijscholing, omscholing en zijinstroom verwijzen we naar hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.

In dit hoofdstuk geven we allereerst een overzicht van het gevoerde beleid ten aanzien van toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs. Hierna wordt aan de hand van een aantal belangrijke ijkmomenten in de studieloopbaan van studenten in het hoger onderwijs een overzicht geschetst van de stand van zaken op het gebied van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in de periode 2013-2023. We volgen hierbij het studiepad dat studenten afleggen: studiekeuze, financiële drempels, doorstroom, selectie en obstakels tijdens de studie. We hebben hierbij niet de pretentie om een directe (causale) relatie te leggen tussen beleidsinstrumenten en uitkomsten. Wel is het mogelijk om aan de hand van de indicatoren uitspraken te doen over de ontwikkeling van de toegankelijkheid. De volgende deelonderwerpen van toegankelijkheid komen aan bod:

- wegnemen van financiële drempels;
- faciliteren van een goede en weloverwogen studiekeuze;
- waarborgen van een goede doorstroom van het toeleverend onderwijs naar het hoger onderwijs;
- eerlijke selectie bij opleidingen met capaciteitsbeperking;
- wegnemen van obstakels tijdens de studie;
- aandacht voor de mentale gezondheid van alle studenten.

Voor het vaststellen of het hoger onderwijs toegankelijk is, kijken we naar de diversiteit van de (potentiële) studentpopulatie. Diversiteit gaat over het vermogen van het hoger onderwijs om studenten met diverse achtergronden aan te trekken en de opleiding succesvol te laten doorlopen. Om na te gaan hoe divers de onderwijsdeelname aan het hoger onderwijs is, wordt de instroom vaak vergeleken met de samenstelling van de groep doorstroomgerechtigden en studerenden op een aantal cruciale kenmerken. Uiteraard vinden er ook selecties plaats in de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs en in mobiliteitskansen binnen het voortgezet onderwijs.
Deze blijven voor deze publicatie buiten beeld. Ons vertrekpunt is het grootste contingent (mainstream) personen met formeel toegangsrecht[14]. Optimale toegankelijkheid of gelijke kansen in het hoger onderwijs betekent hiermee concreet dat iedereen die de

[13] https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/toegankelijkheid/overzicht
[14] In deze analyse zijn zij-instromers, instroom uit het buitenland en personen die op andere gronden instroomgerechtigd zijn, buiten beschouwing gelaten.

capaciteit heeft om te studeren, de formele mogelijkheid moet hebben om te studeren. De achtergrond en de persoonlijke omstandigheden van studenten mogen hierop zo min mogelijk invloed hebben. In dit hoofdstuk kijken we hierbij naar groepsgebonden ongelijkheid op basis van culturele, sociale, economische factoren en naar persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden van (aankomend) studenten.
Deze kenmerken zijn in onderstaand overzicht opgenomen. De belangrijkste vraag hierbij is: zijn er (groepsgebonden) verschillen in studiekeuzeprocessen, financiële drempels, doorstroom, deelname en uitkomsten van (zelf)selectie, mogelijke obstakels tijdens de studie en mentaal welzijn op basis van deze kenmerken?

Culturele factoren	Migratieachtergrond en cultureel kapitaal
Sociale factoren	Opleiding- en inkomensniveau van ouders
Persoonskenmerken	Geslacht
Economische factoren	Financiële achtergrond van ouders
Persoonlijke omstandigheden	Ziekte, beperkingen en zorgtaken Mentaal welzijn

3.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

Wegnemen van financiële drempels
De overheid zette de afgelopen jaren diverse beleidsinstrumenten in om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen en kansengelijkheid te vergroten.
Het belangrijkste beleidsinstrument om de financiële toegankelijkheid te waarborgen is het **studiefinancieringsstelsel**. Het doel van dit stelsel is ervoor zorg te dragen dat er voor individuele studenten geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren. Met het stelsel wordt daarnaast recht gedaan aan het principe dat studeren ook een investering is voor de student zelf en dat wordt verwacht dat ook ouders een bijdrage leveren aan de studie van hun kinderen, evenals de student zelf. Studiefinanciering in het hoger onderwijs is beschikbaar voor voltijds studerenden en bestond tot 2015-2016 uit een basisbeurs voor alle nominaal studerenden (t/m 2015-2016), een inkomensafhankelijke aanvullende beurs, een reisvoorziening) en studieleningen. Dit stelsel is met ingang 2015-2016 grondig herzien met de invoering van het zogeheten '**studievoorschot**' (leenstelsel). De belangrijkste wijzigingen hierbij waren de afschaffing van een basisbeurs voor iedereen, de invoering van een herzien leenstelsel met gunstige leenvoorwaarden en een substantiële verhoging van de inkomensafhankelijke aanvullende beurs voor studenten van wie de ouders niet of verminderd in staat zijn om een bijdrage te leveren aan de opleiding van hun kinderen.[15] Vrijgekomen middelen zijn geherinvesteerd ten behoeve van een algehele kwaliteitsverhoging van het hoger onderwijs. In de publieke opinie en later ook vanuit de politiek was er veel weerstand tegen dit leenstelsel. Het zou een negatieve invloed hebben op het algeheel welbevinden van studenten, financiële stress veroorzaken en met in toenemende mate mbo-gediplomeerden belemmeren om door te stromen naar het hoger onderwijs. Er is besloten tot herinvoering van de basisbeurs per studiejaar 2023-2024.

Om ervoor te zorgen dat ook voor oudere studenten studiekosten geen drempel vormen voor onderwijsdeelname is het **levenlanglerenkrediet** ingevoerd, een lening voor het betalen van het collegegeld voor studenten aan een erkende voltijd-, deeltijd- of duale opleiding aan hbo of universiteit (ook modulair onderwijs) die jonger zijn dan 56 jaar.

[15] Het Studievoorschot is uitsluitend in het hoger onderwijs ingevoerd. In het mbo heeft de basisbeurs altijd bestaan. Studiefinanciering in het mbo en hoger onderwijs verschilt op een aantal onderdelen. Zie voor een overzicht ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering.

Op 1 september 2018 is de **Wet verlaagd wettelijk collegegeld** in werking getreden. Deze wet had tot doel de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te vergroten voor aankomend eerstejaarsstudenten door de financiële drempel voor toetreding te verlagen. Om het lerarentekort tegen te gaan is de verlaging van het collegegeld voor leraren-opleidingen voor zowel eerstejaarsstudenten als tweedejaarsstudenten van leraren-opleidingen van toepassing.

Voor studenten die studeren onder bijzondere omstandigheden bestaat het **profilerings-fonds**. Het profileringsfonds is een voorziening voor de financiële gevolgen van studie-vertraging door bijzondere omstandigheden zoals ziekte, functiebeperking, zwangerschap of studentparticipatie in besturen of medezeggenschap. Daarnaast bestaan er binnen het studiefinancieringsstelsel nog steeds andere voorzieningen zoals verlenging van de prestatiebeurs in bepaalde omstandigheden en verlenging van de diplomatermijn.

Faciliteren van een goede en weloverwogen studiekeuze, waarborgen van een goede doorstroom van het toeleverend onderwijs naar het hoger onderwijs en een eerlijke selectie bij opleidingen met capaciteitsbeperking

De beleidsdoelen zijn voor een groot deel geoperationaliseerd in de in 2013 ingevoerde **Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs**. Deze wet had een tweeledig doel: allereerst het realiseren van een beter, maar ook strenger en uitdagend studie-klimaat en ten tweede een herkenbaar doelmatig opleidingenaanbod met meer profiel en meer differentiatie in het onderwijs met als doel het hoger onderwijs beter te laten inspelen op verschillen in aanleg en vermogen van studenten en op de behoeftes van de arbeidsmarkt.

De meest in het oog lopende speerpunten hierin zijn de **verbetering van de studiekeuze** (vervroeging aanmelddatum, studiekeuzecheck, studiekeuzevoorlichting), **selectieve toelating** tot de masters en vervanging van de gewogen loting door **decentrale selectie** bij alle opleidingen met een numerus fixus per 2017-2018 (waarvan daarna meermaals regels rondom het aantal en het type criteria zijn aangepast). De afschaffing van de **gewogen loting** had tot doel 'de aspirant-studenten meer grip te geven op hun kans om toegelaten te worden tot een opleiding met een capaciteitsfixus, instellingen meer zeggenschap te geven over het selectieproces en een betere match tussen de student en de opleiding te bewerkstelligen'.[16] In 2021 wordt geconstateerd dat er ongewenste neveneffecten zijn van deze decentrale selectie; per 1 september 2023 treedt daarom de wet in werking om decentrale loting als selectiemethode toe te voegen voor opleidingen met capaciteitsfixus in het hoger onderwijs.[17]

Met de invoering van de Wet Kwaliteit in Verscheidenheid (2013) werd het **recht op toegang tot een (doorstroom)master** aan dezelfde instelling geschrapt. Voor de selectie bij toelating tot de master zijn instellingen veel vrijer in het bepalen van selectiecriteria. Sinds de invoering van de harde knip is er geen vanzelfsprekende doorstroom meer van een bachelor naar een master. Studenten hebben veel meer keuzevrijheid in het kiezen van een passende master, aan dezelfde of aan een andere universiteit. Aandacht voor de toegankelijkheid van masteropleidingen is veel meer aan

[16] Kst-35765-3 Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het toevoegen van decentrale loting als selectiemethode voor opleidingen met capaciteitsfixus in het hoger onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 765, nr. 3, memorie van toelichting

[17] Stb. 2023, 177

het veld zelf overgelaten. [18],[19] De UNL publiceerde in september 2018 het Kader tot toelating master waarin aandacht wordt besteed aan (1) toelatingseisen en toegankelijkheid, (2) transparantie en voorlichting en (3) gelijke criteria voor verschillende groepen studenten.[20]

Om de aansluiting tussen met name mbo en hbo te verbeteren, werd in het hbo de invoering van de **associate degree** definitief. De doorstroom van een hbo-propedeuse naar de universiteit bleek problematisch alsook de aansluiting tussen mbo en havo enerzijds en de pabo anderzijds. In deze wet werd daarom de doorstroom van hbo-propedeuse naar het wo gereguleerd en zijn toelatingseisen voor de pabo ingevoerd. Omdat er signalen waren dat deze wet een afschrikwekkende werking had op mbo-studenten (vakken die getoetst worden zitten niet in het vakkenpakket van mbo-studenten) is er een experiment opgestart (waarbij studenten na het eerste studiejaar pabo mogen aantonen dat ze aan toelatingseisen voldoen).[21] Ook is er een pilot opgestart om mbo-studenten toegang te geven op basis van een portfolio in plaats van toetsen.[22]

Om studenten van betrouwbare informatie te voorzien en hen de mogelijkheid te geven een betere en gefundeerde studiekeuze te maken, wordt vanaf 2006 herkenbare en gevalideerde studiekeuzeinformatie aangeboden door de van overheidswege gefinancierde stichting en gelijknamige website **studiekeuze123**.

Al sinds 1993 kunnen universiteiten en hogescholen studenten na hun eerste jaar een advies geven over het al dan niet voortzetten van hun opleiding, het zogeheten **bindend studieadvies** (bsa). Doel hiervan was primair om de uitval te verlagen, de studie-rendementen te verhogen en de juiste student op de juiste plek te krijgen.
De onderwijsinstellingen mochten zelf bepalen of studenten dit advies ook daadwerkelijk moesten opvolgen. Vanaf ongeveer 2010 was bij alle onderwijsinstellingen een bsa van kracht. Instellingen bepalen zelf de hoogte van de norm. In het afgelopen decennium is uitgebreid geëxperimenteerd met de hoogte van de bsa-norm.[23] Door de jaren heen fluctueerden deze normen en waren instellingen op zoek naar een optimale bsa-norm. De BSA-norm in het hbo lag in het studiejaar 2019-2020 rond de 50 EC; in het wo tussen de 36 en de 60 EC.[24] Sinds de coronatijd staat het bsa weer ter discussie vanwege het veroorzaken van stress bij studenten en de negatieve invloed die het zou hebben op studentwelzijn. Op 9 mei 2023 verscheen er een Kamerbrief over de toekomst van het bindend studieadvies. De strekking van deze Kamerbrief is de wens om meer balans aan te brengen tussen studievoortgang enerzijds en studentwelzijn anderzijds. In het hoger onderwijs ligt de nadruk bij het bsa in veel gevallen op de studievoortgang van studenten. Hierdoor gebeurt het soms dat de lat te hoog wordt gelegd en dat weer leidt tot onnodige prestatiedruk. In het coalitieakkoord is daarom afgesproken dat studenten in het hoger onderwijs die de bsa-norm in het eerste jaar niet halen, alsnog in het tweede jaar de gelegenheid krijgen om aan de norm te voldoen. Om ervoor te zorgen dat studenten in het eerste studiejaar meer tijd en ruimte krijgen om aan de studie te wennen en

---

18 Ministerie van OCW (2018). Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs. Kamerbrief 25 oktober 2018

19 Om de toegankelijkheid te borgen heeft de UNL (voorheen VSNU) taskforce heeft zichzelf als doel gesteld te werken aan een gedeeld begrippenkader, het expliciteren en transparant maken van keuzes omtrent de toelating, het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen instellingen en komen tot een afgewogen en onderbouwd toekomstbeleid voor de toelating tot de master-opleidingen, zie Kamerbrief oktober 2018.

20 https://www.universiteitenvannederland.nl/files/documenten/Domeinen/Onderwijs/VSNU_Kader_Toelating_Master.pdf

21 Besluit experiment bijzondere nadere vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs

22 Zie onder andere https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/12/versterken-toegankelijkheid-pabo

23 In coronatijd is het bsa in het hbo tijdelijk niet gehandhaafd.

24 ResearchNed (2020). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019-2020

studenten ook meer tijd krijgen om vertragingen weg te werken, kondigt de minister een wetsvoorstel aan waarmee hij de bsa-norm in het eerste jaar wil maximeren op 30 EC. In het tweede jaar krijgen instellingen de mogelijkheid een bsa te verstrekken indien op dat moment minder dan 60 EC is behaald. Instellingen behouden de mogelijkheid om zelf te bepalen óf ze een bsa willen hanteren of niet.[25]

Een besluit dat niet direct gerelateerd is aan het hoger onderwijs, maar mogelijk wel gevolgen heeft voor keuzes die aankomend studenten maken is de in augustus 2020 ingevoerde Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo waarin onder andere is vastgelegd dat havisten zonder voorwaarden kunnen doorstromen naar het vwo en vmbo-scholieren naar het havo (**doorstroomrecht**).

Wegnemen van obstakels tijdens de studie en aandacht voor de mentale gezondheid van alle studenten

De concrete invulling van een aantal beleidsdoelen (als bijv. bsa) wordt voor een deel aan het veld zelf overgelaten. Het raakt immers sterk aan de inrichting en invulling van het onderwijs. De overheid schept wel randvoorwaarden.

Naast wet- en regelgeving, financiering van het hoger onderwijs en studiefinancierings-stelsel zijn ook **informatievoorziening, ondersteuning, kennisdeling en het verstrekken van subsidies** beleidsinstrumenten om de toegankelijkheid te vergroten.[26] Om de kennisbasis over toegankelijkheid te vergroten en de resultaten te delen heeft OCW een eigen **beleidsgerichte onderzoeks- en evaluatieprogramma**. **Praktijkgericht onderzoek** wordt vanuit de overheid gefinancierd via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). NRO is in 2012 opgericht in opdracht van OCW en ontvangt vanaf 2014 structurele financiering voor het uitzetten van onderzoek en verbinden ervan met de praktijk en het beleid. NRO is ondergebracht bij NWO.

Om ondersteuning te bieden aan het veld en kennis te delen over toegankelijkheid worden daarnaast overheidssubsidies verstrekt aan **ECIO** (tot 2019 Expertisecentrum handicap + studie, hierna Expertisecentrum inclusief onderwijs) en **ETHO** (Expertgroep Toegankelijkheid Hoger Onderwijs, sinds 2021). ECIO adviseert en ondersteunt universiteiten en hogescholen bij het vormgeven van inclusief onderwijs, studentwelzijn en een inclusieve transitie van opleiding naar werk. De ETHO heeft als doel toegankelijkheid in het hoger onderwijs te bevorderen door de bundeling, ontsluiting, ontwikkeling en toepassing van bestaande en nieuwe kennis en praktijken.

Een ander instrument om de toegankelijkheid te borgen is het **toezicht** op de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs door de Onderwijsinspectie. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op scholen en andere onderwijsinstellingen. Voor een nadere beschrijving van de rol van de Onderwijsinspectie, verwijzen we naar hoofdstuk 4 ‘Kwaliteit van het onderwijs’ en hoofdstuk 8 ‘Governance’.

In de Kamerbrief ‘Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs’ van oktober 2018 wordt expliciet aandacht besteed aan **studentwelzijn**. Een van de groepen die benoemd worden zijn studenten met een ondersteuningsbehoefte (zoals het hebben van een functiebeperking, bijzondere familieomstandigheden zoals mantelzorg of psychische klachten). In deze Kamerbrief wordt daarnaast geconstateerd: ‘de laatste tijd gaat veel aandacht uit naar studenten met psychische klachten zoals verschijnselen van

---

25 Ministerie van OCW (2023). Kamerbrief Toekomst bindend studieadvies

26 Een voorbeeld van een subsidie is het verstrekken van middelen voor de regionale ambitieplannen (RAP’s) en subsidie die is opgezet voor het verbeteren van de doorstroom vmbo-mbo-hbo. Voor deze stelselrapportage voert het te ver om uitgebreid in te gaan op afzonderlijke subsidies en projectfinancieringen.

een burn-out' en wordt opgeroepen om het bredere thema studentwelzijn op te pakken. Voor studenten met een ondersteuningsbehoefte is in het Regeerakkoord structureel 2 miljoen extra beschikbaar gesteld aan instellingen om deze groep ondersteuning te kunnen bieden en wordt aangegeven dat in het Comeniusprogramma 2018 1 miljoen beschikbaar is gesteld voor projecten gericht op studentwelzijn. Overigens wordt in deze Kamerbrief studentwelzijn nog relatief vaak geplaatst in het kader van studenten die studeren onder bijzondere omstandigheden (functiebeperking, mantelzorg etc.). De coronaperiode zorgt ervoor dat studentwelzijn expliciet een centraal en breder thema wordt in het beleid.

In het **Bestuursakkoord 2022** hoger onderwijs en wetenschap zijn afspraken gemaakt voor de bevordering van **kansengelijkheid en studentwelzijn**.[27] Hierin wordt vooral het accent gelegd op studentwelzijn die ernstig onder druk staat en wordt een integrale aanpak voorgesteld die gericht is op 'preventie, vroegsignalering en begeleiding van studenten'. Er wordt weliswaar gesignaleerd dat oplossingen voor deze problematiek veelal ook buiten de instellingen gevonden moeten worden, maar men ziet tegelijkertijd een belangrijke bijdrage weggelegd voor de onderwijsinstellingen om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het welzijn van studenten. Instellingen blijven zich daarnaast inzetten voor (1) kansengelijkheid in het hoger onderwijs, in het bijzonder bij selectieprocedures (aandacht aan het borgen van gelijke kansen), (2) gezamenlijke aanpak om stagediscriminatie tegen te gaan en te voorkomen en (3) het opstellen van een gezamenlijk kader voor een integrale aanpak van studentwelzijn (met aandacht voor het vergroten van de 'sense of belonging' en (4) het bieden van praktische hulpmiddelen om bij te dragen aan een goed mentaal welzijn van studenten in het hoger onderwijs (het inzetten van preventie, het vergroten van kennis, versterken samenwerking tussen instellingen en zorgketen). Een tussenevaluatie is voorzien in 2025, een eindevaluatie in 2030. Er worden tot en met 2025 middelen beschikbaar gesteld ter bevordering van studentwelzijn (1 miljoen in 2022 voor een landelijk verdiepend onderzoek naar prestatiedruk en stress en 15 miljoen jaarlijks vanaf 2023 toe te voegen aan de lumpsum). Na 2025 is het de bedoeling dat deze middelen structureel worden. Uitkomsten van dit beleid zijn nog niet beschikbaar.

3.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

3.3.1 Wegnemen van financiële drempels

Het studiefinancieringsstelsel is erop gericht **financiële drempels** weg te nemen. Uit onderzoek is gebleken dat de invoering van het leenstelsel (studievoorschot) een doelmatige ingreep is geweest die nauwelijks geleid heeft tot grote toegankelijkheids-problemen. De invoering van het studievoorschot resulteerde in een totale bezuiniging van ongeveer 600 mln. euro structureel zonder dat de toegankelijkheid van het onderwijs substantieel is aangetast.[28] Uitzondering is de eerder genoemde deelname aan het hoger onderwijs van mbo-studenten: de doorstroom van mbo naar hbo is na invoering van het leenstelsel gedaald en daarna niet meer op het oude niveau van vóór 2015 gekomen. Verklaringen hiervoor zijn divers. In de periode na 2015-2016 trok de arbeidsmarkt sterk aan. In onderzoek naar motieven voor de mbo-afgestudeerden om al dan niet door te stromen naar hbo (in de cohorten voor en na invoering van het leenstelsel) werd geconcludeerd dat financiële motieven hierbij altijd al een rol speelden, voor en na de

[27] Ministerie van OCW (2022). Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap
[28] ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering

invoering van het leenstelsel.[29] Uit een analyse op basis van CBS-data werd wel een effect van het leenstelsel gevonden op de doorstroom, naast een (minder groot) effect van de aantrekkende arbeidsmarkt.[30] Onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de beleidsdoorlichting studiefinanciering liet zien dat met name de mbo-studenten het studiefinancieringsstelsel zien als een belemmerende factor bij de keuze om te gaan studeren. Dat geldt in het bijzonder voor studenten met ouders in de twee laagste inkomensgroepen.[31] Zij zagen vooral op tegen het moeten terugbetalen van beurs en lening, indien de studie niet succesvol zou worden afgerond. Zij laten de intentie om door te stromen ook sterk afhangen van hun leerprestaties: zijn die goed, dan is de kans om te gaan studeren groter.

Het leenstelsel kreeg ook veel kritiek. Niet alleen in de media, maar in onderzoeken werd de relatie gelegd tussen het leenstelsel en **financiële problemen en stress.** In de media concludeerde ISO in 2019 'Een groot aandeel van de lenende studenten ervaart prestatiedruk en psychische klachten door het leenstelsel'.[32] Het RIVM noemt het leenstelsel als een van de stressgerelateerde factoren vanuit het perspectief van jongeren.[33] Of lenen daadwerkelijk de oorzaak is voor een grote toename van stress-klachten is niet in verklarende studies onderzocht. De relatie tussen lenen, het toekomst-perspectief en de ervaren stress is complex. In een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat stress niet zozeer te maken heeft met lenen als zodanig, maar veeleer met (financiële) zorgen die men heeft over de toekomst.[34]
De conclusie in de Monitor beleidsmaatregelen is dat leenaversie inderdaad vaker voorkomt bij studenten uit gezinnen met lager opgeleide ouders en dat er een invloed is van ouders op het leengedrag van de student. Ook speelt hierin mee dat de laatste jaren de woonlasten en kosten voor levensonderhoud sterk gestegen zijn. Daarbij opgeteld dat studieleningen worden meegewogen bij het vaststellen van de draagkracht bij het kopen van een woning, maakt dat schulden steeds sterker een rol spelen bij de ervaren stress. Studenten kijken hierdoor soms somber naar hun toekomstige financiële situatie. Uit de beleidsdoorlichting studiefinanciering bleek daarnaast dat de helft van de studenten in het hoger onderwijs zich zorgen maakt over de huidige en toekomstige financiële situatie en de arbeidsloopbaan. Financiële zorgen zijn groter voor de groep studenten waarvan ouders een lager inkomen hebben. Er is daarnaast in deze beleidsdoorlichting een sterke relatie vastgesteld tussen zorgen over de toekomst en het ervaren stressniveau. Deze en andere signalen waren het startsein om de mentale gezondheid van studenten beter in kaart te brengen, studenten beter te begeleiden en meer oog te hebben voor hun welzijn tijdens de studie. Zie hiervoor verder paragraaf 3.3.6.

Een ander aspect van studiefinanciering dat is onderzocht is het **niet-gebruik** van de aanvullende beurs.[35] Een analyse van het CPB laat zien dat een kwart van de eerstejaars-studenten met recht op een aanvullende beurs, hiervan geen gebruikmaakt. De schatting is dat deze groep ongeveer 175 euro per maand misloopt. Opvallend is verder dat vier van de tien studenten die wel recht hebben op een aanvullende beurs, maar hier geen gebruik van maken, wel een studielening hebben. Het CPB acht het aannemelijk dat deze studenten niet goed op de hoogte zijn van hun recht, de aanvraagprocedure en/of

29 ResearchNed (2016). Motieven mbo-studenten om al dan niet te kiezen voor het hbo voor en na invoering van het studievoorschot.
30 ResearchNed (2020). Dalende doorstroom mbo-hbo
31 ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering
32 https://iso.nl/2019/01/onderzoek-groot-aandeel-lenende-studenten-ervaart-prestatiedruk-en-psychische-klachten-door-leenstelsel/
33 RIVM, Trimbos-instituut en Amsterdam UMC (2019). Mentale gezondheid van jongeren: enkele cijfers en ervaringen
34 Cooke, R. et al (2004). Student debt and its relation to student mental health. Journal of Further and Higher Education, 28(1),53-66
35 Centraal Planbureau (2020.) Niet-gebruik van de aanvullende beurs

de voorwaarden van de aanvullende beurs. Het CPB doet suggesties voor aanpassingen in de aanvraagprocedure en voorlichting. De **communicatie en voorlichting** over studiefinanciering verloopt via DUO. In de beleidsdoorlichting studiefinanciering werd geconcludeerd dat het kennisniveau van scholieren, studenten en hun ouders over de verschillende elementen van studiefinanciering beperkt was en dat, hoewel informatie wel voorhanden is, deze de doelgroep niet altijd bereikt. Dit zagen de onderzoekers vaker bij gezinnen met minder draagkracht en een lager opleidingsniveau. Door DUO is inmiddels het aanvraagscherm aangepast. Het percentage dat de aanvullende beurs nu wel aanvraagt, is sinds 1 januari 2023 met 24 procentpunt gestegen tot nu 93 procent.[36]

De doeltreffendheid van de **Wet verlaagd wettelijk collegegeld** (die tot doel had het bevorderen van de toegankelijkheid, het creëren van kansengelijkheid en het terugdringen van het lerarentekort) is in 2021 geëvalueerd.[37] De wet was omstreden vanwege onder andere kritische geluiden vanuit de Raad van State over het ontbreken van onderbouwing en te verwachten effecten, en het te generieke karakter van de wet. Daarnaast was het aanpassen van de systemen van hogescholen en universiteiten een grote en kostbare operatie. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de doelmatigheid moeilijk vast te stellen is vanwege gelijktijdige ontwikkelingen die in het hoger onderwijs plaatsvonden. De onderzoekers trekken voorzichtige conclusies, namelijk dat de wet er *mogelijk* toe heeft bijgedragen dat het aandeel eerstejaars met een lening en het bedrag dat zij leenden is afgenomen en dat de wet *mogelijk* een effect heeft gehad voor studenten van wie de ouders in een minder goede financiële situatie verkeren, en deels voor studenten met een migratieachtergrond. Derde conclusie was dat de wet niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan een hogere instroom in lerarenopleidingen. Over het gebruik van het **levenlanglerenkrediet** voor studenten die niet (meer) in aanmerking komen voor studiefinanciering is nog weinig bekend (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). Uit een eerste analyse van het gebruik van dit krediet komt naar voren dat in 2021 ruim 15.000 studenten hiervan gebruikmaakten.[38]

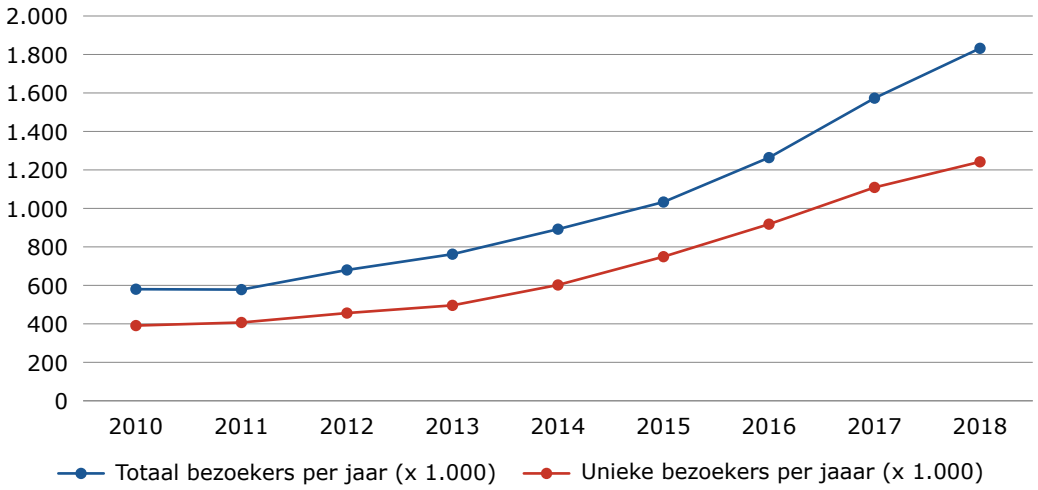
3.3.2 Faciliteren van een goede en weloverwogen studiekeuze

De laatste tien jaren is er veel aandacht besteed aan het bevorderen van een goede en weloverwogen studiekeuze met als doel de student op de juiste plek te krijgen en de binding tussen student en opleiding te verbeteren. In het onderwijsveld zijn er allerlei initiatieven zoals regionale LOB-netwerken waarbij instellingen voor hoger onderwijs samenwerken met toeleverend onderwijs om de aansluiting te verbeteren.[39] Daarnaast bestaat er het LICA (het landelijk netwerk van aansluitcoördinatoren werkzaam in het hbo) dat een platform biedt 'voor informeren en uitwisselen aan hen die zich met aansluiting op het hbo bezighouden, professionaliseren van de betrokken personen en onderzoek- en adviesdiensten verleent bij aansluitingsprojecten.[40] De oprichting van de (door de overheid gefinancierde) stichting **Studiekeuze123** moest ervoor zorgen dat studiekiezers beter werden geïnformeerd bij het maken van een studiekeuze door het aanbieden van volledige, betrouwbare en vergelijkbare informatie (www.studiekeuze123.nl, Studie in Cijfers en de Studiekeuzedatabase) over opleidingen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Figuur 1 laat zien dat de bezoekcijfers sterk zijn gestegen en dat steeds meer studenten hun weg naar de website weten te vinden. De website wordt in de maand mei het vaakst geraadpleegd. Ook uit de Startmonitor hoger onderwijs komt naar voren dat er sprake is van een stijging van het gebruik van deze website, van 25 naar 48 procent.[38]

---

36 https://www.eerstekamer.nl/verslag/20230530/verslag
37 Berenschot (2021). Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld
38 ResearchNed (2022). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022
39 Zie bijvoorbeeld: https://www.expertisepuntlob.nl/
40 Zie https://lica.nl/

Figuur 1: Bezoekcijfers (per jaar) website Studiekeuze123.nl (bron: Studiekeuze123)



Op studiekeuze123.nl en op de websites van opleidingen worden ook de factsheets van Studie in Cijfers (SiC) gepubliceerd. SiC is op kleine schaal ontwikkeld (gefinancierd door OCW) door het veld en studentenorganisaties in 2012 en later verder uitgerold. SiC bestaat uit korte factsheets per opleiding met de meest belangrijke studiekeuze-indicatoren. Gedurende de eerste drie jaren na de invoering (2013-2014 t/m 2015-2016) is het gebruik van Studie in Cijfers gemonitord met behulp van vragen in het landelijke eerstejaarsonderzoek de Startmonitor.[41] In dit onderzoek is vastgesteld dat ook het gebruik van SiC gegroeid is (tot 37 procent van de eerstejaars) en daarmee vergelijkbaar was met het bezoek van de website destijds. Ongeveer een derde voelt zich er sterk door beïnvloed. Informatie over baankansen was het meest populair. Ondanks het gebruik van deze hulpmiddelen bij de studiekeuze, blijken uitval- en switchcijfers nog steeds erg hardnekkig. Noch het gebruik van SiC, noch het raadplegen van de website studiekeuze123.nl hebben ervoor gezorgd dat switch en uitval substantieel zijn verminderd. Wel spelen beide instrumenten en belangrijke rol in het bieden van publiek toegankelijke en overzichtelijke informatie over het opleidingsaanbod (bijv. voor toekomstige en zittende studenten, studievoorlichters en decanen).

Met de Wet kwaliteit in verscheidenheid is er veel veranderd in studiekeuzeprocessen. In een brief van de minister aan de hoge onderwijsinstellingen van 30 augustus 2013 over de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit in verscheidenheid wordt de **studiekeuzecheck** als een van de maatregelen genoemd voor 'een betere studiekeuze, betere selectie en hoger studiesucces' om 'de juiste student op de juiste plek te krijgen'.[42] In deze wet is ook de uiterste aanmelddatum vervroegd naar 1 mei. Deze moest ervoor zorgen 'dat de studenten op tijd een bewuste keuze maken' en 'het proces van studiekeuzeactiviteiten beter praktisch kan worden vorm gegeven omdat de instelling voldoende tijd heeft om studiekeuzeactiviteiten te organiseren'. Ook zijn instellingen vanaf dat moment verplicht een studiekeuzecheck (SKC) af te nemen bij aspirant studenten. Dit is een test op basis waarvan de student een niet-bindend advies ontvangt over de match tussen student en opleiding. Doel hiervan (ook matching genoemd) is het bevorderen van een goede studiekeuze om de student op de juiste plek te krijgen en

41 ResearchNed (2017). Gebruik en invloed Studie in Cijfers

42 Kst-33519-3 (2013). Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van diverse maatregelen, aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs). Vergaderjaar 2012–2013, 33 519, nr. 3 (memorie van toelichting)

ervoor te zorgen dat de student met de juiste verwachtingen aan de opleiding begint die past bij diens interesse.[43] Opleiding mogen zelf de SKC vormgeven. De SKC is geëvalueerd in 2017.[44] In deze evaluatie kon men (vooralsnog) geen duidelijk verband aantonen tussen de SKC en uitval. In het wo vonden de onderzoekers een (licht) verband. Gezien het grote aantal verschijningsvormen is dit lastig te onderzoeken. Wel constateren de onderzoekers dat de studiekeuzecheck heeft geleid tot meer binding tussen de opleiding en de student. Ook andere onderzoeken laten zien dat de ervaren binding of match is toegenomen sinds de invoering van de SKC alsook dat studenten die niet uitvallen doorgaans een betere binding ervaren dan studenten die uitvallen. Een directe relatie met de studiekeuzecheck is niet gevonden. In haar proefschrift naar de effectiviteit van matchingsprocedures concludeert Soppe onder andere dat inschrijvingspercentages zijn gedaald sinds de implementatie van matching voor programma's met intensieve procedures, iets dat zou kunnen duiden op het gegeven dat meer studenten van gedachten zijn veranderd na het volgen van de matchingsprocedure.[45]

3.3.3 Waarborgen van een goede doorstroom van toeleverend onderwijs naar hoger onderwijs

De deelname aan het hoger onderwijs in Nederland is hoog. Al jaren stroomt vanuit havo en vwo het merendeel van de gediplomeerden door naar het hoger onderwijs, direct aansluitend of na een tussenjaar. Voor mbo-gediplomeerden ligt dit percentage lager. Deze groep is arbeidsmarktgekwalificeerd en kan, zeker bij een aantrekkende arbeidsmarkt, de loopbaan voortzetten op de arbeidsmarkt in plaats van in het onderwijs. In de twee jaren voordat het leenstelsel werd ingevoerd steeg de directe doorstroom naar het hoger onderwijs (het aandeel studenten met een tussenjaar nam fors af). In 2015-2016 (eerste jaar van het leenstelsel) daalde deze directe doorstroom voor alle vooropleidings-groepen. Dit herstelde zich weer in de jaren erna, met uitzondering van de doorstroom vanuit mbo naar het hbo. Het samenspel van economische groei en betere baankansen met een mbo-diploma speelt mogelijk een rol in deze trend. Onderzoek laat zien dat mbo-studenten met ouders uit de lagere opleidings- en inkomensniveaus minder vaak doorstromen naar het hoger onderwijs.[46] Voor hen is het hoger onderwijs minder vanzelfsprekend. Als verklaring voor deze dalende doorstroom op basis van CBS-gegevens is geconcludeerd dat de 'pushfactor' van het leenstelsel sterker is geweest dan de 'pull-factor' van de aantrekkende arbeidsmarkt. [47]

---

43 https://www.universiteitenvannederland.nl/studiekeuzecheck.html#:~:text=De%20doelstelling%20van%20de%20studiekeuzecheck,zijn%2Fhaar%20interesses%20en%20competenties

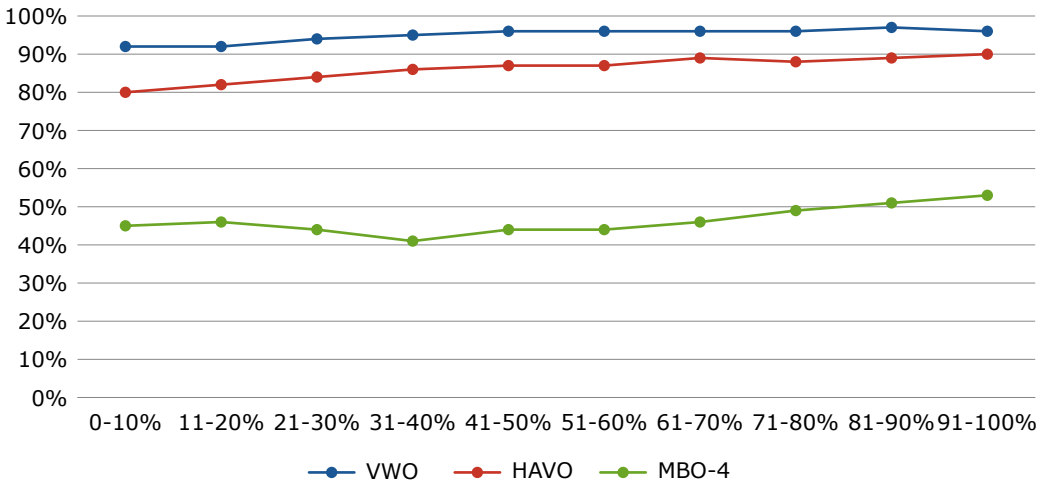
44 ResearchNed (2017). De studiekeuzecheck. Landelijk onderzoek naar uitvoering en opbrengsten van de studiekeuzecheck

45 Soppe, K. (2022). To Match or not to Match?: Improving Student-Program Fit in Dutch Higher Education. Dissertatie

46 ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering

47 ResearchNed (2020). Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroomt een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo?

Figuur 2: Doorstroom van toeleverend onderwijs naar hoger onderwijs percentielen ouderlijk inkomen (bron: CBS, Onderwijs in Cijfers)

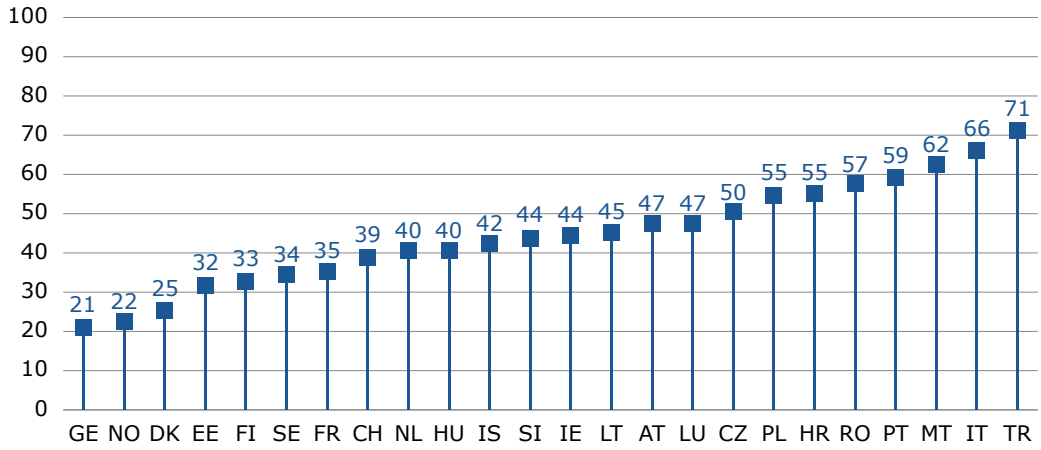


Definitie: Aandeel jongeren dat op 16-jarige leeftijd (op 1 oktober 2009) op vwo, havo of mbo-4 zat en op 22-jarige leeftijd een inschrijving in het ho heeft (gehad), per ses-klasse (bepaald op basis van gestandaardiseerd huishoudensinkomen)

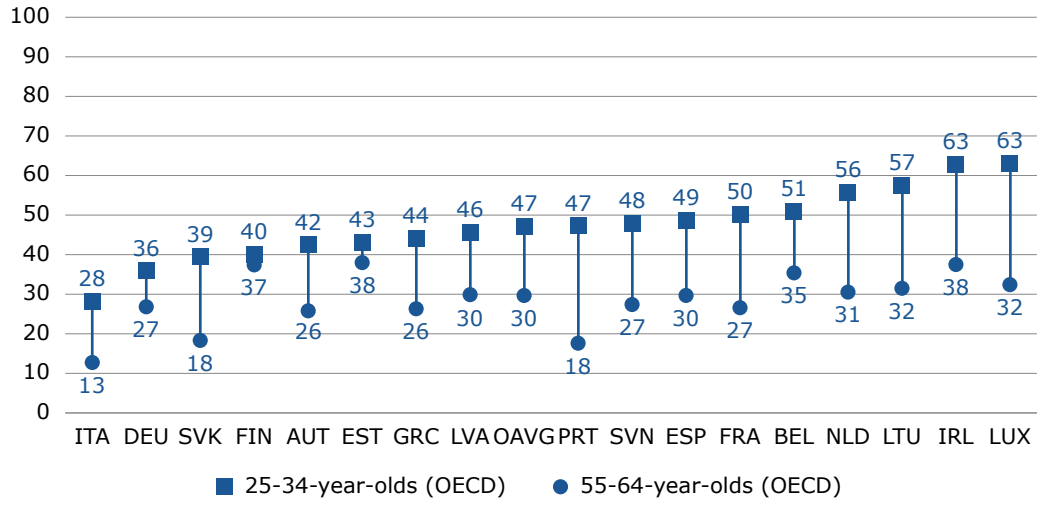
De algehele conclusie is dat het hoger onderwijs formeel toegankelijk is voor scholieren uit het voortgezet onderwijs, maar minder voor studenten die doorstromen vanuit het mbo. Binnen deze groepen geldt dat nog sterker voor mbo-studenten die ouders hebben met een lager opleidings- en inkomensniveau. Ook voor havo-scholieren zien we een relatie met de achtergrond van de student, hoewel daar de doorstroom veel hoger is. Voor vwo-scholieren is deze relatie veel minder sterk (zie ook figuur 2).

De participatie aan het hoger onderwijs van eerstegeneratiestudenten is weergegeven in figuur 3. Deze figuur laat zien dat de deelname van eerstegeneratiestudenten in Nederland relatief hoog is als we ons land vergelijken met andere West-Europese landen (Duitsland, Noorwegen, Denemarken, Finland, Zweden, Frankrijk en Zwitserland), maar kleiner dan (bijvoorbeeld Ierland, Oostenrijk, Portugal en Italië). Uiteraard heeft dit ook te maken met het algehele opleidingsniveau van de bevolking in een land. Als we kijken naar het aandeel in de bevolking dat tertiair onderwijs heeft genoten (figuur 4; ISCED 5A en 5B) zien we dat Nederland met een percentage van 57, in vergelijking met de ons omringende landen, een relatief groot percentage hoger opgeleiden heeft. Dit is een indicatie van een toegankelijk hoger onderwijs.

Figuur 3: Participatie aan hoger onderwijs: % eerstegeneratiestudenten (ISCED 2011 0-4, Eurostudent)

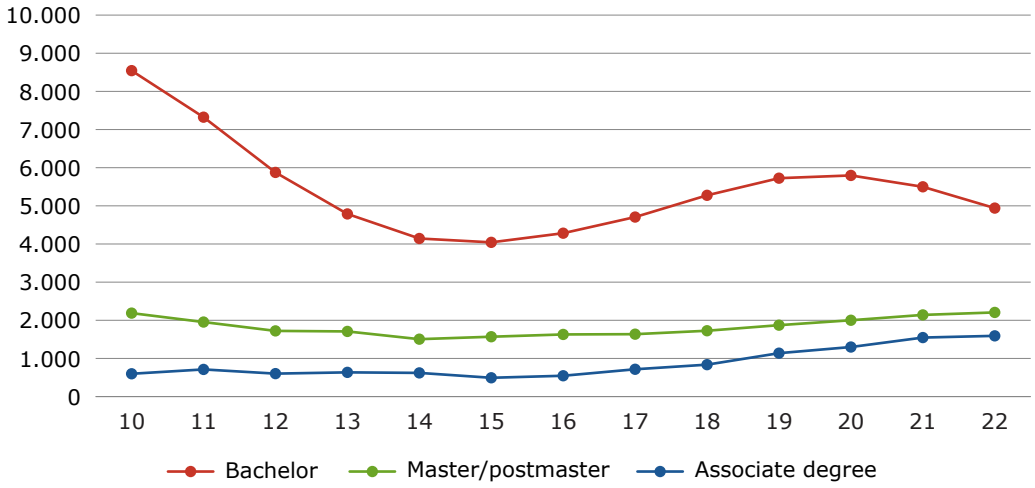


Figuur 4: Aandeel 55-64-jarigen en het aandeel 25-34 met een opleiding in het tertiair onderwijs van een aantal Europese landen (bron OESO, Education at a Glance).



Dit hoofdstuk heeft vooral betrekking op de toegankelijkheid voor de initiële student. Het hoger onderwijs heeft daarnaast een belangrijke emancipatoire functie als het gaat om een leven lang ontwikkelen. Onderstaande grafiek geeft weer hoeveel studenten voor het eerst in het hoger onderwijs zijn ingestroomd op een leeftijd ouder dan 30. Dat is de leeftijd waarop zij geen aanspraak meer maken op studiefinanciering. Het gaat hier de laatste jaren jaarlijks om rond de 9.000 studenten (figuur 5).

Figuur 5: Studenten ouder dan 30 die voor het eerst instromen in het hoger onderwijs (bron: 1Cijfer-ho)



De toestroom van internationale studenten is de laatste jaren sterk gestegen. Dit raakt aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De groei van het aantal Engelstalige opleidingen zou de Nederlandse studenten ervan kunnen weerhouden te gaan studeren. Overvolle collegezalen, grote problemen met de huisvesting van studenten, het grote aanbod van Engelstalige opleidingen hebben ervoor gezorgd dat momenteel de toegang van internationale studenten ter discussie staat.

3.3.4 Eerlijke selectie bij opleidingen met capaciteitsbeperking

Over de manier van selecteren bij opleidingen met een toelatingsbeperking is veel gediscussieerd. Na een lange periode van experimenteren met decentrale selectie[48] is met ingang van het studiejaar 2017-2018 de gewogen loting volledig komen te vervallen en vervangen door een systeem van decentrale selectie. Het tot dan toe bestaande systeem van gewogen loting zou onvoldoende recht doen aan de kwaliteit van de kandidaten en te veel geschikte kandidaten uitsluiten. Sindsdien is in verschillende onderzoeken het effect van deze decentrale selectie op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs onder de loep genomen. Deze onderzoeken naar de effecten van decentrale selectie laten uiteenlopende resultaten zien, zowel gewenst (meer studiesucces en betere match) als ongewenst (onbedoelde kansenongelijkheid). In een van deze onderzoeken wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat selectie leidt tot betere prestaties bij geneeskunde.[49] Uit een onlangs verschenen onderzoek naar de toelatingskans van studenten bij universitaire medisch georiënteerde opleidingen zien de onderzoekers wel kansenongelijkheid: een hogere toelatingskans voor vrouwen, deelnemers met ouders uit het hoogste inkomenspercentiel en een lagere toelatingskans voor deelnemers met een niet-westerse

[48] Sorgdrager, W. (voorzitter) (2003) De juiste student op de juiste plaats. Eindrapportage van de Begeleidingscommissie Decentrale Toelating

[49] S. Schreurs, K.B. Cleutjens, A.M.M. Muijtjens, J. Cleland, M.G.A.Oude Egbrink, Selection into medicine: The predictive validity of an outcome-based procedure, BMC Medical Education 2018, 18(1), 214

migratieachtergrond.[50] Een ander onderzoek naar de toelatingskans van studenten bij numerusfixusopleidingen uit 2018 laat bij sommige opleidingen ongelijkheid zien, bij andere niet.[51] Deze inconsistente resultaten hangen samen met de invulling die opleidingen geven aan de selectie en de criteria die zij hanteren.

Herhaaldelijk zijn dan ook het aantal en type selectiecriteria onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie geweest. Het aantal criteria, wel of niet selecteren op motivatie, wel of geen eindexamencijfers meenemen waren keuzes die ter discussie stonden. In een kwalitatief onderzoek uit 2018 naar selectiecriteria werden door vertegenwoordigers van een aantal wo-fixusopleidingen zorgen uitgesproken over het proces en de uitkomsten van selectie. Men was van mening was dat de diversiteit van de studentenpopulatie onder druk stond en noemde het voorbeeld van de 'brave witte meisjes'.[52] Het was duidelijk dat opleidingen worstelden met de inrichting van de selectie en de keuze voor een adequate selectiemethode. Ook in het in 2018 verschenen proefschrift van Steenman en de scriptie van Rouwhorst werd forse kritiek geuit op de toegepaste selectiemethode.[53],[54] Steenman stelt dat, hoewel er veel onderzoek is naar selectiemethoden en de effecten daarvan, het vaak ontbreekt aan een systematisch en conceptueel inzicht in en overzicht van de wijze waarop opleidingen selecteren en wat overwegingen hierbij zijn. Hij concludeert dat leerdoelen van opleidingen en hun selectiecriteria voor het selecteren van studenten niet altijd goed in lijn zijn met elkaar. In een interview voegt hij daaraan toe dat 'Het leidende discours is opgebouwd rond de vraag of selectie een voorspellende waarde heeft, zonder enig onderscheid in wat het dan moet voorspellen'.[54] Inmiddels is de discussie over selectie en loting weer in volle gang en is besloten per september 2023 loting als selectiemethode weer toe te staan.

Selectie tot de master wordt, zoals gezegd, veel meer aan het veld zelf overgelaten. Uit een inventarisatie van de toegankelijkheid en de selectieprocedures van wo-master-opleidingen, die de onderwijsinspectie uitvoerde, wordt in 2022 geconcludeerd dat de toegankelijkheid van universitaire masteropleidingen de afgelopen paar jaar ongeveer gelijk is gebleven.[55] Een op de drie masteropleidingen selecteert (op basis van motivatie of bepaalde vaardigheden). Kurysheva (2022) concludeert in haar onderzoek over toelating tot masterprogramma's dat opleidingen soms selectiecriteria en selectie-methoden hanteren zonder bewezen voorspellende waarde voor studiesucces die soms vatbaar zijn voor vooroordelen over toelating.[56]

De keuzes die aankomend studenten maken (wel of niet te gaan studeren, de keuze voor mbo, hbo, wo en het type opleiding) zijn een vorm van **zelfselectie**. Zelfselectie is niet

---

50 Mulder, L. , Wouters, A. , Twisk, J.W.R., Koster, A. E., Akwiwu, E. U., Ravesloot, J, H., Croiset, G. & Kusurkar, R. A. (2022) Selection for health professions education leads to increased inequality of opportunity and decreased student diversity in The Netherlands, but lottery is no solution: A retrospective multi-cohort study , Medical Teacher, 44:7, 790-799

51 ResearchNed (2018). Selectie bij opleidingen met een numerus fixus & de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. In het hbo bleek een kleinere toelatingskans voor deelnemers uit havo of mbo, kandidaten met een functiebeperking of met een migratieachtergrond. Hadden ouders of familie een zelfde of verwante opleiding gedaan, dan was dat in het hbo gunstig voor de toelatingskans. In het wo kandidaten met een migratieachtergrond en waarvan ouders niet hoog waren opgeleid minder kans op een plaats (dit gold niet voor geneeskunde)

52 ResearchNed (2018). Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs

53 Steenman, S. (2018). Allignment of Admission. An Exploration and Analysis of the links Between Learning Objectives and Selective Admission to Programmes in Higher Education. Universiteit Utrecht, Utrecht

54 https://www.scienceguide.nl/2018/03/selectie-is-eerlijker-geworden-decentrale-selectie/

55 https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2022/07/05/factsheet-toegankelijkheid-en-selectieprocedures-van-wo-masteropleidingen

56 Kurysheva, Anastasia (2022). Admissions to Graduate Studies: Selection Methods for Life and Natural Sciences Masters' Programs at a European Research University. Dissertatie

per definitie een probleem. Het kan een goede keuze zijn voor iemand die bijvoorbeeld interesse heeft voor een bepaald beroepsperspectief of wil deelnemen aan de arbeidsmarkt.[57] Toch kan het voorkomen dat studenten bewust of onbewust bepaalde studies niet kiezen en dat dit een relatie vertoont met studentkenmerken en dus te duiden is als een groepsgebonden patroon. We spreken dan over **onbedoelde zelfselectie**. De vraag is in hoeverre onbedoelde zelfselectie voorkomt en in hoeverre dit een belemmering is voor de toegankelijkheid. Dit geldt niet alleen voor opleidingen met toelatingsselectie (waar bijv. zelfselectie kan plaatsvinden vanwege de overtuiging dat men a priori niet voldoet aan de criteria); ook voor opleidingen zonder selectie kan zelfselectie een rol spelen (bijv. omdat een studierichting de naam heeft 'zwaar' te zijn of veel uitval kent). De onderwijsinspectie onderzocht in 2022 in hoeverre er sprake is van zelfselectie en in hoeverre deze zelfselectie samenhangt met kenmerken van studenten en scholieren.[58] In dit onderzoek wordt benadrukt dat onbedoelde zelfselectie een complex begrip is en geen lineair en verstandelijk proces en daarmee lastig te vatten is. De Inspectie concludeert dat achtergrondkenmerken en persoonlijkheidskenmerken in combinatie met opleidingskenmerken drempelverhogend kunnen werken bij de keuze voor een specifieke vervolgopleiding in het hoger onderwijs. Opleidingskenmerken die een rol spelen bij zelfselectie zijn zaken als extra kosten voor een opleiding, Engels als instructietaal of een ongelukkige timing van selectieprocedures. De Inspectie ziet onbedoelde zelfselectie als een bedreiging voor kansengelijkheid en beveelt de overheid aan inzichten in mechanismen van onbedoelde zelfselectie beter te benutten. De Inspectie doet daarnaast de aanbeveling risico's van zelfselectie mee te laten wegen bij keuzes die opleidingen maken en hierbij rekening te houden met de typische kenmerken voor zelfselectiemechanismen voor de verschillende vooropleidingsgroepen (mbo-4, havo, vwo).

3.3.5 Wegnemen van obstakels tijdens de studie

Het is onwenselijk vanuit het perspectief van toegankelijkheid als onderwijskeuzes die studenten maken tijdens de studie worden geleid door financiële of sociaal-economische motieven in plaats van louter door interesse en beroepskeuze. Ook is het onwenselijk dat er een relatie bestaat tussen sociaal-economische of culturele factoren en de ervaren aansluiting tussen toeleverend onderwijs en hoger onderwijs noch met andere persoonlijke omstandigheden die keuzes kunnen bepalen (zoals ziekte, beperkingen of zorgtaken). Het beleid is erop gericht dat alle studenten de voor hen adequate en noodzakelijke ondersteuning ontvangen om de studie in een redelijk termijn met succes af te ronden. Ook na de studiekeuze zijn er momenten waarop kansenongelijkheid kan optreden. Elffers (2021) maakt onderscheid tussen formele en informele toegankelijkheid.[59] Hoewel 'formeel' het hoger onderwijs toegankelijk is voor alle groepen die over de juiste kwalificatie beschikken, blijkt in de praktijk maar al te vaak dat groepen studenten niet-formele obstakels ervaren, bijvoorbeeld een gebrekkige aansluiting, stagediscriminatie of ontoereikende ondersteuning in het geval van een functiebeperking.

Tijdens de studie zijn er verschillen in uitval, switch en rendementen als we kijken naar achtergrondkenmerken van studerenden. Van alle studenten die starten in het hoger onderwijs, vervolgt zeventig procent de initieel gekozen studie ook in het tweede jaar. Ruim achttien procent van de studenten verandert van opleiding na het eerste jaar en ruim elf procent verlaat het hoger onderwijs na een jaar. Deze percentages fluctueren

---

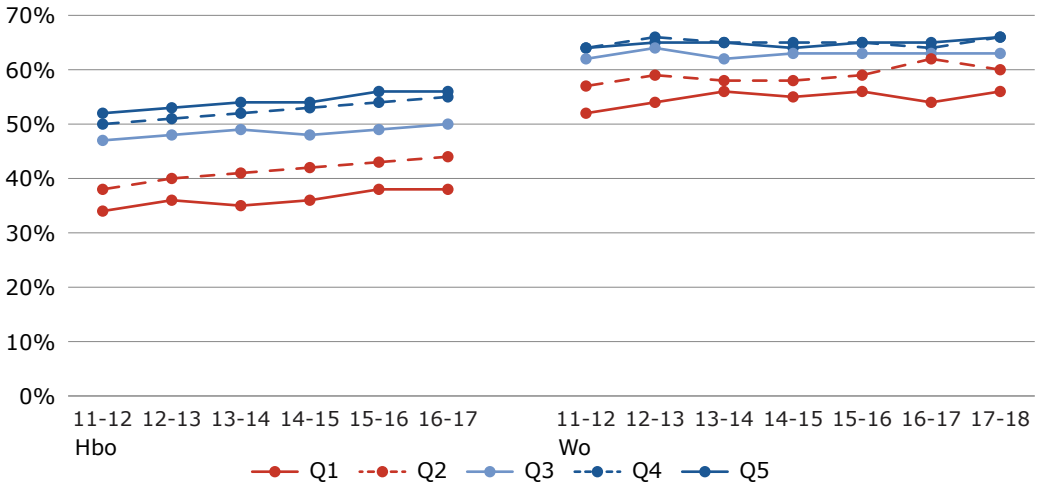
57 Van Herpen, S., Meeuwisse, M., Vietze, J., Dias-Broens, A., Pulinx, R., Severiens, S. (2020). Een keuze in context: een theoretisch raamwerk voor zelfselectie aan de poort van het hoger onderwijs

58 Inspectie van het Onderwijs (2022). Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen. Meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid

59 Elffers, L. (2021). De toegankelijkheid van het hoger onderwijs in Nederland op papier en in de praktijk. In NRO symposium Hoger onderwijs: nieuwe richtingen na de pandemie? (pp. 1-5). Hogeschool van Amsterdam

iets door de jaren heen, maar zijn nog steeds hardnekkig. Uit onderzoek naar uitval en switch in het hbo in relatie tot achtergrondkenmerken wordt geconcludeerd dat uitval en switch (en lage rendementen) in het hbo vooral voorkomen bij studenten met een mbo-achtergrond, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en bij mannen. Hbo-studenten met een mbo-achtergrond afkomstig uit gunstigere sociaaleconomische milieus te lijken betere kansen te hebben in het hbo, ongeacht hun cijfers in het voortgezet onderwijs of migratieachtergrond.[60] Verschillen tussen studiesucces en achtergrondkenmerken zijn, weliswaar in geringere mate, ook in het wo aanwezig. Onderzoek, waarin ook is gekeken naar het studiesucces in het wo, laat een vergelijkbaar beeld zien. Er wordt geconcludeerd dat, hoewel ouderlijke kenmerken van invloed zijn (een lager opleidingsniveau van de ouders en een lager huishoudensinkomen hangen vaker samen met een grotere kans om uit te vallen of te switchen), deze verschillen minder groot zijn dan de verschillen naar geslacht en migratieachtergrond van de student: mannen en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hebben een hogere kans om te switchen of uit te vallen.[61] Dit onderzoek laat ook zien dat rendementen samenhangen met het ouderlijk inkomen: studenten met ouders uit de laagste inkomensgroep doen langer over hun studie dan studenten met ouders met hoge inkomens (zie ook figuur 6). Ook hier zijn verschillen in het hbo groter dan in het wo.

Figuur 6: Studierendementen (nominaal+1) naar inkomenspositie (Q1 t/m Q5) van de ouders, per cohort (Monitor beleidsmaatregelen 2021-2022 gebaseerd op CBS Microdata)

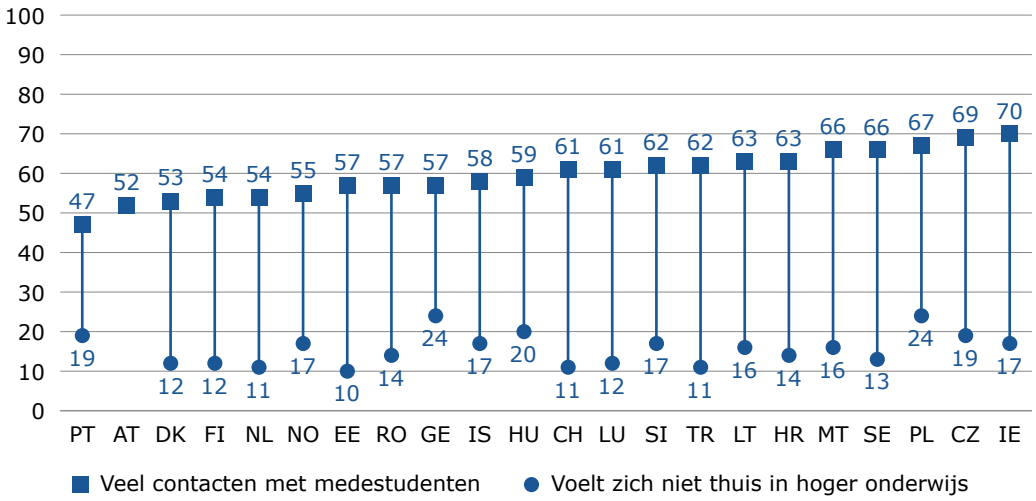


Overigens zien we in internationaal verband (Eurostudent) dat, als studenten wordt gevraagd of ze zich thuis voelen in het hoger onderwijs, in Nederland elf procent van de studenten zegt zich **niet** thuis te voelen (figuur 7). Dit percentage is in vergelijking met andere landen relatief laag en op vergelijkbaar niveau met bijvoorbeeld Denemarken, Finland, Estland, Zwitserland en Luxemburg. Op de vraag of studenten veel contact hebben met medestudenten, scoren de Nederlandse studenten met 54 procent in de onderste regionen (bij de zes laagst scorende landen Portugal, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Noorwegen). Uit ander onderzoek komt naar voren dat hbo-studenten met een mbo-achtergrond de aansluiting tussen het hbo en hun vooropleiding als lastiger ervaren dan andere studenten.[62] Er worden tal van interventies ingezet en er bestaan regionale netwerken om de aansluiting tussen mbo en hbo te verbeteren. Een ervan betreft de doorstroomkeuzedelen. Hoewel een directe relatie van het al dan niet volgen

[60] ResearchNed (2018). Uitval en switch in het hbo. De invloed van sociaaleconomische kenmerken op uitval en switch in het eerste jaar
[61] ResearchNed (2023). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023
[62] ResearchNed (2022). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022

van zo'n keuzedeel op de uitval niet is aangetoond, is er wel sprake van een relatie tussen uitval en de ervaren aansluiting. De aansluiting is beter als studenten een goede binding met de studie ervaren.[62] Momenteel lopen er diverse onderzoekstrajecten om inzicht te verkrijgen in hoe deze doorstroom te verbeteren is.[63]

Figuur 7: Contact met medestudenten en sense of belonging (%) (bron: Eurostudent VII: I have contact to many students in my current (main) study programme; I often have the feeling that I don't really belong in higher education



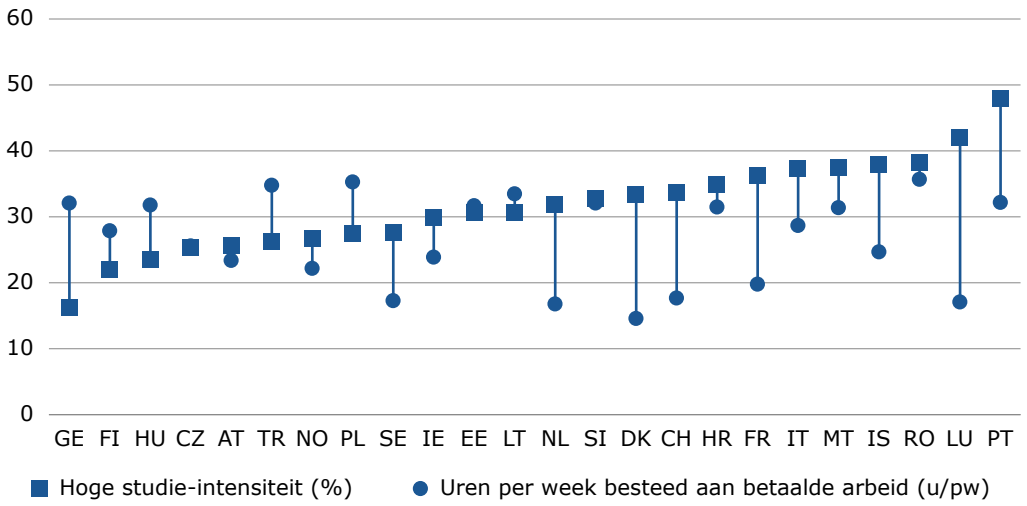
Studenten maken verschillende keuzes tijdens de studie: de tijd die zij aan studeren (kunnen) besteden hangt ook samen met de tijd en noodzaak die nodig is voor betaalde arbeid. Ook het al dan niet op kamers wonen is voor een deel afhankelijk van de financiële positie van studenten. Naargelang het inkomen van ouders maken studenten verschillende keuzes. Zo is voor studenten van ouders met een lager inkomen het kostenaspect een belangrijker motief om thuis te blijven wonen dan voor studenten van ouders met een hoger inkomen en zien we dat studenten met lager opgeleide ouders naast hun studie vaker een betaalde baan hebben. Zij ontvangen minder geld van hun ouders en zijn genoodzaakt naast de studie meer tijd aan werken te besteden. Voor hen is betaald werk met name belangrijk om in het levensonderhoud te voorzien en om de studie te betalen. Studenten met lager opgeleide ouders en ouders met een lager inkomen ervaren meer financiële moeilijkheden dan studenten met hoger opgeleide ouders en een hoog inkomen. Toch besteden Nederlandse studenten in Europees perspectief niet excessief veel tijd aan betaalde arbeid (in uren per week) zo blijkt uit figuur 8 die gebaseerd is op het landenvergelijkend onderzoek Eurostudent.[64] In deze figuur komt ook naar voren dat het percentage studenten met een hoge studie-intensiteit (meer dan 40 uur per week) in Nederland niet laag en ook niet hoog is (Nederland scoort gemiddeld ten opzichte van de andere Eurostudent-landen).[65]

63 Zie onder andere https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten

64 Mede gefinancierd door het ministerie van OCW; zie voor alle resultaten ook www.eurostudent.eu.

65 Study intensity: based on weekly workload in a typical week for study-related activities (taught courses and personal study time). High intensity: more than 40 hours/week. Medium intensity: between 20 and 40 hours/week. Low intensity students: between 0 and 20 hours/week. www.eurostudent.eu

Figuur 8: Tijdbesteding aan betaalde arbeid (uren per week) en studie-intensiteit (%) (bron: Eurostudent VII)



3.3.6 Aandacht voor de mentale gezondheid voor alle studenten

Problemen op het gebied van welzijn komen relatief veel voor bij jongeren en dus ook bij studenten in het hoger onderwijs.[66] Veel eerstejaars studenten zijn in de overgang van puberteit naar volwassenheid. Dit is een kwetsbare periode.[67] In die tijd worden studenten geconfronteerd met veel veranderingen, zoals financieel en sociaal onafhankelijk worden, verkennen van nieuwe relaties, nieuwe manieren van leren onder de knie krijgen en aanpassen aan nieuwe sociale omgevingen terwijl plannen voor een vervolgloopbaan gemaakt worden. De druk om aan al die eisen te voldoen levert stress op en kan een negatieve invloed hebben op het welbevinden en de mogelijkheden om te leren.[68]

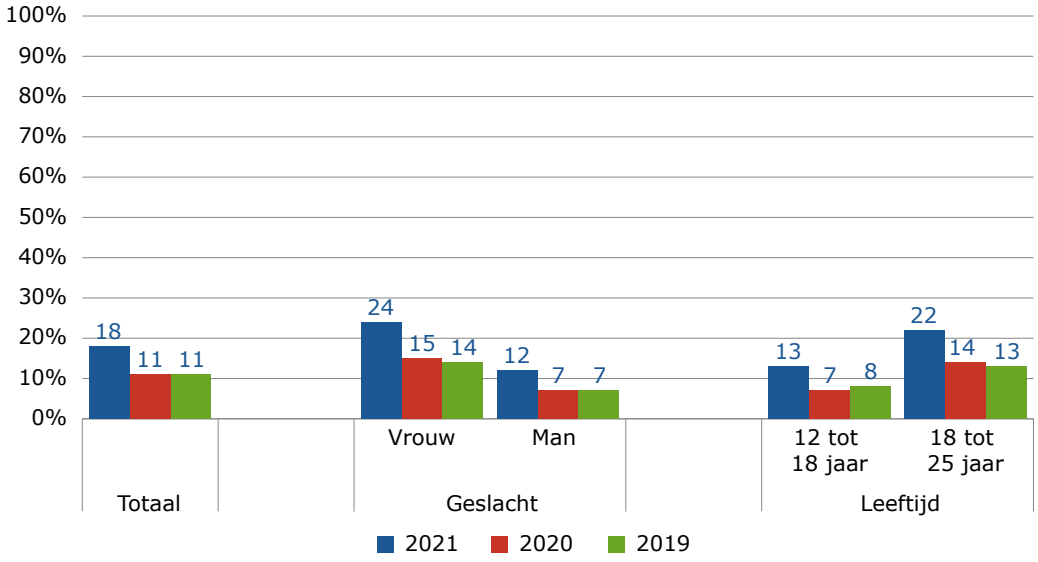
Sinds de coronacrisis is er breder dan voorheen aandacht voor het welzijn van studenten. Vóór die tijd was welzijn ook al een belangrijk thema, maar werd dit toch veelal geïnterpreteerd in het kader van extra ondersteuningsbehoefte (functiebeperking, mantelzorgtaken, zorg voor kinderen of andere bijzondere omstandigheden).
Deze studenten kunnen (net als studenten die bestuurstaken verrichten) gebruikmaken van het profileringsfonds. In de laatste Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs (2022-2023) wordt aangeven dat ongeveer de helft van de studenten studeert onder bijzondere omstandigheden (naast functiebeperking onder meer mantelzorg, zorg voor kinderen, relatie- en woon- en leefproblemen). De studievoortgang van deze groep is slechter, zij vallen vaker uit en switchen ook vaker. Ruim vijf procent van hen is bekend met het profileringsfonds. De monitor meldt verder: 'Vergeleken met andere Europese landen staat Nederland samen met Zweden op een gedeelde vierde plaats als het gaat om een goede toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten met een functiebeperking'.

Over de mentale gezondheid van studenten is de afgelopen jaren, en zeker na de coronacrisis, veel gepubliceerd. In 2018 signaleerde het RIVM in de Volksgezondheid

66 Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021 (2022).
67 Reavley & Jorm, (2010). Prevention and early intervention to improve mental health in higher education students: a review Early intervention in psychiatry (2;4 2010)
68 Upsher R, Percy Z, Cappiello L, Byrom N, Hughes G, Oates J, Nobili A, Rakow K, Anaukwu C, Foster J. Understanding how the university curriculum impacts student wellbeing: a qualitative study. High Educ (Dordr). 2022 Dec 1-20. doi:10.1007/s10734-022-00969-8

Toekomstverkenning dat de mentale druk onder jongeren aan het toenemen was.[69] RIVM concludeert het volgende 'Jongeren en jongvolwassenen ervaren steeds meer prestatiedruk. Studentpsychologen zien steeds meer studenten met steeds ernstiger en complexere klachten, waardoor meer jongeren worden doorverwezen naar de huisarts of geestelijke gezondheidszorg. Verder kan het gebruik van social media druk en stress veroorzaken. Dit leidt in sommige gevallen tot psychische problemen zoals depressies en slaapproblemen'. Het RIVM-onderzoek Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs maakt melding van grote zorgen over de mentale gezondheid van studenten: 51 procent van de studenten heeft psychische klachten en 68 procent van de studenten kampt met emotionele uitputtingsklachten. [70] In de media is behoorlijk wat kritiek geuit op de representativiteit en selectie-effecten in dit onderzoek. CBS schrijft in 2022 op basis van de Gezondheidsenquête dat 'In 2021 achttien procent van de 12- tot 25-jarigen psychisch ongezond was', een stijging ten opzichte van eerder, toen dit percentage op elf lag (figuur 9). Vooral vrouwen en jongvolwassenen hadden in 2021 vaker te maken met psychische klachten dan daarvoor.

Figuur 9: Psychisch ongezond (bron: Gezondheidsenquête CBS, 2022; MHI-5 < 60)



Perspectieven van onderzoekers zijn verdeeld met betrekking tot de mate waarin de situatie zorgwekkend te noemen is. Niet alle onderzoeken zijn longitudinaal en gebruiken gevalideerde schalen. Een vergelijking van de psychische gesteldheid van studenten in langjarig onderzoek wijst uit dat er door de coronapandemie nauwelijks meer mentale problemen onder jongeren van 16 tot 20 jaar zijn ontstaan.[71] Wel wordt in dit onderzoek geconstateerd dat het aantal jongeren met milde klachten toenam. Er werden geen aanwijzingen gevonden dat deze toename sterker was dan anders. Het onderzoek concludeert dan ook dat de coronapandemie een zeer beperkte negatieve invloed had op de mentale gezondheid van jongeren en constateert dat jongeren altijd al meer psychische problemen ervaren dan ouderen. Uit het vijfjaarlijks onderzoek blijkt volgens de auteurs

[69] RIVM (2018). Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht Synthese (p.16)

[70] RIVM (2022). Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I. Mentale gezondheid (herziene versie)

[71] Van der Velden, P., Van Bakel, H. & Das, M. (2022). Mental health problems among Dutch adolescents of the general population before and 9 months after the COVID-19 outbreak: A longitudinal cohort study. Psychiatry Research 311, 114528

een lichte toename van psychische problemen. In de Beleidsdoorlichting studiefinanciering is gekeken naar de relatie tussen lenen en ervaren stress.[72] Daaruit bleek dat meer dan de helft van de studenten zich zorgen maakte over de huidige en toekomstige financiële situatie en de arbeidsloopbaan. Dit kwam veel vaker voor bij studenten met ouders uit lagere opleidings- en inkomensniveaus. Ook het bsa wordt vaak in relatie gebracht met stress en mentaal welzijn. In de recent verschenen Kamerbrief over het bindend studieadvies wordt een relatie gelegd tussen het bsa, welzijn en prestatiedruk.[73]

Ondanks dat uitkomsten uit onderzoek variëren en niet alle deskundigen het eens zijn over de ernst van de problematiek, is er veel beleidsmatige aandacht voor dit onderwerp. De samenleving en politiek hebben dit thema serieus opgepakt en de laatste jaren zijn er diverse onderzoeken uitgezet om het welzijn van studenten in kaart te brengen. Inmiddels zijn door de overheid middelen beschikbaar gesteld en richt ook veel praktijkgericht onderzoek zich op effectieve programma's om het welzijn van studenten te verbeteren.

Er is nog (te) weinig longitudinaal onderzoek beschikbaar over effectieve aanpakken, noch over de effecten van ingezette beleidsinstrumenten om stress en prestatiedruk te reduceren en het welzijn te verbeteren. In juni 2023 verscheen een (grotendeels) kwalitatief onderzoek met als doel om inzichten te geven in risicofactoren van prestatiedruk en stress van studenten in het hoger onderwijs en de achtergronden daarvan.
Hieruit blijkt dat de oorzaak van de ervaren stress niet uitsluitend te zoeken is binnen het onderwijs maar in een ingewikkeld samenspel van maatschappelijke factoren als onzekerheid, gebrek aan normatieve kaders, hoog tempo ('obstacle run'), een gebrek aan tijd en ruimte voor ontwikkeling, gebrek aan inclusie en verbondenheid.[74]
De onderzoekers doen de volgende twee aanbevelingen: het versterken van mogelijkheden van de student zelf in het om kunnen gaan met prestatiedruk en stress en reductie van onzekerheid die ontstaat vanuit de context van de student, maar waar zij zelf geen of weinig invloed op hebben (zoals bijv. huisvestingsproblemen). Gezien de veelheid aan benaderingen en definities is het geen verrassing dat er geen internationale vergelijking van studentwelzijn beschikbaar is. De OESO geeft weliswaar een vergelijking op grond van de PISA gegevens, die is echter niet (direct) vertaalbaar naar het hoger onderwijs.[75]
In de volgende editie van Eurostudent, die verschijnt in 2024, worden Europees vergelijkende cijfers opgenomen over studentwelzijn.

3.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

In dit hoofdstuk wordt niet alleen aandacht besteed aan de formele toegankelijkheid (waarborgen om studenten met de juiste vooropleiding te laten deelnemen aan het hoger onderwijs), maar ook aan de informele toegankelijkheid (soms onzichtbare drempels die studenten ervaren tijdens hun studie). De laatste jaren ontwikkelt de beleidsaandacht voor toegankelijkheid zich steeds meer van louter financiële toegankelijkheid (studie-financiering) tot een bredere perspectief op toegankelijkheid (ervaren obstakels, welzijn etc.). Het onderzoeken van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is tegelijkertijd ook complex omdat de kern van de kansenongelijkheid met name zit in het voortraject (de overgang van primair naar voortgezet onderwijs) en omdat er geen duidelijke en uniforme indicatoren zijn aan de hand waarvan de toegankelijkheid kan worden gemeten.

---

72 ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering
73 Ministerie van OCW (2023). Kamerbrief Toekomst bindend studieadvies
74 Trimbos instituut (2023). Harder Better Faster Stronger? Een onderzoek naar risicofactoren en oplossingen voor prestatiedruk en stress van studenten in het hbo en wo
75 https://gpseducation.oecd.org/revieweducationpolicies/#!node=50396&filter=all

In deze paragraaf hebben we gekeken naar een aantal indicatoren en zijn we nagegaan of er op deze indicatoren verschillen zijn tussen groepen studenten die te maken hebben met hun afkomst, achtergrond of met persoonlijke omstandigheden.

Allereerst maken we een voorbehoud omdat het niet mogelijk is harde causale relaties te leggen tussen toegankelijkheid en beleidsinstrumenten; er zijn veel factoren die een rol spelen. Nederland doet het niet slecht als het gaat om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs als we kijken naar degenen die formeel toegang hebben. De belangrijkste conclusie is dan ook dat het Nederlandse hoger onderwijs (**financieel) toegankelijk** is. Er zijn indicaties dat het leenstelsel de doorstroom van mbo naar hbo enigszins heeft afgeremd. Voor de andere groepen studenten is de doorstroom van het toeleverend onderwijs naar het hoger onderwijs hoog gebleven, ook na de invoering van het leenstelsel. Per studiejaar 2023-2024 wordt een basisbeursstelsel ingevoerd. Of dit de toegankelijkheid verbetert, zal toekomstig onderzoek uitwijzen. Andere financiële impulsen zoals de halvering van het collegegeld laten nauwelijks duidelijke effecten zien.

Toelatingsselectie en **(onbedoelde) zelfselectie** zijn lastig te onderzoeken begrippen, zeker als het gaat om de vraag of selectie de toegankelijkheid onder druk zet en kansen-ongelijkheid in de hand werkt. Sommige onderzoeksuitkomsten zijn zorgwekkend, resultaten uit andere onderzoeken zijn niet direct verontrustend als het gaat om toegankelijkheid en kansengelijkheid. Daarnaast kan gesteld worden dat selectie puur gebaseerd op gelijke kansen om een kanseninstrument vraagt en daarmee om loting. Selectie betekent per definitie 'verschil maken'. Of het opnieuw inzetten van loting als selectie-instrument leidt tot meer kansengelijkheid zal toekomstig onderzoek moeten uitwijzen.

De **studiekeuzecheck** (SKC), onderdeel van de in 2013 ingevoerde Wet kwaliteit in verscheidenheid, had tot doel de match tussen student en opleiding te verbeteren, de studenten een betere studiekeuze te laten maken, uitval en switch te verminderen en rendementen te verbeteren. Verschillende onderzoeksresultaten laten zien dat sinds de invoering van de SKC studenten meer binding ervaren. Dat studenten zich steeds beter oriënteren zien we ook terug in de bezoekerscijfers van de door de overheid gefinancierde website studiekeuze123.nl. Dat kan gezien worden als een positief effect van de studiekeuze-check. Hoewel de ervaren match is verbeterd, laten cijfers over uitval, switch en rendementen nauwelijks verbetering zien.

Wat betreft de formele toegankelijkheid van het hoger onderwijs presteert Nederland goed. Toch komt uit onderzoek naar voren dat niet-formele obstakels tijdens de studie voor sommige groepen studenten beperkend kunnen zijn. De ervaren aansluiting is niet altijd optimaal (zeker voor studenten die instromen vanuit het mbo), de studieprogressie verschilt tussen groepen studenten. Er is geen substantiële afname van uitval of switch of een verbetering van rendementen zichtbaar. Kwetsbare groepen in dezen blijven studenten die studeren onder bijzondere/problematische omstandigheden, studenten met een mbo-achtergrond, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, eerste-generatiestudenten en mannen. Als studenten meerdere van deze kenmerken hebben, is de achterstand extra groot. Beleidsmatig en maatschappelijk is er grote aandacht voor studentwelzijn. Er zijn voor de komende jaren middelen beschikbaar gesteld om student-welzijn verbeteren. Hoewel er inmiddels onderzoeken verschijnen naar de oorzaak hiervan, zijn oorzaak en gevolg nog niet eensluidend vastgesteld. Aanhoudend onderzoek is nodig naar oorzaken en effectieve aanpakken.

3.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Naast de constatering in voorgaande paragraaf dat de formele toegang tot het hoger onderwijs goed geborgd lijkt te zijn, zien we ook aandachtspunten voor de toekomst. Monitoronderzoeken en onderzoeken naar studentwelzijn laten zien dat er tijdens de studie aandacht nodig is voor groepen studenten die onder bijzondere omstandigheden studeren. Onderzoeken die worden uitgevoerd zijn diagnostisch van aard (monitor-onderzoeken) en geven nog relatief weinig verklaring en handvatten voor effectief (overheids)beleid. Grootschalig onderzoek naar achterliggende oorzaken en oplossings-richtingen, met multivariate analysetechnieken, waarin ook de relatie met studentwelzijn aan bod komt, is nog niet beschikbaar. Het is ook de vraag tot hoeverre de impact van interventies van overheid en onderwijsinstellingen (kunnen) reiken om ongelijke kansen en problemen met studentwelzijn aan te pakken. Onderzoek naar kansenongelijkheid bij selectie laten uiteenlopende resultaten zien. Dit heeft ook te maken met de grote variëteit aan verschijningsvormen. Het versterken van evidence-informed selecteren zou kunnen bijdragen aan het optimaliseren van selectie.

4. Kwaliteit van het onderwijs

4.1 Definitie, doelen en subdoelen

Het onderwijs in Nederland kent, naar de definitie van de Onderwijsraad, drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.[76] Het doeldomein kwalificatie heeft betrekking op het bieden van een goede basis aan competenties voor iedereen, waar elke inwoner op kan voortbouwen in het leven. Het betreft dan zowel een voorbereiding op het deelnemen aan de complexer wordende samenleving als op het verrichten van werk. Het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs hebben daarin elk een eigen rol en verantwoordelijkheid. Het tweede doeldomein, socialisatie, betreft 'de rol die onderwijs speelt in het inleiden van kinderen en jongeren in tradities, culturen en praktijken, met inbegrip van beroepsculturen en -praktijken, en de waarden, normen en gebruiken die daar een rol in spelen, zodat ze zich betrokken voelen bij zulke praktijken en er effectief en betekenisvol in kunnen participeren'. Persoonsvorming tot slot gaat over het ondersteunen van leerlingen en studenten tot zelfstandige mensen in denken en doen. De bijdrage van het onderwijs aan persoonsvorming heeft betrekking op de individualisering van leerlingen en studenten. Zij leren zich autonoom op te stellen in de maatschappij. Om deze doeldomeinen invulling te kunnen geven, is, naast de inzet van individuele betrokkenen, de kwaliteitscultuur binnen de instelling van groot belang.

Het formuleren van een eenduidige definitie van onderwijs*kwaliteit* is echter niet eenvoudig. In wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek rondom onderwijskwaliteit komt dit duidelijk naar voren.[77],[78] In veel bronnen die gaan over sturing door de overheid is onderwijskwaliteit niet gedefinieerd. Er wordt in deze bronnen geconstateerd dat heldere definiëring gewenst en nodig is of er wordt aangegeven dat kwaliteit contextafhankelijk moet worden ingevuld en daardoor niet eenduidig gedefinieerd kan worden. Verder wordt verwezen naar doeldomeinen en deugdelijkheidseisen; er lijkt daarmee een tendens naar het beschrijven van kwaliteit in termen van output (een norm waaraan moet worden voldaan; inhoudelijk dan wel procesmatig). Ook met verwijzingen naar normen blijft echter veelal impliciet wat dan beschouwd moet worden als onderwijskwaliteit. In de praktijk worden in het hoger onderwijs veelal vier soorten indicatoren gebruikt om kwaliteit aan af te meten: directe outputindicatoren (bijvoorbeeld het percentage voortijdig studieverlaters), studenttevredenheid, procesindicatoren (bijvoorbeeld betrokkenheid van studenten) en inputindicatoren (bijvoorbeeld docentkwalificaties).[79]

Een illustratie van de contextafhankelijkheid van het begrip kwaliteit is de constatering van de Inspectie dat visitatiepanels andere aspecten van kwaliteit belichten dan het publieke debat. De Inspectie noemt als voorbeelden de discussie in de media over 'ongewenste effecten van internationalisering en stijgende studentenaantallen op de

[76] Onderwijsraad. (2016). De volle breedte van onderwijskwaliteit: Van smal beoordelen naar breed verantwoorden

[77] ResearchNed (2022). Pre-fase IBO Sturen op onderwijskwaliteit

[78] Westerheijden, D.F. (2022). Gatekeepers on Campus: Peer Review in Quality Assurance of Higher Education Institutions. In: Forsberg, E., Geschwind, L., Levander, S., Wermke, W. (eds) Peer review in an Era of Evaluation. Palgrave Macmillan, Cham

[79] Beerkens, M. en Groeneweg, S.L. (2022), Kwaliteit en verantwoording in het hoger onderwijs: indicatoren, processen en beleidsalternatieven: eindrapport, Universiteit Leiden

opleidingskwaliteit'.[80] Een andere illustratie van variatie aan opvattingen is wat de Onderwijsraad eerder schreef over het stelsel zelf: 'De variëteit aan kwaliteitsopvattingen is positief te waarderen. Het is een kracht van het hoger onderwijs dat kwaliteitsopvattingen ter discussie staan en dat professionals ze zelf, in samenspraak met hun studenten, ontwikkelen. [….] De meerduidigheid van kwaliteit vergroot de kans op wrijving binnen een stelsel met gelaagde verantwoordelijkheid. Als kwaliteitsopvattingen tussen verschillende lagen te zeer uiteenlopen, kan de variëteit aan kwaliteitsopvattingen contraproductief worden'.[81]

Om de kwaliteit van het hoger onderwijs te borgen, heeft de rijksoverheid verantwoordelijkheden voor externe kwaliteitszorg belegd bij de Inspectie van het onderwijs en de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), met elk hun eigen rol. De Inspectie ziet toe op het stelsel als geheel (zie verder paragraaf 4.2). De NVAO stelt, middels vastgestelde kaders, vast of een opleiding aan de minimum kwaliteitseisen voldoet. Het beoordelingskader sluit aan bij de criteria die zijn opgenomen in de WHW en de Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (European Standards and Guidelines - ESG) en schetst de criteria op basis waarvan de kwaliteitsborging in het Nederlandse hoger onderwijs is vormgegeven.[82] Voor zowel nieuwe als bestaande opleidingen beschrijft het accreditatiekader aan welke criteria opleidingen moeten voldoen. Het maakt daarbij onderscheid tussen de planbeoordeling voor nieuwe opleidingen in de toets nieuwe opleiding en beoordelingen van gerealiseerd resultaat in de visitaties die elke zes jaar plaats vinden. Daarnaast onderscheidt het kader een beperkte en een uitgebreide beoordeling. In het beperkte kader ligt het accent op de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding, inclusief de daarvoor benodigde leeromgeving en het docententeam. Het uitgebreide kader voegt daar standaarden aan toe die ingaan op de inpassing van de opleiding in het instellingsbeleid, voorzieningen, kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur. Kwaliteitscultuur wordt daarbij gezien als een veelomvattend begrip een gaat om 'een duidelijke en doorleefde visie, een gezamenlijke gerichtheid op verbeteringen, leiderschap, aanspreekbaarheid en 'soft controls', samenwerken en zelfsturing, (academische) professionaliteit, studentbetrokkenheid en een externe oriëntatie'.[82]

Hoewel het begrip kwaliteit dus meerduidig is, zijn de standaarden van de NVAO een duidelijk kader waaraan opleidingen in het hoger onderwijs moeten voldoen. We beschouwen in deze rapportage de (minimale) kwaliteit dan ook als het voldoen aan deze kaders.

Om deze kwaliteit te kunnen leveren, is het nodig dat de overheid **de randvoorwaarden biedt** die het onderwijsveld daartoe in staat stellen; een hoofddoelstelling van het overheidsbeleid. Daartoe zijn wetgeving en financiering het belangrijkste instrumentarium. Vervolgens heeft de overheid de verantwoordelijkheid om deze kwaliteit ook te **borgen**; de tweede van de drie hoofddoelen van kwaliteitsbeleid. En behalve het borgen en faciliteren van onderwijskwaliteit, is een derde doel van de overheid om de (verbetering van) onderwijskwaliteit te **stimuleren**. Diverse instrumenten worden daartoe ingezet: subsidies (en andere financiële instrumenten zoals beurzen, premies en prijzen) om in te spelen op ontwikkelingen, voorlichting, stimuleren van onderzoek om van te leren en 'management by speech' (het in de communicatie bepaalde begrippen introduceren of juist vermijden).

[80] Inspectie van het Onderwijs (2023). De Staat van het Onderwijs - deelrapport Hoger Onderwijs
[81] Onderwijsraad (2015). Kwaliteit in het hoger onderwijs
[82] NVAO (2018). Beoordelingskader accreditatie hoger onderwijs

Gegeven deze drie hoofddoelen van de overheid, wat is dan de stand van zaken rondom onderwijskwaliteit? Om daarop een antwoord te kunnen geven, werken we in de volgende paragraaf allereerst de beleidsontwikkeling en de gehanteerde instrumenten uit.

4.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

De overheid biedt instellingen de randvoorwaarden om goed onderwijs te verzorgen

Onderwijsinstellingen hebben een grote rol in het invulling geven aan goed onderwijs. Zij hebben hierin veel vrijheid en autonomie. De overheid stelt en bewaakt de kaders waarbinnen de instellingen invulling geven aan hun rol en zet diverse beleidsinstrumenten in om de kwaliteit van het hoger onderwijs te faciliteren, te borgen en te stimuleren. Twee belangrijke instrumenten daarbij zijn **wetgeving** en **bekostiging**. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) beschrijft de verantwoordelijkheden van de hoofdrolspelers in het stelsel op tal van onderwerpen. Onderdeel van de WHW is sinds 2013 de wet Kwaliteit in verscheidenheid (zie hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid'). De kern van de bekostigingssystematiek is de lump sum. Onderwijsinstellingen ontvangen jaarlijks één budget vanuit het Rijk (Ministerie van OCW) dat toereikend zou moeten zijn om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen, ook wel de basiskwaliteit genoemd. De instellingen mogen de middelen zo besteden als zij nodig achten en de overheid ziet toe op de doelmatige en rechtmatige inzet. Invoering van de lumpsum moest administratieve lasten verminderen, de autonomie en beleidsruimte van instellingen vergroten, schaalvergroting en daarmee doelmatigheid stimuleren, en stabiliteit bieden aan de bekostiging. Naast de lump sum is er een variabel deel in de bekostiging (doelbekostiging).[83] Zie ook hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'.

De overheid borgt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs

De overheid heeft haar verantwoordelijkheid met betrekking tot het **borgen van basiskwaliteit** in het hoger onderwijs toegewezen aan twee partijen (zie ook hoofdstuk 8 'Governance'). De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) is het orgaan dat toeziet op de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs. Taken hierbij zijn het periodiek evalueren van het accreditatiestelsel en het uitvoeren van thema-onderzoeken binnen het hoge onderwijsbestel. De Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) is het onafhankelijk toezichthoudend orgaan dat accreditatie kan verlenen aan een opleiding. Het accreditatiestelsel ontwikkelde zich de afgelopen jaren gaandeweg verder naar het principe dat **kwaliteitscultuur binnen instellingen** essentieel is voor de kwaliteit en borging van het onderwijs. Vanwege de wens om kwaliteitscultuur te stimuleren, meer eigenaarschap te realiseren voor studenten en docenten, en een doelmatiger accreditatiestelsel te vormen, is beleid gemaakt om dit verdergaand te realiseren. Vanaf 2019 trad de Wet accreditatie op maat in werking. Zo is er in de opleidingsaccreditatie meer ruimte ontstaan voor instellingen om de visitaties vorm te geven. Met de **instellingstoets kwaliteitszorg** (ITK) beoordeelt de NVAO periodiek de interne kwaliteitszorg van een instelling. Met de **instellingsaccreditatie** beoogt de overheid te toetsen hoe effectief de onderwijsinstelling zelf doorlopend de kwaliteit van het onderwijs verbetert en waarborgt. Het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (ILO) werd in het leven geroepen om na te gaan of deze werkwijze in de praktijk daadwerkelijk zou leiden tot het versterken van de kwaliteitscultuur.[84]

---

[83] Naast bekostiging vanuit de centrale overheid zijn er andere partijen die het onderwijs financieren. Daarbij kan men denken aan studenten (cursus- en collegegeld in mbo en hoger onderwijs), de gemeenten (verantwoordelijk voor o.a. huisvesting funderend onderwijs), en (non-profit) organisaties (die onderzoek in het hoger onderwijs financieren).

[84] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/11/brief-aan-tk-inzake-instellingsaccreditatie

Beleid van de overheid om **academische vrijheid** als aspect van onderwijskwaliteit te borgen, kenmerkt zich door het blijvend aandacht vragen voor dit thema, onder meer in Europees verband. De feitelijke verantwoordelijkheid van het borgen van de academische vrijheid ligt bij de colleges van bestuur van de instellingen. Daarnaast is **sociale veiligheid** (het realiseren van een veilige en inclusieve omgeving waarin studenten en medewerkers zich kunnen ontplooien) in de periode die deze stelselrapportage bestrijkt gaandeweg explicieter op de agenda gekomen. Om bij te dragen aan sociale veiligheid, maakt de overheid beleid met als belangrijk instrument het bestuursakkoord dat is gesloten met hogeronderwijsinstellingen.[85] Voortvloeiend uit de thema's in het regeerakkoord zijn in dit bestuursakkoord afspraken gemaakt voor nadere invulling.

De overheid stimuleert onderwijskwaliteit en inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

Het beleid dat gericht is op het **stimuleren van onderwijskwaliteit** krijgt onder meer invulling door docentprofessionalisering, docentkwaliteit en docentleiderschap te bevorderen. In de strategische agenda 2015-2025 werden kwalitatief goede docenten als een belangrijke factor voor goed onderwijs expliciet genoemd.[86] Een van de instrumenten daarbij in de afgelopen jaren was de subsidieregeling Lerarenbeurs (niet van toepassing voor het wo), die bevoegde docenten in staat stelt een geaccrediteerde bachelor- of masteropleiding te volgen om daarmee hun kwalificatieniveau te verhogen (middels subsidiering van de studiekosten en kosten die gepaard gaan met studieverlof en/of het aanstellen van een vervanger). Daarnaast wordt het behalen van docentkwalificaties aangemoedigd; de kwalificaties zijn echter geen overheidsbeleid maar eigen beleid van de hogescholen en universiteiten. Inmiddels is de professionele ontwikkeling van docenten een van de thema's binnen de kwaliteitsafspraken (zie verderop in dit hoofdstuk). Specifiek binnen het wo zien we daarnaast aandacht voor **erkennen en waarderen van wetenschappelijk personeel** vanuit een breder perspectief op hun werk. Het Programma erkennen en waarderen is echter geen overheidsbeleid, maar een samenwerking van de kennisinstellingen en wetenschapsfinanciers (UNL, KNAW, NFU, ZonMw en NWO). 'Management by speech' en subsidie zijn de instrumenten waarmee de overheid hieraan bijdraagt. Ook heeft de overheid, in aansluiting op het programma erkennen en waarderen, tot doel om middels het **Comeniusprogramma** bij te dragen aan onderwijscarrières in het hoger onderwijs en zo een grotere verscheidenheid aan loopbanen te stimuleren. Het programma is gericht op onderwijsvernieuwingen die door veelbelovende en excellente docenten en -teams kunnen worden ontworpen en uitgevoerd op drie niveaus: teaching fellows, senior fellows en leadership fellows. Hierdoor moet kwaliteitsverbetering van het onderwijs gestimuleerd worden. Ook de Nederlandse Onderwijspremies (die sinds 2021 jaarlijks worden toegekend aan docententeams die bijgedragen hebben aan onderwijsverbetering) beogen onderwijsvernieuwing en –verbetering van het (onder meer) het hoger onderwijs te stimuleren en bij te dragen aan een bredere erkenning en waardering van docenten en -teams. Tot slot is, hieraan gerelateerd, het verlagen van werkdruk een beleidsthema; hiervoor wordt al langere tijd aandacht gevraagd. Instrumenten die de overheid hier inzet zijn, meest recent, de starters- en stimuleringsbeurzen, sectorplannen en het ophogen van het budget voor de Open Competitie. De minister spreekt de verwachting uit dat deze 'zullen bijdragen aan een aanzienlijke verlaging van de werkdruk', in het bijzonder voor promovendi, postdocs en tijdelijke docenten.[87] Ook de recente pilot Slimmer collegejaar beoogt bij te dragen aan het verbeteren van de werkdruk. "Door op verantwoorde wijze het aantal weken met onderwijs en tentamens te verminderen en/of bestaande onderwijsactiviteiten slimmer in te richten, krijgen onderzoekers en docenten meer tijd voor het doen van onderzoek,

---

85 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/14/bestuursakkoord-2022-hoger-onderwijs-en-wetenschap

86 Ministerie van OCW (2015). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025

87 Ministerie van OCW (2022). Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap, ref. 33080266

andere wetenschappelijke activiteiten en het verbeteren van het onderwijs", zo schrijft de minister.[88]

Kwaliteitszorg op maat wordt gestimuleerd. In de evaluatie van de prestatieafspraken in 2016 wordt gesteld dat de prestatieafspraken hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs, en dat in de toekomst instellingen meer ruimte moeten krijgen voor het kiezen van *eigen* doelen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.[89] Hoewel de prestatiebekostiging als instrument heeft bijgedragen aan gesprek over onderwijskwaliteit, werd meer impact daarvan op de richting en inrichting van het hogeronderwijsstelsel van belang geacht.[90] In 2018 heeft de overheid opnieuw gebruikgemaakt van het instrument om afspraken met individuele hogeronderwijsinstellingen te maken over kwaliteit. In de **kwaliteitsafspraken** zijn over de periode 2019–2024 afspraken gemaakt binnen zes vooraf gedefinieerde thema's:

- Onderwijsintensiteit
- Onderwijsdifferentiatie
- Docentkwaliteit
- Onderwijsvoorzieningen
- Begeleiding studenten
- Studiesucces

De middelen voor de kwaliteitsafspraken zijn beschikbaar gekomen vanuit de studievoorschotmiddelen (oplopend tot 604 miljoen euro per jaar in 2024). Negentig procent hiervan is voor de kwaliteitsafspraken van de instellingen zelf, tien procent is bestemd voor landelijke prioriteiten. In de kwaliteitsafspraken geven de onderwijsinstellingen aan hoe ze investeren in kwaliteitsverhoging en sectorbrede beleidsprioriteiten. Een belangrijke gedachte hierachter is dat het geven van ruimte aan instellingen ervoor zorgt dat de instelling concreet aan de slag kan met dat wat in de eigen specifieke situatie van belang is. De medezeggenschap per instelling heeft instemmingsrecht op deze keuzes. De NVAO toets of de middelen besteed worden aan de genoemde doelen, er voldoende draagvlak is bij stakeholders en of de plannen realistisch zijn. Ook via het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) worden middelen beschikbaar gesteld waarmee instellingen kunnen investeren in (het op peil houden van) onderwijskwaliteit binnen de specifieke context van de instelling. Deze middelen zijn specifiek bedoeld om de gevolgen van de lockdowns en andere Coronapandemie gerelateerde maatregelen zoveel mogelijk te beperken voor studenten.[91]

In de Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek van 2015-2025 van het ministerie van OCW neemt beleid rondom **differentiëren** als thema een belangrijke plek in. De aanleiding daarvoor is onder meer de commissie Veerman die in haar rapportage stelt dat er te weinig flexibiliteit is in 'het systeem' om in te spelen op verschillen tussen studenten.[92] Differentiëren in het onderwijs heeft betrekking op niveau, inhoud en vorm en middelen. Voor het inspelen op verschillen tussen studenten wordt kleinschalig en intensief onderwijs als beleidsrichting geïntensiveerd. Dit beleid kent al een lange geschiedenis in de vorm van **excellentieprogramma's.**[93] Na beëindiging van het Siriusprogramma in 2014 wordt in de Strategische Agenda hoger onderwijs van 2015

88 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/04/brief-aan-tweede-kamer-over-pilots-een-slimmer-collegejaar
89 Reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek (2017). Stelselrapportage 2016
90 Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs (2017). Van afvinken naar aanvonken
91 https://www.nponderwijs.nl/mbo-en-ho
92 Veerman, C., Berdahl, R., Bormans, M. et al. (2010) Differentiëren in drievoud. Den Haag: Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel
93 Huijts, T. & Kolster, R. (2020): Excellence programmes in higher education: selection of students, effects on students, and the broader impact on higher education institutions. Introduction to the special issue, European Journal of Higher Education

opnieuw aandacht gevraagd voor 'het ontwikkelen en uitbreiden van talentprogramma's, waaronder honours programma's'. Veel instellingen wilden de excellentieprogrammma's voortzetten[93]. Het ministerie van OCW ondersteunde hierbij via het onderzoeksprogramma Excellentie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In de Strategische agenda hoger onderwijs van 2019[5] zien we excellentie echter niet meer expliciet terugkeren in relatie tot onderwijsprogramma's voor studenten. Hier komt meer nadruk te liggen op maatwerk en diversiteit, om alle studenten te 'bedienen' in plaats van alleen studenten die zich aangesproken voelen door excellentieprogramma's. Ook in de beleidsbrief hoger onderwijs van 2022 zijn excellentieprogramma's geen expliciet thema (meer). De nadruk komt meer te liggen op aspecten als sociale veiligheid en welzijn van studenten (en medewerkers).[94] Wel is differentiatie in brede zin opgenomen in de kwaliteitsafspraken.

Voor het stimuleren van onderwijskwaliteit stelt de overheid ook budget beschikbaar voor onderwijsonderzoek via het NRO. Tot slot is **flexibilisering van het onderwijs** een belangrijk onderwerp van beleid (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). In het deeltijdse en duale hoger onderwijs zijn er sinds 2016 Experimenten met vraagfinanciering en met leeruitkomsten (zie verder Hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). Daarnaast is het Experiment flexstuderen ingericht. Ook de invoering van het Leven Lang Lerenkrediet moet bijdragen aan flexibilisering, zie ook hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid'. Tot slot zien we aandacht voor digitalisering, bijvoorbeeld middels het Versnellingsplan. Dit is nader uitgewerkt in Hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.

4.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

Nadat we in paragraaf 4.2 de hoofdlijnen van beleidsontwikkeling en de gehanteerde instrumenten hebben geschetst, gaan we in deze paragraaf per hoofddoel in op de uitkomsten van het gevoerde beleid en de stand van zaken op de indicatoren. We maken daarvoor gebruik van eerder uitgevoerde en gepubliceerde beleidsevaluaties en bestaande databronnen.

4.3.1 De overheid biedt instellingen de randvoorwaarden om goed onderwijs te verzorgen

De door de rijksoverheid beschikbaar gestelde middelen zijn toereikend voor het uitvoeren van de onderwijstaak van het hoger onderwijs[95] (zoals nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'). De inhoudelijke relatie tussen kosten en bekostiging is echter beperkt. Instellingen lijken in staat om de middelen binnen de huidige systematiek zo te verdelen dat deze terecht komen waar ze nodig zijn. Overkoepelend wordt echter ook gesteld dat er geen bedrijfseconomische onderbouwing is van de huidige bekostigingssystematiek, vanwege het ontbreken van een duidelijke relatie tussen de bekostigingsniveaus (de factoren op basis waarvan de hoofdbekostiging wordt verdeeld, zoals het aantal studenten of graden) en de kostendrijvers.

De commissie Van Rijn adviseerde eerder de stimulans om te groeien in studentenaantallen weg te nemen door studentgebonden middelen over te hevelen naar de vaste rijksbijdrage (een advies dat werd overgenomen).[96] Daarop volgend onderzoek om de optimale verhouding tussen vast en variabel vast te stellen, stelt dat de vaste voet in het hoger

94 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/17/aan-de-tweede-kamer-beleidsbrief-hoger-onderwijs-en-wetenschap
95 PwC (2021). Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o
96 Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (2019) Wissels om

onderwijs is voortgevloeid uit historische ontwikkelingen, en dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing onduidelijk is geworden.[97] Dit sluit aan bij eerder onderzoek dat beschrijft dat de rijksbijdrage vooral een verdeelmodel is, geen bedrag dat rechtstreeks te relateren is aan de activiteiten die instellingen uitvoeren en de daarmee gemoeide kosten.[98] Doordat het grootste deel van de middelen naar de onderwijsinstellingen gaat middels lumpsum, is inzicht in de interne allocatie van middelen echter moeilijk te verkrijgen. Het is nauwelijks mogelijk een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid; de toerekening van bedragen (input) aan beleidsinstrumenten (activiteiten) is niet rechtstreeks te realiseren.[99] De commissie Van Rijn constateerde eerder ook dat inzicht in de kosten en de verhouding tot de kwaliteit van hoger onderwijs ontbreekt.[96] Voor meer informatie over wetgeving verwijzen we naar hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'.

Voor veel beleidsinstrumenten worden beperkt specifieke budgetten geoormerkt doordat het grootste gedeelte van het budget naar de lumpsumfinanciering van onderwijs-instellingen 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.

4.3.2 De overheid borgt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs

De **kwaliteit van het hoger onderwijs** in Nederland is stabiel zeer goed blijkens de accreditatieverslagen en de jaarverslagen van de NVAO[100,101], ook in de coronaperiode.[102] De NVAO zelf voldoet daarbij aan de Europese standaarden voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.[103] Het **accreditatiestelsel functioneert in grote lijnen adequaat** en vervult zijn belangrijkste maatschappelijke taak.[104]

De Inspectie stelt daarover in 2018: 'Binnen de mogelijkheden die peerreview daartoe biedt, zijn de panels in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. Opleidingen en instellingen herkennen zich in de rapportages. Zij voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van hun onderwijs, hun kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur verder te ontwikkelen.' Er zijn ook verbeterpunten en zorgpunten voor de toekomst. Deze hebben betrekking op de communicatieve vaardigheden van de panels, voldoende balans tussen ruimte en regels, lastenvermindering, kennisdeling en lastig uitvoerbare elementen in de wetgeving. Daarnaast wordt het advies gegeven om de gedifferentieerde oordelen bij de opleidingsbeoordelingen te laten vallen. Dit is inmiddels geëffectueerd. In het meest recente onderzoek naar het accreditatiestelsel hoger onderwijst signaleert de Inspectie opnieuw dat het accreditatiestelsel 'in de basis' voldoet en dat de onderwijskwaliteit is gewaarborgd.[105] Aandachtspunten die worden genoemd hebben te maken met het kritisch beoordelen van leerresultaten, de maatschappelijke relevante kanten van onderwijskwaliteit meer aandacht zouden moeten krijgen (zie ook paragraaf 4.1) en de bekostigingssystematiek: degenen die de kwaliteit van een opleiding beoordelen, worden betaald door de instelling die de opleiding aanbiedt (een risico in relatie tot onafhankelijkheid).

---

97 Berenschot (2021). Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs
98 CHEPS (2018). Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten.
99 SEO Economisch onderzoek (2019). Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018.
100 Te raadplegen via https://www.nvao.net/nl/besluiten/opleidingen
101 NVAO, jaarverslagen
102 Inspectie van het Onderwijs (2022). Staat van het onderwijs 2022
103 ENQA Targeted review NVAO (2022)
104 IvhO (2018). Kwaliteit van het accreditatiestelsel ho. Utrecht: Inspectie van het onderwijs
105 Inspectie van het Onderwijs (2023). Onderzoek accreditatiestelsel hoger onderwijs

In de Staat van het Onderwijs signaleert de Inspectie gedurende meerdere jaren dat de WHW niet voldoende aansluit bij de ontwikkelingen in het onderwijs (grotere flexibilisering) waardoor het uitvoeren van het toezicht wordt bemoeilijkt.[106] In 2023 voegt de Inspectie hieraan toe dat de basiskwaliteit zoals die wordt gemonitord door een stelsel van peer-review, niet altijd weerspiegelt wat in de maatschappelijke discussies belangrijk wordt gevonden in het kader van onderwijskwaliteit. Dit wordt aangemerkt als risico voor het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit risico sluit aan bij de constatering dat, ondanks de kaders die de NVAO biedt, de opvattingen over onderwijskwaliteit divers zijn (zie paragraaf 4.1). Daarnaast waarschuwt de Inspectie dat er geen goed zicht is op landelijke ontwikkelingen in de kwaliteit van opleidingen. 'Niemand, NVAO noch Inspectie noch andere actoren, kan een landelijk beeld geven van de opleidingskwaliteit' is hoe de Inspectie dit in 2022 verwoordt als probleem.

Het borgen van **academische vrijheid** ligt in hoge mate bij de instellingen zelf. Hoewel academische vrijheid veelal sterk wordt gelinkt aan de wetenschapstaak, betreft het ook academische vrijheid in het geven van onderwijs. Er worden zorgen gerapporteerd over de beperkte wettelijke bescherming van academische vrijheid in Nederland en er is relatief weinig autonomie in het onderwijsaanbod.[107] Op dit moment ontbreekt allereerst een breed gedragen definitie van academische vrijheid. Daarnaast zouden instrumenten en procedures die academische vrijheid bevorderen, verbeterd moeten worden.[107] In de academic freedom index (AFI) staat Nederland in de groep landen die tot de top 30-40 procent van de wereld behoren, evenals buurland Verenigd Koninkrijk. Buurlanden België en Duitsland behoren tot de top tien procent.[108] De European University Association (EUA) laat zien de Nederlandse universiteiten een 29e positie innemen op het gebied van 'academic autonomy' en daarmee behoren tot het 'medium low' cluster.[109]
De instellingsautonomie wordt in Nederland begrensd door de macrodoelmatigheidstoets (zie hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'), het (doorgaans) niet kunnen selecteren van studenten en het niet zelf kunnen bepalen van de hoogte van het collegegeld.

Er is weinig beleidsonderzoek dat zicht geeft op de stand van zaken op het gebied van **sociale veiligheid** in het hoger onderwijs. Er is geen landelijk monitorsysteem van sociale veiligheid in het hoger onderwijs, in tegenstelling tot de situatie in het basisonderwijs, voortgezet en speciaal onderwijs waarin wettelijke verplichtingen zijn rondom het jaarlijks monitoren van de veiligheidsbeleving van leerlingen. In een peiling van ISO geeft twintig procent van de responderende studenten aan dat zij wel eens een sociaal onveilige situatie hebben meegemaakt. Meer dan de helft van hen geeft aan hiervan geen melding te hebben gedaan.[110] Uit een verkennend onderzoek komt het beeld naar voren dat de meeste ho-studenten zich met respect behandeld voelen door docenten en dat het leerklimaat veilig is. Zij signaleren echter wel discriminatie, onder andere bij het vinden van een stageplaats.[111] In 2022 geeft ongeveer 85 procent van de studenten in de Nationale Studenten Enquête (NSE) aan dat zij het gevoel hebben zichzelf te kunnen zijn op hun opleiding.[112] Uit een verkennend onderzoek van de inspectie komt het beeld naar voren dat de meeste studenten een veilig leerklimaat ervaren.[113] Vier procent van de respondenten rapporteert (een) ervaring(en) van grensoverschrijdend gedrag op de opleiding. Evenals de studenten in de ISO-peiling,

106 IvhO (jaarlijks). De staat van het onderwijs, deelrapporten hoger onderwijs
107 Europees Parlement (2023) State of play of academic freedom in the EU Member States
108 https://academic-freedom-index.net/research/Academic_Freedom_Index_Update.pdf
109 https://eua.eu/resources/publications/1061:university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html
110 ResearchNed (2022). Sociale veiligheid in het onderwijs. Onderzoek in opdracht van ISO
111 Inspectie van het Onderwijs (2022). Factsheet Sociale veiligheid in het hoger onderwijs
112 Studiekeuze123 (2022). Resultaten Nationale Studentenenquête 2022. Geraadpleegd op 1 mei 2023, van https://www.studiekeuze123.nl/nse-studenten/resultaten-nse-2022
113 Inspectie van het Onderwijs (2022). Sociale veiligheid in het hoger onderwijs

signaleren respondenten discriminatie. Sociale veiligheid is mogelijk ook gerelateerd aan welzijn. Voor meer informatie hierover, verwijzen we naar hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid'.

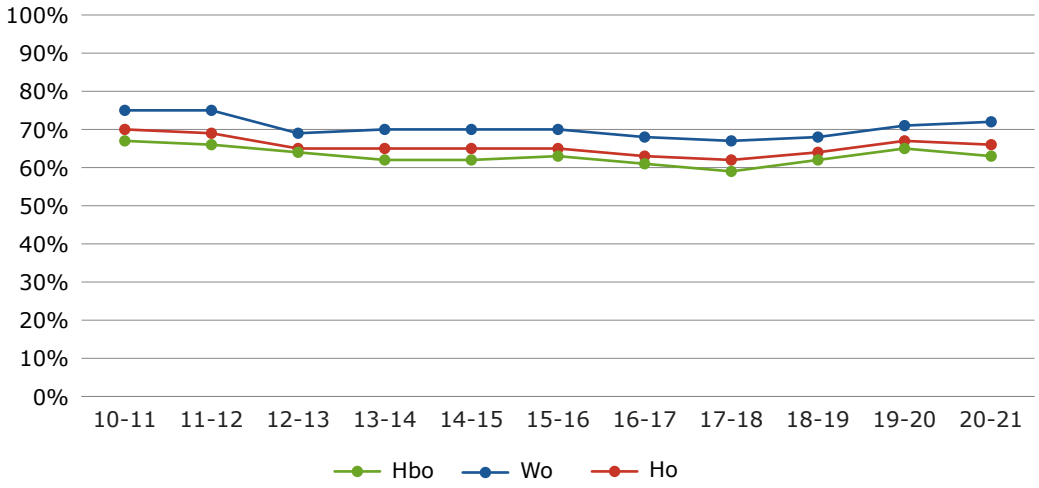
Werkbelevingsonderzoek bij de hogescholen laat zien dat ruim tachtig procent van de medewerkers zich sociaal veilig voelt. Vrouwelijke werknemers hebben vaker dan mannelijke werknemers te maken met ongewenste omgangsvormen.[114] In het eerder vermelde bestuursakkoord dat aandacht besteedt aan sociale veiligheid in het hoger onderwijs is het volgende vastgelegd: 'Het beleid voor deze aanpak, waarin verschillende al lopende initiatieven worden samengenomen, zal de minister in het najaar [van 2022] samen met de instellingen verder vormgeven. Een belangrijk onderdeel hiervan zal de monitoring van de ervaren (sociale) veiligheid zijn'. In de daaropvolgende kamerbrief zet de minister uiteen hoe hij sociale veiligheid wil bevorderen.[115] Een belangrijk middel daarin is de start van een vierjarig programma om een sociaal veilig leer- en werkklimaat in het hoger onderwijs te stimuleren, door hogescholen en universiteiten op dit punt te laten samenwerken en van elkaar te laten leren. Daarnaast kondigt de minister een zorgplicht in de WHW aan en worden rechten en plichten rondom melden versterkt, evenals het toezicht.

4.3.3 De overheid stimuleert onderwijskwaliteit en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen

Docentkwaliteit draagt bij aan onderwijskwaliteit. **Docentprofessionalisering** wordt gestimuleerd door de overheid en door onderwijsinstellingen. Een groot deel van alle docenten neemt jaarlijks deel aan professionaliseringsactiviteiten, veelal in de vorm van zowel formele als informele activiteiten.[116] In het hoger onderwijs wordt verhoudingsgewijs vaker aan informele leeractiviteiten deelgenomen dan in andere onderwijssectoren, zoals congresbezoek, het oppakken van een nieuw vraagstuk op het werk en 'peer review' of intervisie. Deelname aan professionalisering draagt bij aan een grotere (vak)bekwaamheid van leraren.[116]
Kijkend vanuit het perspectief van studenten in het hoger onderwijs is hun tevredenheid over hun docenten redelijk stabiel over de tijd, zoals figuur 10 laat zien. In 2022 is tussen de zestig en zeventig procent van de studenten in het hoger onderwijs (zeer) positief over hun docenten.[117] In internationaal perspectief (Eurostudent) zien we dat vijftig procent van de Nederlandse student aangeeft (zeer) tevreden te zijn over de mate waarin docenten hen motiveren om hun best te doen. Nederland bevindt zich daarmee in een vergelijkbare positie als een grote groep andere Eurostudent-landen.

114 https://zestor.nl/media/publicaties/benchmark_werkbeleving_hogescholen_2022.pdf
115 Kamerbrief over integrale aanpak sociale veiligheid in hoger onderwijs en wetenschap | Kamerstuk | rijksoverheid.nl (juni 2023)
116 MOOZ, CAOP en Centerdata (2022). Professionalisering van leraren en docenten
117 ResearchNed (2022). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs

Figuur 10: Tevredenheid studenten over docenten (bron: NSE)



Studenten in het hbo en het wo geven de tevredenheid over hun docenten in 2022 respectievelijk een 3,8 (op een vijfpuntsschaal) en een 3,9.[118] Beide zijn vergelijkbaar met het jaar ervoor. Problemen met het veldwerk (2019), COVID-19 (2020) en een nieuwe opzet van de vragenlijst (2021) maken data uit de Nationale Studenten Enquête (NSE) minder geschikt voor inzicht in langjarige trends.

Ten tijde van de COVID19-pandemie stond de tevredenheid van studenten over het onderwijs onder druk. De Inspectie vroeg hen in het voorjaar van 2021 om een rapportcijfer te geven voor de kwaliteit van hun onderwijs in het studiejaar 2020/2021. Studenten in het bekostigd hbo en wo gaven een 6-. 'In bijna alle opzichten vonden studenten dat de onderwijskwaliteit achteruit is gegaan ten opzichte van de kwaliteit voorafgaand aan de coronapandemie', zo stelt de Inspectie[119]. De interactie met medestudenten en met docenten was een van de aspecten waarop de kwaliteit met name afgenomen was. In de Staat van het Onderwijs 2021 gaven studenten uit het hoger onderwijs een hogere waardering aan het onderwijs dan in de beginperiode van de pandemie. In 2022 constateert de Inspectie dat, blijkens de accreditatieverslagen, de kwaliteit van het hoger onderwijs stabiel en goed is.[120] In de Staat van het onderwijs 2023 vraagt de Inspectie wel 'op alle fronten' blijvende aandacht voor de zogenaamde corona-cohorten: welzijn, studievoortgang en studiebegeleiding.[121]

In het kader van de prestatieafspraken uit 2012 werd voor de universiteiten de Basiskwalificatie onderwijs (BKO) één van de prestatie-indicatoren om onderwijskwaliteit te operationaliseren. Het aantal docenten met een basiskwalificatie onderwijs is sinds de invoering van de BKO flink toegenomen: in 2011 had 26 procent van het vaste wetenschappelijk personeel met een onderwijstaak een BKO, in 2016 was dit 74 procent en in 2021 was dit 78 procent.[122] Op hogescholen is het opleidingsniveau van docenten gestegen: het aandeel docenten met een master-diploma of een doctoraat is gestegen van gemiddeld 61 (2010) naar ruim 70 procent (2016). Daarnaast hanteren de hogescholen de Basiskwalificatie Didactische Bekwaamheid (BDB). We hebben geen actuele landelijke gegevens gevonden over (ontwikkelingen in) het percentage hbo-

118 ResearchNed (2022). Sociale veiligheid in het onderwijs. Onderzoek in opdracht van ISO
119 Inspectie van het Onderwijs (2021). Gevolgen van 16 maanden corona voor het hoger onderwijs
120 Inspectie van het Onderwijs (2022). De staat van het onderwijs – deelrapport hoger onderwijs
121 Inspectie van het Onderwijs (2023). De staat van het onderwijs – deelrapport hoger onderwijs
122 WOPI 2021 via dashboard UNL, https://www.universiteitenvannederland.nl/kwaliteit-van-nederlandse-universiteiten-is-van-hoog-niveau.html#tweede, geraadpleegd op 17 mei 2023

docenten dat een BDB heeft. Vanaf 2025 wordt hierover jaarlijks gerapporteerd, zo is vastgelegd in het bestuursakkoord hoger onderwijs[123]. In internationaal perspectief (Eurostudent) zien we dat de kwaliteit van de docenten (in termen van goed uitleg kunnen geven) door Nederlandse studenten relatief goed beoordeeld wordt.

Er is toenemende aandacht voor (het stimuleren van) **diversiteit in carrièrepaden** van wetenschappelijk personeel. De hierboven beschreven docentkwalificaties zijn daarvan een illustratie. Na het combineren van diverse initiatieven werd door de universiteiten wederzijdse erkenning van kwalificaties afgesproken. Het Comeniusprogramma, dat aansluit op het bredere programma erkennen en waarderen van kennisinstellingen en wetenschapsfinanciers, heeft een positieve impact op de ontwikkeling van de Comenius-fellows als onderwijsprofessionals.[124] Zo groeien hun netwerk, hun motivatie en werkplezier. De functiemobiliteit van Comeniusfellows is echter (niet significant) lager dan die van niet-Comeniusfellows. Het Comeniusprogramma heeft daarnaast geen effect op de loopbaan van de Comeniusfellows, bijvoorbeeld in termen van salarisverbetering, promotie of een vast contract. Het aantal vaste contracten is met name in het wo een onderwerp waarvoor voortdurend aandacht wordt gevraagd. Gekeken naar de fte's in de functiegroep 'docent' was het percentage met een vast contract 44 in 2015. Na een stijging tot 49 procent in 2018 daalt het aantal tot 40 procent in 2021.[125] Het percentage docenten dat op hogescholen een vast contract heeft blijft, met enige variatie per jaar, ongeveer stabiel over de jaren (2018: 81%, 2022: 78%).[126] Naar de effecten van de Nederlandse onderwijspremies is nog geen beleidsonderzoek uitgevoerd.

Met betrekking tot werkdruk rapporteerde Zestor in 2019 dat van het onderwijzend personeel in het hbo 44 procent de werkdruk te hoog vond en negen procent veel te hoog. Van het ondersteunend en beheerspersoneel ging dit om respectievelijk dertig en drie procent.[127] In 2020 rapporteerde 64 procent van de medewerkers in het wetenschappelijk onderwijs veel of zeer veel werkdruk.[128] In hetzelfde jaar rapporteerde ook Sofokles hierover[129] (beide onderzoeken gaan uit van het werkonderzoek van het ministerie van BZK uit 2019). Dit is geen nieuwe ontwikkeling; al jaren geven docenten in het hoger onderwijs aan dat zij een hoge werkdruk ervaren, die bovendien toeneemt. Het gevoel te veel te moeten doen in te weinig tijd is een belangrijke bron van ervaren druk.[130] We hebben geen onderzoek gevonden dat de effecten van gericht overheidsbeleid op werkdruk van onderwijsgevenden in het hoger onderwijs evalueert.

Twee beeldbepalende beleidsinstrumenten uit de afgelopen jaren met betrekking tot **kwaliteit op maat en eigen regie op kwaliteitszorg** vanuit de instellingen zijn concreet geanalyseerd en/of geëvalueerd. Reguliere visitatie zoomt sterk in op formele aspecten van onderwijs en kwaliteit, en of zaken wel goed op papier staan. Instellings-accreditatie zou dit moeten verminderen. Bij instellingsaccreditatie zou de NVAO niet de afzonderlijke opleidingen accrediteren, maar elke zes jaar toetsen hoe effectief de onderwijsinstelling zelf doorlopend de kwaliteit van haar onderwijs waarborgt en verbetert.[131] De Onderwijsraad betoogt dat extern toezicht op onderwijskwaliteit betekent dat 'ook bij instellingsaccreditatie het opleidingsniveau in zicht moet blijven. Bij instellingsaccreditatie

123 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fcd6dcb389dae70bfc3f39317ee1cf2672b302ba/pdf
124 CHEPS (2021). Leren hoger onderwijs te stimuleren
125 WOPI 2021 via dashboard UNL, https://www.universiteitenvannederland.nl/f_c_verhouding_vast_tijdelijk.html, geraadpleegd op 17 mei 2023.
126 Vereniging Hogescholen, https://www.verenigingenhogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-personeel, geraadpleegd op 17 mei 2023.
127 https://zestor.nl/media/publicaties/benchmark_2016-2018.pdf
128 https://www.universiteitenvannederland.nl/2020-werkdruk-ictu.html
129 Sofokles (2020). Werkdruk in het wo
130 Erasmus Universiteit Rotterdam (2021). Regeldruk in relatie tot werkdruk in het hoger onderwijs
131 Onderwijsraad (2022). Essentie van extern toezicht

bestaat het risico dat extern toezicht op te grote afstand komt te staan van waar onderwijs daadwerkelijk tot stand komt'.[131] In een internationale vergelijking over het invoeren van instellingsaccreditatie bleek dat in alle zes de onderzochte landen de opbrengsten van instellingsaccreditatie in de zin van een lagere lastendruk beperkt, afwezig of zelfs negatief zijn. De lasten als gevolg van de interne kwaliteitsborging van opleidingen blijven overeind, de instellingsaccreditatie leidt tot een nieuwe lastendruk en specifiek voor kleine instellingen geldt dat instellingsaccreditatie relatief veel tijd vergt.[132] In juni 2023 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd dat het vervolg van instellingsaccreditatie en de uitwerking van een wetsvoorstel aan een volgend kabinet worden gelaten[133].

Er heeft wel een experiment plaatsgevonden rondom instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie. Dit is in 2022 geëvalueerd.[134] De beleving van 'door een hoepeltje springen' gold ook voor een deel van het experiment. In het experiment werd een 'knip' gemaakt in het accreditatiekader (kwaliteitsaspecten I versus kwaliteitsaspecten II). Deze werd tamelijk unaniem als weinig succesvol geëvalueerd door de deelnemende instellingen. Echter, de lasten worden als minder zwaar ervaren door de opbrengsten (inspiratie, bevestiging, ontwikkelmogelijkheden, betrokkenheid, et cetera) die er in de beoordeling op kwaliteitsaspecten II tegenover staan. Het meer van onderop kunnen meedenken over het kwaliteitsbegrip en de invulling van de interne en externe kwaliteitszorg, versterkt de intrinsieke motivatie om erin te participeren bij studenten en docenten. De kwaliteitsgesprekken worden als zinvoller ervaren omdat ze beter aansluiten op de dagelijkse praktijk. Door een aantal docenten en studenten is daarbij ook echt meer eigenaarschap ervaren; de vrijheid werd ervaren om zelf invulling te geven aan het beoordelingsproces, passend bij de eigen werkwijze en identiteit.

Vanaf 2023 evalueert de NVAO de uitvoering van alle plannen in het kader van de **kwaliteitsafspraken**.
Op basis van analyse van de gemaakte plannen is de verwachting van de NVAO dat deze door de gekozen doelen en geplande activiteiten bijdragen aan onderwijskwaliteit.[135] Onderwijsintensivering is veelal het hoofddoel van zowel hogescholen als universiteiten. De plannen die de instellingen hebben ingediend sluiten goed aan bij de zes thema's die gekozen zijn en zijn goed uitgewerkt, zo stelt de NVAO. Veel activiteiten en acties beschrijven doelen die impact hebben voor studenten en medewerkers en dragen zichtbaar bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Ook is de rol van de medezeggenschap beter geregeld en hebben studenten en medewerkers in veel instellingen een duidelijke rol in de plannen. De Inspectie signaleert hier juist ook een risico en stelt in zijn Staat van het onderwijs 2023 dat de achterban beperkt betrokken is bij de studentgeledingen binnen medezeggenschapsorganen. Juist als het gaat om de ontwikkelingen rondom instellingsaccreditatie (waar een steviger rol van de medezeggenschap aan de orde is), kan dit een probleem worden (zie hoofdstuk 8 'Governance'). Met betrekking tot de kwaliteitsafspraken is, tot slot, de betrokkenheid van Raden van toezicht een punt van aandacht en 'meerjarige concrete uitwerking het grootste struikelblok voor instellingen'.[135] Concreetheid en meerjarigheid zijn voor de beoordeling cruciaal om na te gaan of de activiteiten haalbaar zijn; voor het achteraf meten of de doelstellingen zijn behaald en het beoordelen van de doeltreffendheid van het instrument is dit ook van belang.

---

132 ResearchNed (2019). Instellingsaccreditatie in het buitenland. Een overzicht van de invoering van instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen, Denemarken, Noorwegen, Letland, Estland en Schotland

133 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/12/stand-van-zaken-traject-instellingsaccreditatie

134 Berenschot (2022). Balanceren tussen ontwikkeling en verantwoording

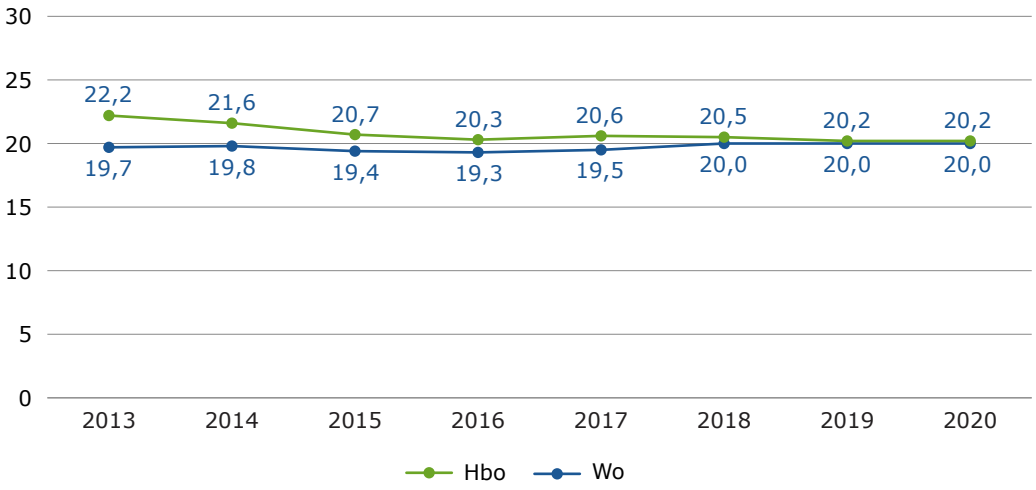
135 NVAO (2021). Landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken

Gedurende de looptijd (tot en met 2024 als 'uitloopjaar') van het NP-Onderwijs wordt gevolgd wat onderwijsinstellingen doen in het kader van het programma en welke uitkomsten dat heeft. De eerste rapportages daarover laten zien dat het zwaartepunt van de in te zetten maatregelen verschuift naar studentwelzijn, persoonlijke en sociale ontwikkeling (zie ook hoofdstukken 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel' en 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid').

Een indicator van de door instellingen geboden onderwijskwaliteit is **studierendement**. Voor meer informatie over deze indicator verwijzen we naar Hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'.
Het discours verschuift evenwel van studierendement naar **studentsucces**, waarbij naast diplomarendement de bredere persoonsvorming tijdens de studietijd toenemend aandacht krijgt. We zien dit ook terug in de voorgenomen normverlaging van het bindend studieadvies (BSA), die beoogt te voorkomen dat de nadruk eenzijdig op studievoortgang ligt.[136] Onderzoek stelt overigens dat er geen eenduidige definitie van studentsucces kan worden geformuleerd, maar vat de opdracht die het hoger onderwijs daarin voor zichzelf ziet als volgt samen: breed toegankelijk te zijn; bij te dragen aan de persoonlijke vorming van studenten, snel in te spelen op de behoeften van de samenleving en de arbeidsmarkt en studenten op te leiden tot professionals in de samenleving van morgen.[137]

Een andere indicator die wordt gebruikt voor geboden onderwijskwaliteit is de student-stafratio[79]. Deze daalde tussen 2013 en 2020 voor het hbo (van ruim 22 naar ruim 20) en was in het wo nagenoeg gelijk in 2013 en 2020 (rond de 20), met tussentijds een lichte daling en stijging, zoals te zien in Figuur 11.

Figuur 11: Ontwikkeling student-stafratio hbo en wo 2013-2020 (bron: ocwincijfers.nl, geraadpleegd op 25 mei 2023)



Hoewel het stimuleren van **excellentie** niet nieuw was (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'), werd een belangrijke basis voor het stimuleren ervan in de breedte van het hoger onderwijs gelegd met het Siriusprogramma (looptijd 2011 t/m 2014). Een van de opbrengsten van dit programma was dat het eraan kon bijdragen dat studenten (bijvoorbeeld als ze zich niet voldoende uitgedaagd voelen) niet voortijdig stoppen met hun reguliere opleiding. Studenten die deelnemen aan excellentieprogramma's zijn over het algemeen gemotiveerde, betrokken, actieve en ambitieuze studenten met

136 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/05/08/verbeteren-van-welzijn-studenten-door-aanpassen-bsa
137 ECBO (2022). Grip op studentsucces

behoefte aan verdieping of verbreding.[138] De innovatie in de excellentieprogramma's (die de instellingen inrichtten om de inspanningen te continueren na afloop van het Siriusprogramma) heeft echter nog te weinig uitstraling naar de rest van de instelling, waar vaak het stimuleren van innovatie in bredere zin wel beoogd was.[139] Inmiddels is onderwijsdifferentiatie (inspelen op behoefte van studenten, onder meer met extra programma's voor talentontwikkeling) opgenomen als een van de thema's in de kwaliteitsafspraken en zal langs die weg verder gemonitord worden.

Uitvoering van het beleidsvoornemen om het hoger onderwijs te **flexibiliseren** om het beter te laten aansluiten bij de behoefte van studenten en werkgevers, zien we concreet in de vorm van het inrichten van experimenten. Deze zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'. Ook noemen we in dit kader de City Deal Kennis Maken, nader uitgewerkt in Hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'.

In 2017 werd het experiment flexstuderen ingevoerd. Dit experiment maakte het mogelijk voor studenten om per studiejaar te bepalen voor hoeveel studiepunten zij zich willen inschrijven en alleen daarvoor collegegeld te betalen. Dit moest de student meer regie geven om studie beter te kunnen combineren met andere taken en persoonlijke omstandigheden. De interesse onder studenten om deel te nemen, was beperkt.[140]
Het flexstuderen binnen het experiment versterkte planmatig en gemotiveerd studeren en studiesucces en deelnemende studenten waren tevreden. De kosten, tot slot, stonden in verhouding tot door de meerwaarde voor de student. Rondom het thema kosten had de commissie Van Rijn al geadviseerd om te verkennen hoe de bekostigingssystematiek samenhangt met flexibele deelname aan het hoger onderwijs.[96] Er zijn vier hiertoe vier scenario's uitgewerkt die inzichtelijk maken dat de uitvoeringskosten voor hogeronderwijs-instellingen structureel hoger zullen uitvallen bij de introductie van flexstuderen.[141]
Hoewel de intentie van de Minister aanvankelijk was om flexstuderen wettelijk te verankeren, is dit (nog) niet gerealiseerd.

4.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Als we kijken naar de doeltreffendheid van beleid voor de drie hoofddoelen faciliteren/ mogelijk maken (randvoorwaarden scheppen), borgen en stimuleren, vinden we dan samengevat per hoofdbeleidsdoel het volgende.

De overheid biedt instellingen de randvoorwaarden om goed onderwijs te verzorgen
Enerzijds blijkt uit onderzoek dat we binnen dit hoofdstuk analyseerden dat de Rijksmiddelen toereikend zijn voor de kosten van het onderwijs bij de instellingen. Dit beschouwen we op hoofdlijnen als doeltreffende bekostiging voor de onderwijstaak *als geheel*. Ander onderzoek stelt echter ook dat, vanwege de geringe relatie tussen kosten en activiteiten, niet méér specifiek vast te stellen is of het gevoerde beleid doeltreffend is. Met betrekking tot wetgeving zijn er signalen dat de WHW onvoldoende aansluit bij de actualiteit en aanpassing nodig heeft. Dit kan een belemmering vormen voor het toezicht en de kwaliteitsborging.

---

138 Broekhoven, K. van, Leest, B., Wolbers, M., et al. (2016) Opbrengsten en kosten van excellentie. Evaluatie van de Siriusprogramma's. THEMA, 2, 52-55

139 Huijts, T. & Kolster, R. (2020): Excellence programmes in higher education: selection of students, effects on students, and the broader impact on higher education institutions. Introduction to the special issue, European Journal of Higher Education

140 ECBO (2021). Eindevaluatie experiment flexstuderen -onderzoeksrapport

141 Berenschot (2021). Een scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs

De overheid borgt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs

De wijze waarop de monitoring van de basiskwaliteit van het onderwijs is ingericht, is adequaat. De Inspectie oordeelt dat het accreditatiestelsel zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult, de NVAO beoordeelt de kwaliteit van het hoger onderwijs over het algemeen als goed en de NVAO voldoet zelf aan de Europese standaarden. Het is complex om iets te zeggen over de kwaliteit in algemene zin; de Inspectie kan alleen uitspraken doen vanuit de visie op kwaliteit die ten grondslag ligt aan de manier waarop het toezicht bij de Inspectie is belegd en signaleert dat er geen landelijk beeld te geven is van onderwijskwaliteit. Om de doeltreffendheid te vergroten, zien we twee aandachtspunten: inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen in het denken over kwaliteit en de balans tussen ruimte en regels blijven bewaken. Het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen betreft het eerder beschreven punt dat (ook) door de inspectie wordt gesignaleerd. De balans tussen ruimte en regels heeft te maken met de constatering dat, vanaf het begin van de 21e eeuw, de overheid steeds meer kwaliteits-eisen stelt en dat deze eisen betrekking hebben op een groter aantal aspecten van het onderwijs. Deels is dat de keerzijde van de grotere autonomie van de scholen (vrijheid en verantwoording gaan samen).[142] Het zou echter ook een risico in zich kunnen dragen van stijgende verantwoordingslasten en regeldruk die niet bijdragen aan de kwaliteit van het primaire proces.
Beleid rondom ruimte en maatwerk in kwaliteitszorg, tot slot, lijkt zijn vruchten af te werpen in de zin dat er binnen het experiment ILO meer ruimte werd ervaren om 'van onderop' invulling te geven aan kwaliteit en de balans tussen 'papierwerk' en meerwaarde beter werd gevonden. De prestatieafspraken hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. De doeltreffendheid van de kwaliteitsafspraken is nog niet te beoordelen.

De overheid stimuleert onderwijskwaliteit en inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

Een deel van het gevoerde beleid rondom het stimuleren van onderwijskwaliteit en het blijvend afstemmen van het onderwijs op maatschappelijke ontwikkelingen heeft tot aantoonbare resultaten geleid. Zo heeft een (sterk) stijgend percentage docenten een onderwijskwalificatie behaald en draagt het Comeniusprogramma bij aan hun plezier en motivatie. Dit vertaalt zich overigens niet in groeiende tevredenheid van studenten over hun docenten en er zijn van het Comeniusprogramma geen loopbaaneffecten aangetoond. Ook is er nog een substantieel deel van het wetenschappelijk personeel dat geen BKO heeft. Flexibilisering van het onderwijs heeft binnen de uitgevoerde experimenten grotendeels de beoogde uitkomsten (zie hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). Voor het hoofddoel dat de overheid heeft om te zorgen dat onderwijs blijft aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen, betekent dat, dat het beleid rondom flexibilisering daar waarschijnlijk aan heeft bijgedragen. Analyse daarvan heeft echter betrekking op experimenten; als deze ondanks het behalen van de beoogde uitkomsten niet zouden leiden tot (al dan niet wettelijke) continuering van het beleid, is doeltreffendheid minder.
Academische vrijheid krijgt toenemend aandacht. Dit geldt ook voor sociale veiligheid. Er is nog weinig beleidsonderzoek naar zowel de academische vrijheid als de sociale veiligheid binnen instellingen. De doeltreffendheid van gevoerd beleid (centraal dan wel decentraal) is daarmee onduidelijk. Vanuit internationaal perspectief is de academische vrijheid in Nederland een punt van aandacht.

[142] ResearchNed (2022). Pre-fase IBO Sturen op onderwijskwaliteit

4.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Tot slot van de beschouwing van de werking van het beleid en het stelsel op het gebied van onderwijskwaliteit, zijn er enkele reflecties voor de toekomst. Het voeren van het gesprek over kwaliteit tussen de verschillende stakeholders blijft van belang. Er zijn veel kwaliteitsopvattingen en dat is niet per definitie een probleem. Echter; als de opvattingen te ver uiteen gaan lopen kan dat het vertrouwen in het hoger onderwijs schaden en mogelijk ook de sturing bemoeilijken. Dit raakt ook aan een punt van de Onderwijsraad met betrekking tot het daadwerkelijk *kunnen* beoordelen van onderwijskwaliteit.[143] De raad schrijft hierover: 'Voor goed extern toezicht moeten wettelijke deugdelijkheids-eisen helder zijn. Een extern toezichthouder kan de onderwijskwaliteit alleen goed beoordelen als vooraf duidelijk is wat de wet vraagt van onderwijsinstellingen.' De raad stelt daarbij bovendien dat de WHW nauwelijks inhoudelijke kwaliteitsnormen bevat om het onderwijs te beoordelen. Tegelijkertijd lijkt er aandacht nodig voor duidelijkheid over rollen en een balans tussen ruimte en regels. Ten Dam en Waslander schrijven daarover: 'De overheid kan haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs alleen waarmaken, als het primaat bij de politiek zelf blijft liggen. Het is aan de politiek om kaders te stellen en te bepalen wat wel des overheids is, en wat niet. Een beperkt aantal doelen stellen, daar daadwerkelijk op sturen en dat ook volhouden, komt ten goede aan de betrouwbaarheid en effectiviteit van de overheid. Door het overige toe te vertrouwen aan onderwijsprofessionals, ontstaat voor hen daadwerkelijke handelingsruimte'.[144] De balans tussen het vertrouwen van onderwijsinstellingen en het wel willen blijven monitoren als overheid, lijkt een voortdurende zoektocht te zijn, niet alleen in het hoger onderwijs.[145] Een ander aandachtspunt vinden we dat de Inspectie aangeeft dat er geen goed zicht is op landelijke ontwikkelingen in de kwaliteit van *opleidingen*. Tot slot vragen we hier aandacht voor het zorgvuldig volgen van ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid en academische vrijheid. Het systematisch verzamelen van informatie hierover staat is relatief nieuw en is van belang om de ontwikkelingen en de doeltreffendheid van gevoerd beleid te kunnen volgen.

143 Onderwijsraad (2022). Essentie van extern toezicht

144 Dam, G. ten & Waslander, S. (2018). Sturen in samenspraak. In: Slaman, P. e.a. (2018). In de regel vrij

145 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/12/kamerbrief-masterplan-basisvaardigheden

5. Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel

5.1 Definitie, doelen en subdoelen

Dit thema omvat de doelmatigheid van het onderwijsaanbod, de financiële doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel en de doelmatigheid van studieloopbanen. Waar relevant worden deze beleidsdoelen apart van elkaar beschreven.

Bevorderen van de doelmatigheid van het onderwijsaanbod; macrodoelmatigheid
Bij onderwijsaanbod kijken we in deze context vooral naar het publiek bekostigde aanbod van geaccrediteerde opleidingen. Het aanbod van niet-bekostigde opleidingen vormt geen onderwerp van macrodoelmatigheidsbeleid, maar komt daarbij wel ter sprake (bij de beoordeling aanvraag nieuwe opleiding). Het onderwijsaanbod dat in het kader van LLO door publieke en private organisaties wordt aangeboden blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing en wordt geanalyseerd in hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.

Het onderwijsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijsbestel kan als doelmatig worden beschouwd als het de gewenste kwaliteit, toegankelijkheid (voorzien in maatschappelijke en studentenbehoefte) en arbeidsmarkteffecten bereikt door middel van een gegeven inzet van middelen.

De voornaamste sub-beleidsdoelen die horen bij doelmatig onderwijsaanbod betreffen het op een effectieve manier organiseren van het onderwijsaanbod, waarbij aandacht is voor bestaand, en nieuw onderwijsaanbod, de geografische spreiding van het onderwijs-aanbod, nieuwe of andere vormen van hoger onderwijs en arbeidsmarkteffecten.[146]

Bevorderen van de financiële doelmatigheid
Financiële doelmatigheid gaat over de financiële middelen die voor hoger onderwijs beschikbaar zijn en de manier waarop die middelen worden besteed. De omvang van het totale budget voor hoger onderwijs wordt politiek bepaald en vanuit doelmatigheidsoogpunt is het van belang te weten of het budget toereikend is voor het bereiken van de stelsel-doelstellingen. Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de besteding van de onderwijsmiddelen is het noodzakelijk te weten waar de middelen aan worden besteed. Dat is complex, omdat de hogeronderwijsinstellingen over het grootste deel van de middelen (de rijksbijdrage) een hoge mate van vrijheid van besteding hebben. Daarom richten we ons in dit hoofdstuk niet zozeer op de doelmatigheid van de besteding van de middelen maar veel meer op de wijze waarop de publieke middelen aan de onderwijsaanbieders worden toegedeeld.

[146] Onderwijsraad (2012). Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod

Bij de financiële doelmatigheid van de besteding van publieke middelen gaat het dan om een zodanige verdeling van die middelen over instellingen dat de doelstellingen met zo min mogelijk middelen worden bereikt.

De toedeling van de publieke middelen gebeurt op een aantal manieren. Het grootste deel, de rijksbijdrage, wordt via een formule gedreven bekostigingsmodel toegedeeld. Daarnaast worden middelen via specifieke stimuleringsmaatregelen toegedeeld. Daarbij wordt minder modelmatig te werk gegaan en spelen onderlinge dialoog en afspraken een belangrijke rol. Tot slot worden publieke middelen ook op indirecte wijze aan instellingen toegedeeld, namelijk via de student. Studenten betalen collegegeld en door het verstrekken van studiefinanciering aan de studenten komt publiek geld bij de instellingen terecht. Een laatste aspect van de financiële doelmatigheid betreft de administratief-technische verantwoording van de manier waarop de publieke middelen worden besteed. Het toezicht op de besteding van publieke middelen wordt in hoofdstuk 8 (‘Governance’) beschreven.

Het grootste deel van de publieke middelen voor hoger onderwijs betreft de rijksbijdrage aan bekostigde hogeronderwijsinstellingen (ook wel de eerste geldstroom genoemd). De omvang van deze rijksbijdrage, waarin naast middelen voor onderwijsactiviteiten ook middelen voor onderzoek zitten, is het afgelopen decennium in absolute zin met de helft gegroeid (zie Figuur 14). Dit geldt zowel voor de rijksbijdragen voor hogescholen als voor universiteiten. Over de ontwikkeling van de private middelen ontbreken gegevens, met name van private middelen die bij private aanbieders worden besteed.

Bevorderen van de doelmatigheid van studieloopbanen

Naast het beleid gericht op de doelmatigheid van het opleidingsaanbod en de financiële doelmatigheid is ook de doelmatigheid van studieloopbanen onderdeel van het doelmatigheidsbeleid. Daarbij is er aandacht voor het verhogen van het studiesucces (met name het bachelorrendement), het beperken van de uitval en, veelal in relatie tot uitval, het beleid rond switch. Het doel van dit beleid is tweeledig: het optimaliseren van de talentbenutting doordat de juiste studenten op de juiste (opleidings)plek terecht komen en het produceren van zoveel mogelijk afgestudeerden, gegeven de beschikbare middelen.

5.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

Bevorderen van de doelmatigheid van het onderwijsaanbod

Voor de doelmatigheid van het onderwijsaanbod zijn twee subdoelen geïdentificeerd. Dit zijn de (1) **doelmatig aanbod** van bestaande en nieuwe opleidingen[147] en (2) **regionale spreiding** van opleidingsaanbod. Om deze doelen te bereiken zijn of worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet: zoals de macrodoelmatigheidstoets van nieuw onderwijsaanbod, sectorplannen, onderwijskwalificaties, en flexibilisering van het onderwijsaanbod. Hiernaast zijn nog enkele overige instrumenten geïdentificeerd.

Om het onderwijsaanbod te reguleren is de **macrodoelmatigheidstoets** wellicht het voornaamste beleidsinstrument. Onderwijsinstellingen die een nieuwe opleiding willen starten moeten eerst de macrodoelmatigheidstoets doorlopen. De macrodoelmatigheidstoets bestaat sinds 2009 en is ingevoerd om de wildgroei aan opleidingen waarmee de ongekende groei van het hoger onderwijs gepaard ging in te dammen. In een ministeriele regeling werd vastgelegd dat de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen toetst door te bezien of er een behoefte

[147] De overheid stuurt niet op de afbouw van overbodige opleidingen.

bestaat aan de opleiding, zijnde (1) een arbeidsmarktbehoefte, (2) een maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, of (3) een wetenschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte. Hiernaast wordt bezien of een (nieuwe) opleiding voorziet in een arbeidsmarktbehoefte die niet reeds wordt voldaan door het bestaande opleidingenaanbod.[148] In 2018 en in 2023 is de regeling aangepast. Belangrijke wijziging in 2018 was het creëren van de mogelijkheid voor kwalitatieve onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte en verlichting of vrijstelling van de macrodoelmatigheidstoets als er sprake is van een sectorplan. De regeling van 2023 beoogt meer transparantie en navolgbaarheid te bieden in de beoordeling en besluitvorming en een betere uitvoerbaarheid voor hogeronderwijsinstellingen die aanvragen doen in het kader van de regeling. Daarnaast moet de nieuwe regeling de instellingen stimuleren om binnen het bestaande opleidingsaanbod te vernieuwen en meer onderling de samenwerking en afstemming over de ontwikkeling van het opleidingsaanbod op te zoeken.[149]

De soorten onderwijskwalificaties c.q. opleidingen in het Nederlandse hogeronderwijsstelsel zijn sinds de invoering van de bachelor-master kwalificatiestructuur grotendeels onveranderd gebleven. Een uitzondering is de toevoeging van de **associate degrees** (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). In 2018 werd dit opleidingsniveau formeel toegevoegd als eigenstandige opleiding met een eigen kwalificatie. Verder is in 2013 de **titulatuur** in het Nederlandse hoger onderwijsbestel veranderd om de internationale herkenbaarheid te vergroten.[150] In 2023 zijn pilots gestart in de ontwikkeling van een nieuwe kwalificatie: de **professional doctorate**. De professional doctorate (hierna te noemen PD) is een doctoraatsprogramma dat wordt aangeboden door de hogescholen van Nederland. Het is een leertraject gericht op de (beroeps)praktijk, dat opleidt tot hooggekwalificeerde, onderzoekende professionals die 'leren interveniëren in complexe praktijken' op niveau 8 van het European Qualification Framework. De pilot moet in 2029 zijn afgerond.[151]

De **masteropleidingen in het hbo** zijn niet nieuw maar door het openstellen van de bekostiging van hbo masters is het aanbod toegenomen. In 2016 heeft de minister, om het aantal hbo-masters te vergroten, de beperking tot prioritaire sectoren in de beleidsregel doelmatigheid opgeheven.[152] In artikel 13 van die regeling stond dat een nieuwe hbo-masteropleiding alleen werd goedgekeurd als die gerealiseerd werd ten behoeve van een door de rijksoverheid vastgesteld prioritair gebied.

Er is veel veranderd in de **wijze waarop onderwijs wordt aangeboden** (o.a. de opkomst van problem based en challenge based learning, digitale vormen en onderwijs op afstand) maar deze veranderingen spelen zich af binnen bestaande opleidingen

148 Onderwijsraad (2012). Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod
149 https://www.internetconsultatie.nl/macrodoelmatig2023/b1
150 Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 december 2013, nr. 528477
151 zie ook https://www.hu.nl/professional-doctorate en https://www.verenigingh ogescholen.nl/professional-doctorate-faq
152 wijziging Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z11998&did=2016D24744

waarbij de bevoegdheden voornamelijk bij de onderwijsinstelling liggen.[153] Er is geen overheidsbeleid om hierin vanuit doelmatigheidsoverwegingen sturend op te treden.

In de afgelopen jaren is sterker de nadruk komen te liggen op het **flexibeler** maken van het onderwijsaanbod. Voor een deel kunnen de hierbij ingezette beleidsinstrumenten onder het LLO-beleid worden vervat. Hiertoe zijn verschillende beleidsinstrumenten ingezet; **het experiment leeruitkomsten** en **het experiment educatieve module** (zie verder Hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt').

In het experiment '**accreditatie onvolledige opleidingen**' kunnen niet-bekostigde instellingen een deel van de studiepunten van een opleiding aanbieden, bijvoorbeeld de laatste 120 studiepunten. Dit soort opleidingen kunnen via het experiment geaccrediteerd worden. Met het experiment accreditatie onvolledige opleidingen wordt beoogd te onderzoeken of het verlenen van accreditatie of een toets nieuwe opleiding leidt tot een groter aanbod niet bekostigde deeltijdse en duale bacheloropleidingen, een hogere deelname aan die opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en tot het verlenen van meer graden.[154]

We noemen nog twee andere beleidsinstrumenten die aangrijpen op het onderwijsaanbod. Ten eerste **specifieke financiële stimuleringsmaatregelen**. Voorbeelden daarvan zijn de inzet van extra budget voor het oplossen van problematiek rondom krimp(regio's), waarover afspraken zijn gemaakt in **bestuursakkoorden,** het **Siriusprogramma** (2008-2014, zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt')[155] en de **City Deal Kennis Maken** (CDKM). De CDKM moet het oplossen van maatschappelijke opgaven in de steden versnellen door een betere samenwerking van stadsbestuur en kennisinstellingen te faciliteren, door onderzoekers, docenten en studenten grootschalig te betrekken. Inmiddels zijn er 20 steden actief in dit landelijke netwerk. Regieorgaan SIA ondersteunt de CDKM met subsidieregelingen.[156] Een tweede type beleidsinstrument in deze zijn de **sectorplannen of -afspraken** (zie ook financiële doelmatigheid en hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). In een aantal sectoren zijn rond 2010 afspraken vastgelegd om het opleidingsaanbod te stroomlijnen. In daaropvolgende jaren zijn de sectorplannen in meer sectoren ingevoerd. In die nieuwere lichtingen sectorafspraken is de balans verschoven van stroomlijning van het opleidingsaanbod naar afstemming van onderzoeksactiviteiten.

Bevorderen van de financiële doelmatigheid

Bij de beschrijving van de instrumenten aangaande financiële doelmatigheid richten we ons op onderwijs. Specifieke stimulering van onderzoeksactiviteiten (via NWO of private opdrachten en bijdragen) laten we buiten beschouwing. De instrumenten die ingezet zijn voor de financiële doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel zijn onder te verdelen in

---

153 UM was eind jaren 70 in Nederland een pionier in de ontwikkeling en uitrol van problem based learning in Nederland. De benadering is sindsdien in meerdere hogeronderwijsinstellingen in verscheidene programma's toegepast en verder ontwikkeld. https://www.maastrichtuniversity.nl/education/why-um/problem-based-learning Challenge based learning is de laatste tien jaar in opkomst. het is een vorm van onderwijs op de grens van onderwijs en werkveld (zie bijv. https://ecbo.nl/onderzoekspublicatie/leren-en-ontwikkelen-op-de-grens-van-onderwijs-en-werkveld-in-het-hoger-onderwijs/). Een aantal universiteiten (o.a. TUe, UT, VU, UU) en hogescholen (o.a. HAN) past dit concept al in de onderwijspraktijk toe en draagt bij aan de verdere ontwikkeling. Digitale vormen en onderwijs op afstand is in Nederland vooral door de OU ontwikkeld en toegepast. Tijdens de Covid-19 crisis hebben vrijwel alle hogeronderwijsinstellingen digitale vormen en onderwijs op afstand ontwikkeld en toegepast.

154 Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (2016), art 20, https://wetten.overheid.nl/BWBR0037837/2022-08-01/#Hoofdstuk3

155 ITS (2015). 'Het beste uit studenten'. Onderzoek naar de werking van het Sirius Programma om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen

156 https://regieorgaan-sia.nl/financiering/city-deal-kennis-maken/

de **wijze van toedeling** van publieke middelen en de toewijzing van **specifieke middelen**. Bij de toedeling van publieke middelen maken we een verder onderscheid tussen directe toewijzing aan hogeronderwijsinstellingen en indirecte toewijzing (via studiefinanciering en collegegeld).

De **wijze van toedeling van publieke middelen** omvat ten eerste het **bekostigingsmodel**. Aan de hand van dit model wordt het macrobudget voor hoger onderwijs verdeeld over de bekostigde instellingen. Het model bestaat uit een aantal onderdelen (studentgebonden onderwijsdeel, studentgebonden onderzoeksdeel en opslagen (beter bekend als vaste voeten). Aantallen studenten en behaalde diploma's hebben een centrale plaats in het model. Het model is de laatste tien jaar niet ingrijpend gewijzigd. In 2020 heeft wel een aanpassing van de verhouding tussen de studentgebonden onderdelen en de vaste voet plaatsgevonden. Door het relatief hoge deel aan studentgebonden bekostiging is de stabiliteit van de bekostiging in tijden van sterk wisselende studentaantallen in het geding. In 2019 heeft de commissie Van Rijn zich over dit vraagstuk gebogen. In haar eindrapport adviseert de commissie vooral om de verhouding tussen de studentgebonden componenten en de vaste voeten te veranderen.[157] De minister heeft in lijn met het advies het bekostigingsmodel aangepast en het aandeel van studentgebonden bekostiging verkleind. De onderwijsopslag is relatief vergroot.

In de periode 2012-2015 is een alternatieve methode beproefd om publieke middelen toe te wijzen. In dit **experiment Prestatieafspraken** werd een klein deel van de publieke bekostiging (7% van het onderwijsdeel) afhankelijk gemaakt van het behalen van vooraf geformuleerde doelstellingen. Vanwege de periode waarin dit experiment plaatsvond, laten we dit verder buiten beschouwing in deze stelselrapportage.

Waar het de indirecte toedeling van publieke middelen (via de student) betreft, ligt de nadruk van het beleid sterk op **studiefinanciering** en het beleid rond collegegelden. De meest in het oog springende maatregel was de invoering van het sociaal **leenstelsel** in 2015.[158] De basisbeurs werd vervangen door een 'studievoorschot'. Dit studievoorschot bestond uit een lening en een collegegeldkrediet. De aanvullende beurs en de ov-jaarkaart bleven behouden. De termijn waarin de lening afgelost moet worden werd verlengd van 15 naar 35 jaar. Zie ook hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid'.

De publieke middelen die via studiefinanciering aan de student ter beschikking worden gesteld komen via de **collegegelden** bij de hogeronderwijsinstellingen terecht. Ook ten aanzien van de collegegelden treedt de overheid regulerend op. Studenten aan erkende of aangewezen hogeronderwijsinstellingen betalen collegegeld. Er zijn twee soorten collegegeld: wettelijk collegegeld (dat door de overheid wordt vastgesteld en voor alle erkende of aangewezen opleidingen hetzelfde is) en instellingscollegegeld, dat door de instelling wordt vastgesteld (met een door de overheid vastgestelde ondergrens).

---

157 Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (2019). Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek

158 In 2023 is deze wijziging teruggedraaid, en is de basisbeurs met ingang van het studiejaar 2023/24 heringevoerd (Staatsblad 2023, nr. 186, Wet van 6 juni 2023, houdende wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de herinvoering van de basisbeurs in het hoger onderwijs, de verstrekking van een tegemoetkoming aan studenten die onder het studievoorschotstelsel hebben gestudeerd en de verruiming van de 1-februariregeling voor ho-studenten die zijn doorgestroomd vanuit het mbo (Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs)

Als studenten aan bepaalde voorwaarden voldoen (studievoortgang, staatsburgerschap, studievorm) dan betalen ze het lagere wettelijke collegegeld, anders het (doorgaans) hogere instellingscollegegeld. Studenten in het particulier onderwijs betalen altijd het door de instelling bepaalde collegegeld.[159]

Verder is in het studiejaar 2018-2019 de **halvering van het wettelijk collegegeld** voor het eerste studiejaar ingevoerd. Voor studenten aan lerarenopleidingen geldt dat ook voor het tweede studiejaar slechts de helft van het wettelijk collegegeld hoeft te worden betaald. Dit geldt alleen voor collegegeld betaald aan bekostigde instellingen en voor het wettelijk collegegeld. Deze maatregel wordt als een tijdelijke maatregel gezien.[160]
De regeling wordt in 2024 beëindigd, en de middelen worden per collegejaar 2024-2025 ingezet voor het verbreden van de aanvullende beurs en het verhogen van de basisbeurs.[161]

Ook het **experiment vraagfinanciering** is in dit kader vermeldenswaardig.[162]
Dit experiment maakt het collegegeld afhankelijk van het aantal modules (30 studiepunten) waar de student aan deelneemt en de hoogte van het collegegeld dat de aanbiedende instelling vraagt (dat is aan een maximum van 3750 euro gebonden). De student krijgt van de overheid tegoedbonnen (vouchers) ter waarde van 1250 euro per module (maximaal 8). De bekostiging loopt dus deels via de student. Het experiment is beperkt tot de deeltijd en duale opleidingen in de sectoren techniek en ICT, en zorg en welzijn. Zie verder Hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.

Tot slot maken we melding van de belangrijkste instrumenten voor de **toedeling van specifieke middelen**. Een belangrijke/omvangrijke maatregel betreft de NP-Onderwijs-middelen mbo/ho. Dit programma is opgezet om de negatieve gevolgen van de covid-19 crisis (onder andere leerachterstanden) op te vangen. Het totale mbo/ho NPO-budget is 2,7 miljard euro.[163] Voor onderwijs is hiervan 284,4 miljoen euro gereserveerd voor het hoger beroepsonderwijsonderwijs en 83,6 miljoen euro voor het wetenschappelijk onderwijs. Naast onderzoek (160 miljoen euro) gaan de overige middelen naar de halvering van de tarieven voor studenten en verhoging van de instroom. De middelen worden verdeeld op grond van afspraken die in bestuursakkoorden zijn vastgelegd: één voor mbo en ho en één voor onderzoek. De middelen kunnen op zes thema's worden ingezet:

- soepele in- en doorstroom;
- welzijn van studenten en sociale binding met de opleiding;
- ondersteuning en begeleiding bij stages;
- ondersteuning en begeleiding bij coschappen in medische opleidingen;
- beperking van studievertraging en uitval in lerarenopleidingen;
- aanpak van jeugdwerkloosheid.

Een tweede instrument om specifieke middelen toe te wijzen, de sectorplannen, bestaat al wat langer. De sectorplannen zijn bestuurlijke afspraken tussen de overheid en onderwijsinstellingen die in bepaalde onderwijssectoren actief zijn. In de oudere sectorplannen werden geen aanvullende middelen toegedeeld, maar in de recentere sectorplannen (vanaf 2018, vooral in het wo) worden de sectorplannen gebruikt om de basis voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek gericht en duurzaam te versterken

159 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-moet-ik-collegegeld-betalen
160 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/recht-op-halvering-collegegeld
161 Ministerie van OCW (2023). Wetsvoorstel Herinvoering basisbeurs, https://www.internetconsultatie.nl/basisbeurs/document/8944
162 Besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs (2016). https://wetten.overheid.nl/BWBR0037862/2019-01-01
163 https://www.nponderwijs.nl/mbo-en-ho

vanuit een overkoepelend nationaal perspectief, door specifieke onderzoeksactiviteiten op elkaar af te stemmen en stimuleringsmiddelen aan instellingen toe te wijzen.

Bevorderen van de doelmatigheid van studieloopbanen
Voor het optimaliseren van talentontwikkeling zijn drie instrumenten ingezet: **selectie**, **matching** en het **bindend studieadvies**. Deze instrumenten zijn in hoofdstuk 3 beschreven, in de context van de effecten die ze hebben op de toegankelijkheid van het stelsel. Daarbij is naar voren gekomen dat de instrumenten ook een invloed hebben op het rendement. Studenten die op de goede plek zitten hebben een betere kans om een opleiding succesvol te doorlopen dan studenten die niet op de goede plek zitten. In een beschrijving van instrumenten die verbonden zijn aan studierendement mogen de **prestatieafspraken** niet ontbreken. De prestatieafspraken werden in brede kring gezien als het voorbeeld van het neoliberale rendementsdenken. Hoewel rendement slechts één van de vele onderwerpen was die in de prestatieafspraken aan de orde zijn gekomen hebben de herkenbare en meetbare ambities van instellingen en de prioriteit die instellingen hebben gegeven aan het behalen van de ambities ertoe geleid dat rendement als een centrale waarde in de prestatieafspraken werd gezien.

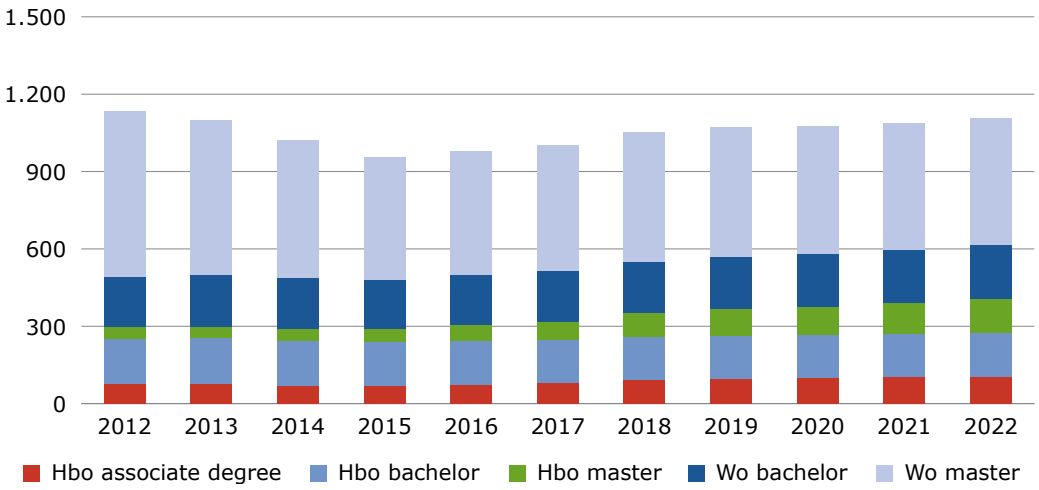
5.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

5.3.1 Doelmatigheid van onderwijsaanbod

Data op de website Onderwijs in Cijfers geven inzicht in trends in het onderwijsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs.[164] Het totaal aantal opleidingen daalde van 2012 tot 2015, maar neemt vanaf 2016 weer toe met gemiddeld drie procent per jaar, meer in het hbo (gem. +5% per jaar) dan in het wo (gem. +2% per jaar) (zie figuur 12). Wel is het totale aantal opleidingen in 2020 (1051), nog altijd kleiner dan het aantal in 2012 (1103). Vooral het aantal wo-masters (-22%) is in deze periode afgenomen[165], terwijl met name de aantallen hbo-masters (+139%) en hbo-associate degrees (+35%) zijn toegenomen. De toename in het hbo is het gevolg van het beleid om het aantal bekostigde associate degree opleidingen en hbo-masters te vergroten.[166]

[164] De cijfers hebben betrekking op unieke opleidingscodes. Of een instelling een opleiding op meer dan één locatie of in meer dan één onderwijsvorm (voltijd, deeltijd of dual) aanbiedt maakt voor de telling niet (die opleiding wordt voor die instelling slechts één keer meegeteld.
[165] voornamelijk door de afspraken die in sectorplannen zijn gemaakt.
[166] In 2016 heeft de minister de prioriteitsvoorwaarde uit de regeling macrodoelmatigheid gehaald waardoor veel meer aanvragen voor nieuwe (bekostigde) hbo-masters gehonoreerd konden worden. Ook de wettelijke verankering van de associate degree heeft de mogelijkheden om bekostigde opleidingen op te starten aanzienlijk vergroot.

Figuur 12: Aantal actieve opleidingen (bron: DUO 1 cijfer hoger onderwijs; definitie: aantal actuele opleidingen per jaar, soort en type ho met meer dan nul hoofdinschrijvingen in het domein opleiding-instelling, peildatum 1 oktober 2022, jaarlijks beschikbaar, publicatiedatum: juli 2023)



In het hbo neemt het aantal actieve unieke opleidingstitels jaarlijks toe. In de periode 2011-2021 zit de grootste stijging in het aantal unieke titels in de opleidingsgebieden gedrag en maatschappij (+58%), gezondheidszorg (+48%) en in taal en cultuur (+47%). In het wo stijgt het aantal unieke opleidingstitels weer sinds 2015. De opleidingsgebieden met de grootste percentuele stijging in de periode 2011-2021 zijn gezondheidszorg (+17%) en techniek (+12%), terwijl in deze periode het aantal actieve unieke opleidingstitels zijn afgenomen in de gebieden taal en cultuur (-55%) en recht (-8%).

Opleidingen kunnen bestaan uit verschillende 'tracks'. Hiermee worden specifieke specialisaties, richtingen, of varianten bedoeld die alle vallen onder één opleiding (met dezelfde CROHO-code). Er waren signalen dat zulke 'tracks' gebruikt zouden worden om de macrodoelmatigheidstoets bij een nieuwe opleiding te omzeilen.[167] Uit onderzoek van ResearchNed[168] blijkt echter dat dat niet het geval was: er werden geen tracks aangeboden die niet passen binnen een opleidingsverband en er werden geen tracks 'onterecht' in stand gehouden. Bovendien kunnen volgens de CDHO in het kader van macrodoelmatigheid specialisaties gebruikt worden om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt van bestaande opleidingen te verbeteren[169] De CDHO concludeert wat dit betreft dat de aansluiting op de arbeidsmarkt bij het merendeel van de opleidingen goed is en dat instellingen zelf initiatief tonen om dit te verbeteren mocht dit nodig zijn. In de analyse die de CDHO heeft gemaakt over de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod in het hoger onderwijs komt een positief beeld naar voren.

[167] Onderwijsraad (2012). Advies Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
[168] ResearchNed (2018). Tracks in het hoger onderwijs
[169] CDHO (2020). Macrodoelmatigheid van bestaand opleidingsaanbod in het hoger onderwijs; Een eerste analyse.

Naast de ontwikkelingen in het aanbod van opleidingen is ook de *regionale spreiding* van de opleidingen een doel van het overheidsbeleid ten aanzien van de doelmatigheid van het onderwijsaanbod. Een analyse van de beperkte bestaande cijfermatige inzichten laat zien dat de spreiding van het hbo-aanbod is toegenomen. In het wo aanbod komt een dergelijke trend veel minder duidelijk naar voren.[170]

In april 2023 is de regeling macrodoelmatigheid opleidingsaanbod hoger onderwijs uit 2018 vervangen door een nieuwe regeling.[171],[172] De regeling uit 2018 is niet formeel geëvalueerd maar bij het ontwerp van de nieuwe regeling heeft wel een open internet-consultatie plaatsgevonden. De effectiviteit van het beleid ten aanzien van de invoering van de associate degree is bestudeerd in een factsheet van de Inspectie van onderwijs.[173] Veel van de studenten blijken al te werken, en de uitval is relatief hoog. Ook de arbeidsmarkteffecten zijn in twee studies onderzocht.[174],[175] De algemene uitkomsten van de monitor implementatie wet uitvoering associate degree opleiding zijn positief: het aantal opleidingen is flink gegroeid, alsmede het aantal studenten; studenten geven hun opleiding gemiddeld een 7; er is een flinke groei in het aantal bekostigde opleidingen in de sector Techniek; en de lengte van twee jaar maakt de Ad aantrekkelijk, ook voor werkenden. Daarnaast zijn er nog enkele aandachtspunten: de bekendheid van de Ad bij werkgevers is nog beperkt; er moet een langdurige samenwerking met het mbo tot stand komen; en meer diversiteit in aanbod is wenselijk (een groot deel van de opleidingen is in de economische sector).[176]

Het experiment leeruitkomsten is geëvalueerd in 2021.[177] In deze evaluatie wordt gesteld dat dit 'flexibele onderwijsconcept extra deelnemers en nieuwe doelgroepen naar de opleidingen trekken en vasthouden'. Wel stellen de onderzoekers dat er aandacht nodig is voor de doelmatigheid: 'Als een deel van de studenten flexibel leert en een ander deel een gestructureerd onderwijspad volgt, moet een opleiding twee leerwegen in stand houden, waarbij het de vraag is hoe dat duurzaam georganiseerd kan worden.' (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). Tot slot gaan we in op de evaluatie van het Experiment Educatieve module.[178] De evaluatie stelt dat: 'In kwantitatief opzicht blijkt dat de educatieve module een geringe directe betekenis heeft voor de aanlevering van startende leraren in vmbo-tl en de onderbouw havo/vwo. Van de circa driehonderd deelnemers per jaar gaat circa zes procent na de bachelor aan de slag als leraar.' Desalniettemin zien respondenten "deze routes wel als welkome aanvullingen op de lerarenopleidingen om meer universitaire studenten met het beroep van leraar kennis te laten maken, hen daarvoor te interesseren en een opstap te bieden naar een volledige eerste- of tweedegraads lerarenopleiding.".

---

170 DUO, CROHO-register, https://duo.nl/zakelijk/hoger-onderwijs/studentenadministratie/opleidingsgegevens-in-croho/raadplegen-en-downloaden.jsp, geraadpleegd 22 mei 2023

171 regeling Macrodoelmatigheid opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023, https://wetten.overheid.nl/BWBR0048105/2023-04-29

172 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/05/23/beslisnota-bij-herziene-regeling-macrodoelmatig-opleidingsaanbod-hoger-onderwijs-2023

173 Inspectie van het Onderwijs (2022). Associate degree-opleidingen 2017-2021. factsheet - juni 2022

174 SEO Economisch onderzoek (2015). Klaar voor de Groei? Monitor uitrol Associate Degree

175 Research Centre for Education and the Labour Market (ROA) (2019). Ad-opleidingen: omvang en rendement

176 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-69ec4b64669c5fe5c1024e707c1cea606691e29e/pdf

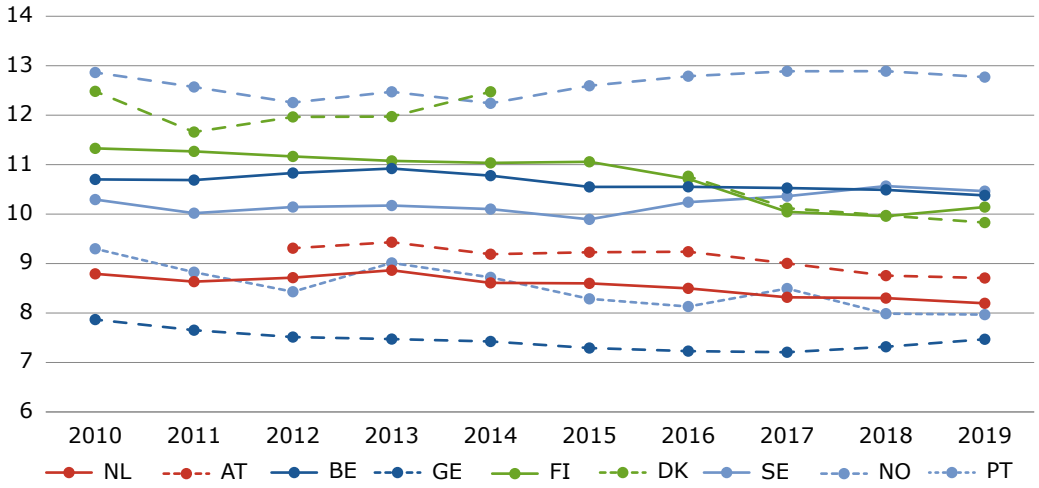
177 ResearchNed (2021). Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

178 ResearchNed (2021). Evaluatie educatieve minor en module in het wo. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap

5.3.2 Financiële doelmatigheid

Hieronder beschrijven we de stand van zaken op de twee subthema's binnen financiële doelmatigheid: toereikendheid en efficiënte toedeling. In figuur 14 laten we zien dat de overheidsuitgaven voor het hoger onderwijs de afgelopen periode zijn gegroeid: de stijging van de Rijksbijdrage is daarvoor een goede indicatie. Gerelateerd aan het Bruto Nationaal Product zijn de publieke uitgaven voor hoger onderwijs echter gedaald (met ruim 7%, 2013-2019). Die daling is internationaal gezien niet echt afwijkend, hoewel er wel landen zijn waar de uitgaven minder zijn gedaald (Noorwegen, Zweden en Duitsland) dan wel meer zijn gedaald (o.a. Denemarken en Portugal). Zie ook figuur 13.

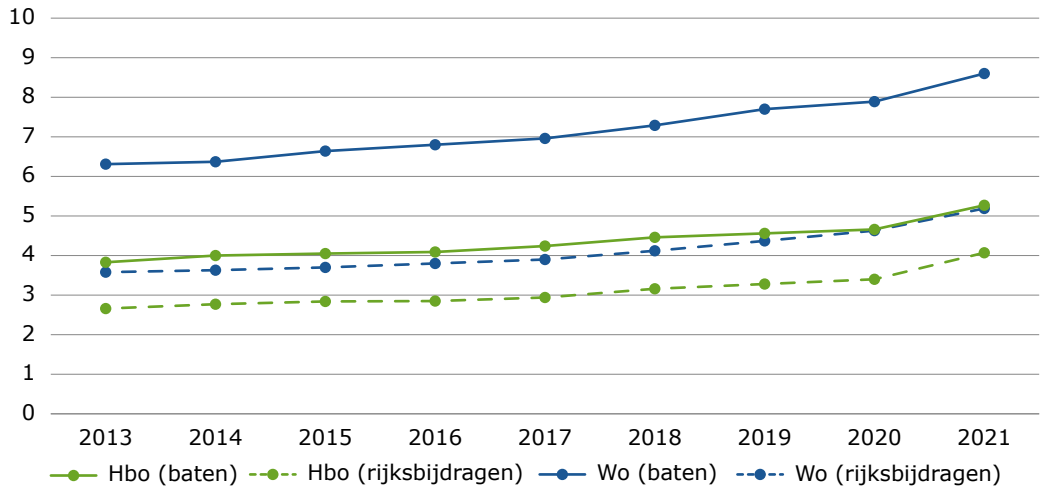
Figuur 13: Publieke uitgaven HO als % BNP (bron OESO)



De vraag of het overheidsbudget voor hoger onderwijs toereikend is om de stelsel-doelstellingen te bereiken is niet eenvoudig te beantwoorden. Vooral het ontbreken van inzicht in de kostprijs van opleidingen is een struikelblok[179]: 'Het onderzoek toont aan dat de totale financiering (het macrobudget) voor het mbo en het hbo voldoende is om in de breedte van alle activiteiten de beoogde kwaliteit grotendeels te realiseren. Wij constateren dat in alle onderzochte sectoren specifieke opgaven meer financiering vragen dan beschikbaar is. Voor het wo&o is het zelfs zo dat de kernonderzoekstaak in de financiering niet volledig wordt gedekt. Het absolute oordeel over de toereikendheid is echter ook afhankelijk van wensen op toegankelijkheid en kwaliteit'. PwC constateert dat het budget voor onderwijstaken toereikend is, maar ontoereikend is voor onderzoekstaken in hbo en wo.

[179] PwC (2021). Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o

Figuur 14: Ontwikkeling van rijksbijdrage en totale baten van onderwijswijsinstellingen, naar sector, in mld. euro, 2013-2021 (bron: DUO Open Onderwijsdata, Staat van baten en lasten)



Bij de efficiënte toewijzing van middelen hebben we hierboven een onderscheid gemaakt tussen directe toewijzing aan hogeronderwijsinstellingen (via bekostiging en specifieke middelen) en indirecte toewijzing (via studiefinanciering en collegegeld). De enige grote wijziging in het bekostigingsmodel betrof de verandering van de verhouding tussen studentgebonden bekostiging en vaste voet. Deze wijziging heeft in het hbo tot een verdubbeling van de vaste voet geleid. In het wo is het aandeel van de vaste voet aanzien groter dan in het hbo (tot 2019 meer dan 2,5 keer zo groot). De wijziging in de verhouding tussen studentgebonden deel en vaste voet is niet geëvalueerd.
Het experiment prestatieafspraken is wel geëvalueerd. Hoewel de evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs (2017) constateert dat 'Wat het precieze effect en het causale verband van de prestatiebekostiging is geweest voor de onderwijskwaliteit, profilering en valorisatie zich nauwelijks precies laat duiden' concludeert zij dat het instrument van de prestatiebekostiging effect heeft gehad op het formuleren van een eigen instellingsprofiel en een stevige impuls heeft gegeven aan het gesprek over – met name – onderwijskwaliteit en studiesucces. Tegelijk ziet de commissie dat dit gesprek niet voldoende impact heeft gehad op de richting en inrichting van het stelsel, vooral in de mate waarin het stelsel in staat is om flexibel en wendbaar in te spelen op belangrijke maatschappelijke en economische opgaven (zie ook brief van de minister van onderwijs cultuur en wetenschap aan de Tweede kamer, 31288, nr 582). Na het experiment is het instrument 'prestatieafspraken' niet gecontinueerd. De inzet van de NP-Onderwijsmiddelen is nog niet geëvalueerd; over de doelmatigheid kunnen dan ook nog geen uitspraken worden gedaan. De implementatie wordt wel gemonitord (door OCW) en de effecten van de implementatie op de studenten wordt via studentenpeilingen door OCW gemonitord. Daarnaast is er ook een macromonitor NPO.

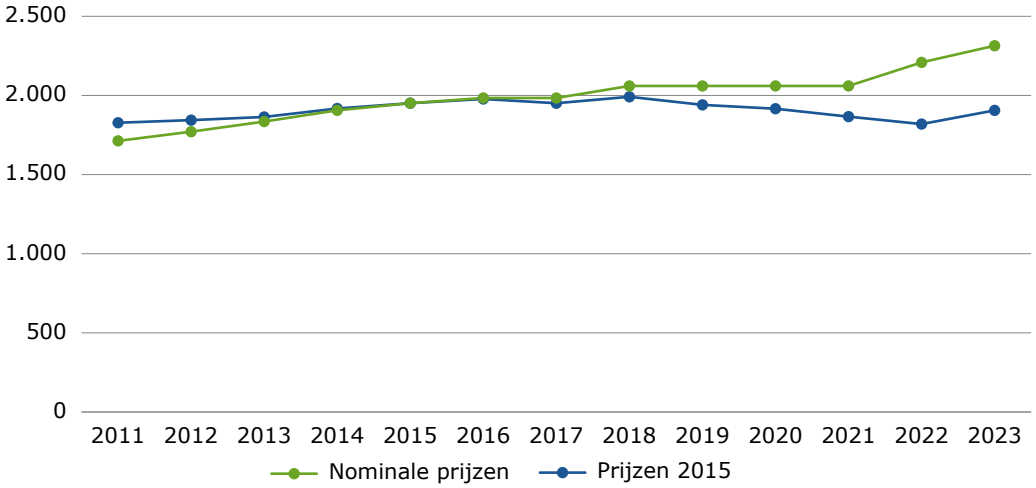
In het beleid ten aanzien van de indirecte toewijzing van publieke middelen, via de student, is het afgelopen decennium veel gebeurd. De meest in het oog springende maatregel was de invoering van het sociaal leenstelsel in 2015.[180] De studiebeurzen (publieke middelen die aan studenten werden verstrekt) zijn voor het grootste deel weggevallen en vervangen door leningen (private middelen van de studenten die via de collegegelden bij de instellingen terecht komen).

[180] In 2023 is deze wijziging teruggedraaid en is de basisbeurs met ingang van het studiejaar 2023-2024 heringevoerd (Staatsblad 2023, nr. 186, Wet van 6 juni 2023)

Daartegenover staan de studievoorschotmiddelen die de overheid aan de onderwijsinstellingen ter beschikking heeft gesteld. Over de toedeling en de besteding van die middelen zijn in de kwaliteitsafspraken afspraken vastgelegd. De implementatie wordt in 2023 door de NVAO geëvalueerd.

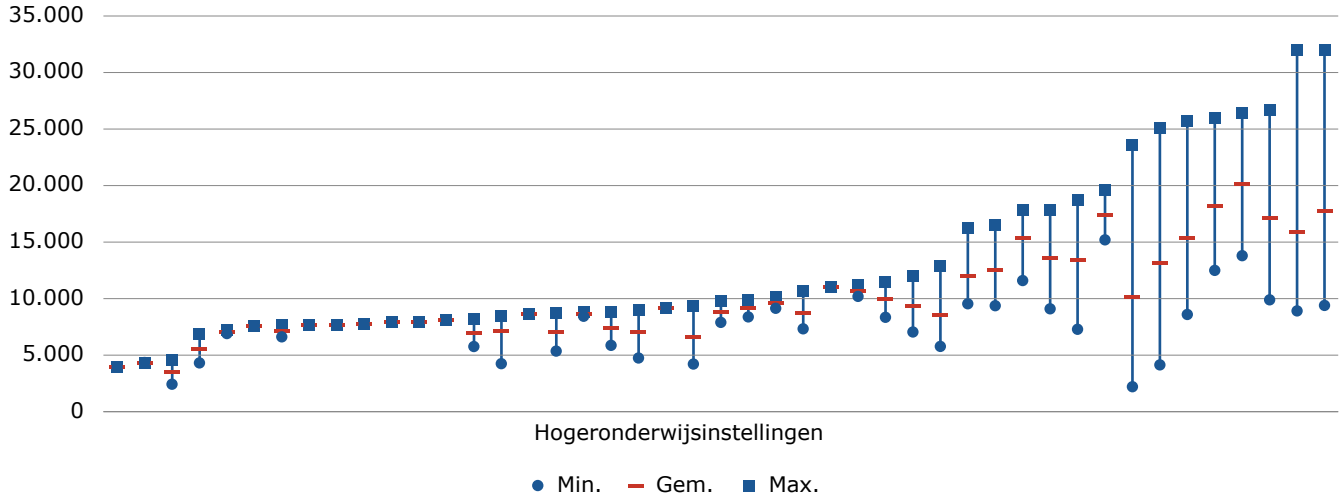
De hogeronderwijsinstellingen ontvangen de publieke middelen, toegedeeld via de student, in de vorm van collegegeld. Ook ten aanzien van die collegegelden heeft de overheid de laatste jaren actief beleid gevoerd. De overheid bepaalt de hoogte van het wettelijk collegegeld en stelt eisen aan de onderbouwing van instellingscollegegeld (voor mensen die niet aan de voorwaarden voldoen). Het wettelijk collegegeld is het afgelopen decennium licht gestegen (in constante prijzen). Tot 2018 is het gestegen en daarna gedaald (zie figuur 15).

Figuur 15: Ontwikkeling volledig wettelijk collegegeld, in nominale en constante prijzen (2015=100) prijzen 2015 op basis van cpi (bron cpi: CBS Statline)



Studenten die niet voldoen aan de voorwaarden om het wettelijk collegegeld te mogen betalen (zoals studenten van buiten de EER), betalen het instellingscollegegeld. Dat is hoger dan het wettelijk collegegeld en varieert vaak per opleiding. Zo liggen de tarieven voor medische opleidingen veelal hoger dan voor sociaal wetenschappelijke opleidingen. De instellingen bepalen zelf de hoogte van het collegegeld, hetgeen tot grote verschillen zowel tussen als binnen instellingen leidt (zie figuur 16).

Figuur 16: Instellingscollegegeld, 2022-2023, in euro, publieke HOI (bron: websites van Nederlandse publieke hoger onderwijsinstellingen, geraadpleegd 17-05-2023)



Ook bij de instellingscollegegelden zien we dat de hoogte in de periode 2014-2022 is toegenomen, waarbij moet worden aangetekend dat bij de bepaling van de tarieven voor 2023-2024 de hoge inflatie door de instellingen veelal wordt doorberekend.[181]
Terugkijkend vanaf 2013 is er een schommeling te zien in de groei van de inkomsten van instellingen uit college-, cursus-, les- en examengelden. Vooral in de wo-sector zijn de inkomsten ten opzichte van 2013 gestegen.

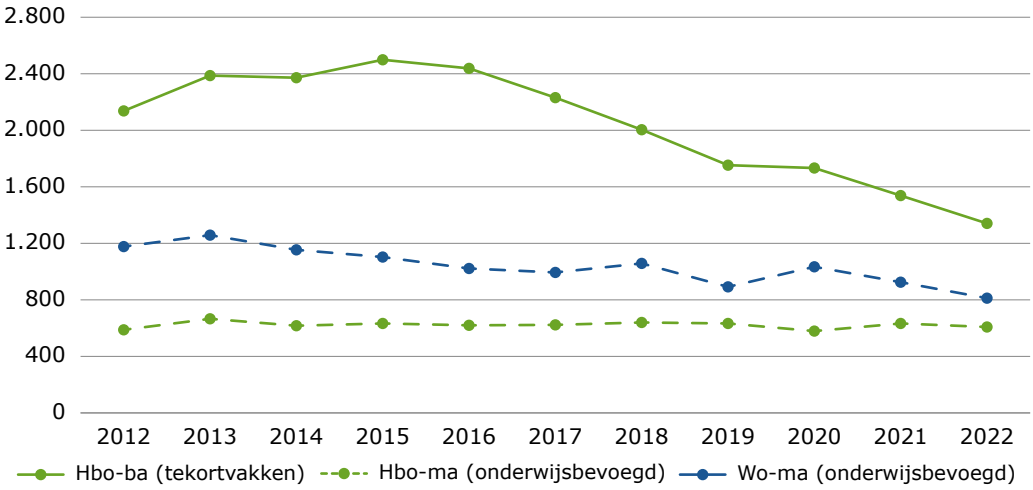
In 2020 heeft een beleidsdoorlichting van art 11 studiefinanciering plaatsgevonden.[182]
Het studiefinancieringsbeleid in de periode 2011-2019 is daarbij doorgelicht. Conclusie was dat het beleid gemiddeld doelmatig was. De toegankelijkheid is door de invoering van het leenstelsel (2015) niet in gevaar gekomen, waarbij wordt aangetekend dat het effect op specifieke doelgroepen niet is onderzocht. Het experiment Halvering collegegeld is in 2021 geëvalueerd.[183] De onderzoekers concluderen dat de Wet verlaagde wettelijke collegegeld niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan instroom in het hoger onderwijs en de lerarenopleiding.

In het kader van het Sectorakkoord VO 2014-2017 is één van de doelen het vergroten van het aantal masteropgeleide leraren. Om hieraan invulling te geven is in 2015 een onderzoek verricht naar mogelijke tegemoetkoming in de studiekosten.[184]
Deze tegemoetkoming is bedoeld voor studenten die direct na het behalen van hun diploma een masteropleiding volgen in een tekortvak in (wiskunde, natuurkunde, scheikunde, moderne (vreemde) talen en klassieke talen), ter stimulering van de instroom in die opleidingen. De conclusie was dat studenten hun studiekeuze rationeel maken: ze geven aan dat een hogere tegemoetkoming (maandelijkse beurs of reductie collegegeld) de kans om te kiezen voor een lerarenopleiding vergroot. Dat geldt voor taalstudenten veel meer dan voor bèta studenten. Terugbetalen als na de opleiding niet voor het leraarsberoep wordt gekozen heeft een negatief effect (zie ook hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'). De instroom in lerarenopleidingen is in het

181 Gegevens over instellingscollegegeld 2014-2015 uit ResearchNed (2014). De hoogte en onderbouwing van het instellingscollegegeld
182 ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering
183 Berenschot (2021). Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld
184 ResearchNed (2015). Invulling en inrichting van een tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen voortgezet onderwijs Verslag van een vignettenonderzoek naar de hoogte en inrichting van een tegemoetkoming

algemeen sindsdien gelijk gebleven. De instroom in hbo-master lerarenopleidingen en aan de universitaire lerarenopleidingen is vrij stabiel gebleven (zie figuur 17).
De instroom in de tweedegraads lerarenopleidingen in de permanente tekortvakken is flink gedaald.

Figuur 17: Instroom in tweedegraads hbo lerarenopleidingen in de permanente tekortvakken (doorgetrokken lijn) en instroom in de hbo- en wo-eerstegraads (master) lerarenopleidingen (alleen indien onderwijsbevoegdheid, stippellijn) (bron: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023)



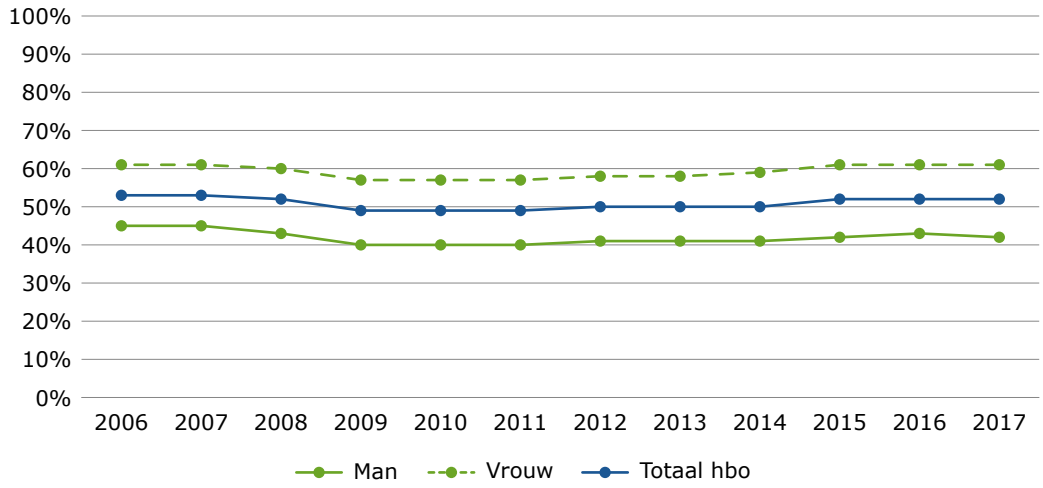
Voor de resultaten van de evaluatie van het experiment vraagfinanciering zie hoofdstuk 6 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt'.[185]

5.3.3 Doelmatigheid van studieloopbanen

De bachelorrendementen in het hoger onderwijs zijn nagenoeg stabiel (met een lichte toename over de jaren in het wo); gemiddeld behaalt al jaren zo'n vijftig procent van de studenten binnen vijf jaar het hbo-diploma (figuur 18). In het wo behaalt driekwart van de studenten binnen vier jaar een bachelordiploma). Opvallend daarbij is dat het rendement onder vrouwen duidelijk hoger is dan onder mannen (figuur 19).

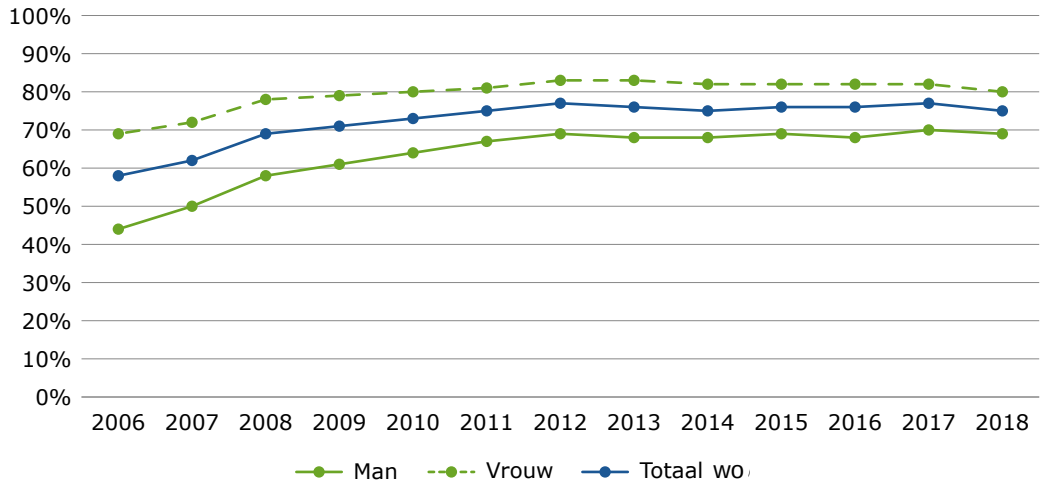
[185] ResearchNed (2019). Tussenevaluatie experimenten vraagfinanciering en flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs

Figuur 18: Percentage (voltijd) hbo-studenten afgestudeerd binnen 5 jaar naar geslacht (bron: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023)



Aan het eind van de prestatieafspraken bleek dat de bachelorrendementen bij vrijwel alle universiteiten en een aantal hogescholen waren gestegen. Of de stijging een gevolg was van de koppeling van een beperkt deel van de bekostiging aan het behalen van de ambitie inzake rendementsverhoging is niet vastgesteld.[186] De Reviewcommissie constateerde dat de hogescholen veelal met moeilijkere omstandigheden (diversiteit instroom, achterblijvende kwaliteit van instroom) te maken hadden en meer nadruk hadden gelegd op het verhogen van de kwaliteit.[187]

Figuur 19: Opleidingsrendementen bachelor in het wo (herinschrijvers) na 4 jaar instroom-cohorten 2006 t/m 2017 naar geslacht (bron: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023)

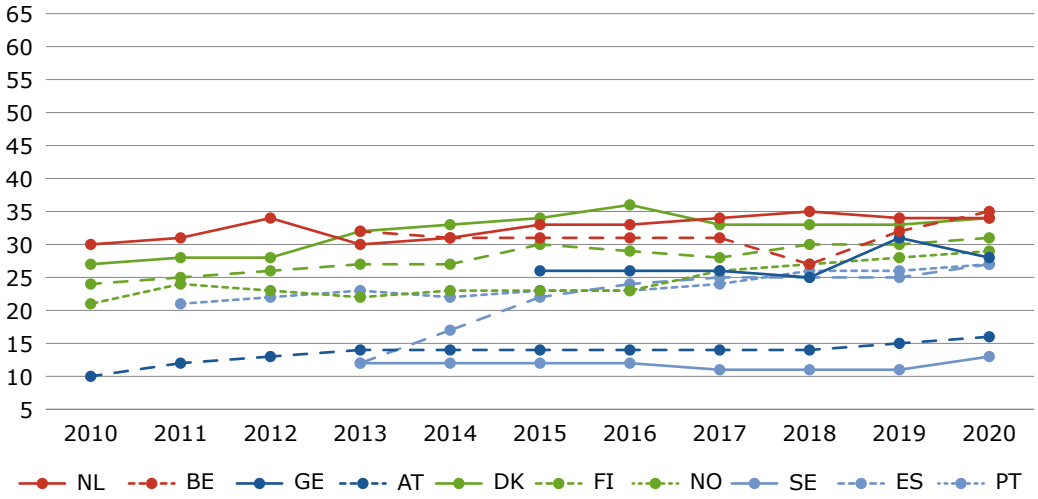


[186] Zie Jongbloed, B., Kaiser, F. Vught, F. van, Westerheijden, D. (2022.) Het experiment prestatie-afspraken: een terugblik. In: Thema Hoger onderwijs, vol. 29, nr. 5, pp. 28-32.

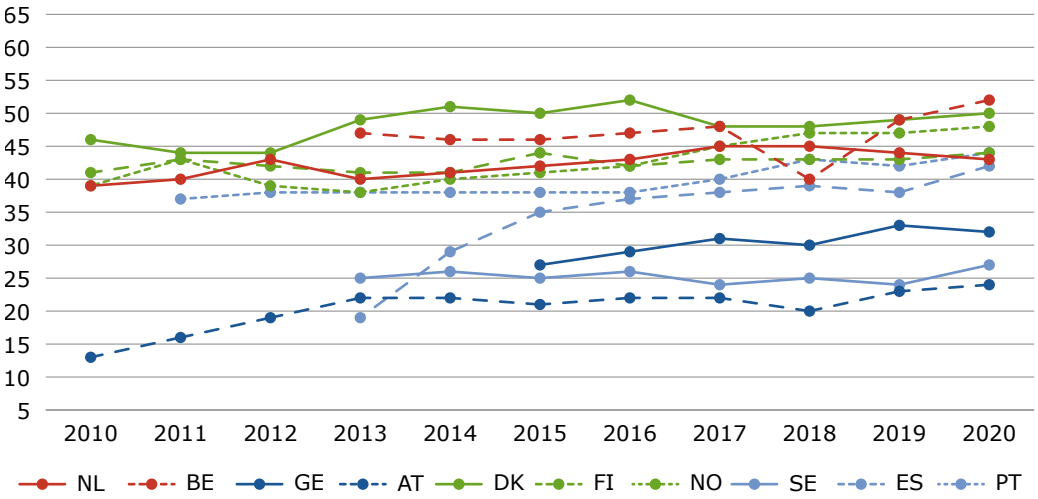
[187] Review commissie hoger onderwijs en onderzoek (2016). Stelselrapportage 2016. https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2017D01719

Er zijn ook internationale gegevens beschikbaar over rendementen. De OESO publiceert in Education at a Glance rendementcijfers (graduation rates).[188] Deze zijn echter op een andere wijze berekend dan de rendementen zoals ze hier boven zijn gepresenteerd, waardoor de absolute scores voor Nederland niet met elkaar zijn te vergelijken (zie figuur 20 en figuur 21). De gegevens voor het meest recente jaar (2020) laten zien dat Nederland een middenpositie inneemt wat betreft het rendement van vrouwen op bachelor niveau. Voor mannen scoort Nederland relatief goed, maar net als bij de hierboven gepresenteerde Nederlandse gegevens doen mannen het in alle gepresenteerde landen minder goed dan vrouwen.

Figuur 20: Graduation rate bachelor men (bron: OESO)



Figuur 21: Graduation rate bachelor women (bron: OESO)



188 https://data.oecd.org/students/tertiary-graduation-rate.htm The tertiary graduation rate represents the expected probability of graduating for the first time from tertiary education before the age threshold if current patterns are maintained. The age threshold refers to the upper limit for completing a tertiary degree. Age 30 is used as the upper limit for completing bachelor's degrees and first-time tertiary education overall. At the master's and doctoral levels, 35 is considered to be the upper age limit for graduation. International students are excluded. The indicator is expressed as a percentage.

Als we naar de ontwikkeling in de graduation rates kijken dan zien we dat de meeste landen hun achterstand op Nederland bij de mannen verkleinen. Ook bij de vrouwen is de groei, in tegenstelling tot de meeste andere landen, vrij marginaal.

5.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Het doelmatigheidsbeleid heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de veranderingen in het aanbod van opleidingen. Zo is het aantal ad opleidingen en -afgestudeerden fors toegenomen en is ook het aantal hbo-master opleidingen door een wijziging in de beleidsregel doelmatigheid (en de daaraan verbonden publieke bekostiging) fors toegenomen. Aan de andere kant is het aantal wo-masters sterk gedaald. Omdat de regelgeving rond macrodoelmatigheid alleen op nieuwe opleidingen betrekking heeft moest dat op een andere manier worden bewerkstelligd. Het is aannemelijk dat de overheid heeft via de dialoog met de sectoren, vastgelegd in sectorafspraken en sectorplannen, een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan die reductie.

Het macrodoelmatigheidsbeleid heeft er niet toe geleid dat de tekorten in specifieke sectoren zijn teruggelopen. Het is echter niet vast te stellen in hoeverre dit aan de effectiviteit van het beleidsinstrument ligt of aan de impact van externe factoren, zoals economische ontwikkelingen. De toets nieuwe opleidingen, strikt genomen een kwaliteitstoets, zou een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de tekorten in tekortsectoren via het vaker goedkeuren van aanvragen voor nieuwe aanvragen voor opleidingen in die sectoren. Dat kan alleen werken als er ook genoeg nieuwe aanvragen worden ingediend. Wel heeft de CDHO in haar adviezen over aanvragen voor bekostiging van nieuwe opleidingen voor een deel van de aanvragen negatief geadviseerd op grond van arbeidsmarktoverwegingen. Het percentage negatieve adviezen was bij master-opleidingen duidelijk hoger dan bij bachelor en ad aanvragen. Het beleid heeft daarom mogelijk voor minder dubbele en minder (vanuit arbeidsmarktperspectief) onnodige nieuwe opleidingen gezorgd. De autonomie van de instellingen om de invulling van opleidingen zelf te bepalen, beperkt de mogelijkheden van de overheid om sturend op te treden. Die worden verder nog beperkt doordat de macrodoelmatigheid van het bestaande aanbod grotendeels buiten het bereik van de overheid ligt.

De regionale spreiding van het onderwijsaanbod is vooral door de uitbreiding van het aantal opleidingen in met name het hbo toegenomen. Met de bestaande regelingen kan de overheid uitbreidingen van het aanbod op grond van regionale maatschappelijke/ arbeidsmarkt overwegingen wel tegenhouden maar uitbreidingen niet positief sturen. Ook hier komt de dialoog en het faciliteren van samenwerking (in de regio) als alternatief beleidsinstrument om de hoek kijken. In hoeverre die alternatieve mechanismen effectief kunnen zijn is de vraag, zeker gezien de regionale krimp en de dreigende verschraling van het onderwijsaanbod dientengevolge.

Ten aanzien van de financiële doelmatigheid hebben er enkele experimenten, van verschillende reikwijdte, plaatsgevonden. De prestatieafspraken hebben een beperkte missie georiënteerde bekostiging beproefd. Aan dit experiment geen vervolg gegeven.[189] De experimenten vraagfinanciering en gedeeltelijke accreditatie hadden slechts een beperkte reikwijdte en hoewel de evaluaties niet negatief waren is ook op die dossiers weinig nieuw vervolg beleid ontwikkeld. De toedeling van de studievoorschot-middelen (via kwaliteitsafspraken) wordt op dit moment geëvalueerd en voor een evaluatie van de NP-Onderwijsmiddelen en Groeifondsmiddelen is het ook nog te vroeg.

[189] Jongbloed, B., Kaiser, F., Vught, F. van, Westerheijden, D. (2022). Het experiment prestatie-afspraken: een terugblik. In: Thema, 5, 2022, pp.28-32

Opvallend is het beleid ten aanzien van studiefinanciering. De invoering en afschaffing van het sociaal leenstelsel laat zien dat ondanks positieve evaluaties van beleid de beslissingen uiteindelijk politiek gedreven zijn.[190]

Het beleid dat de overheid voert om de rendementen in het Nederlands hoger onderwijs te verhogen, cq op peil te houden lijkt op het eerste gezicht doeltreffend, in het bijzonder in het wo: na een stijging tijdens de prestatieafspraken is het bachelorrendement op het verhoogde niveau gestabiliseerd. Voor het hbo lijkt het beleid minder doeltreffend. Het bachelorrendement is tijdens de prestatieafspraken in een aantal gevallen zelfs gedaald en nadien slechts zeer licht gestegen. De mogelijke redenen hiervoor worden in de rapportage van de prestatieafspraken naar voren gehaald: diversere instroom, met een vergeleken met de universiteiten, groot aandeel van niet-traditionele instromers; discussies over de basiskwaliteit waardoor de aandacht meer bij de kwaliteit van het onderwijs lag dan bij het verhogen van het rendement (de lat moet hoger).[191]
Het instrument prestatieafspraken heeft een kader gecreëerd waarin de inhoudelijke instrumenten (selectie en matching, zie hoofdstuk 3) werden toegepast. Dat kader maakte de urgentie voor universiteiten en hogescholen om die instrumenten in te zetten groter omdat de resultaten duidelijk zichtbaar werden (in de scores op de verplichte indicatoren) en gekoppeld werden aan een (beperkt) deel van de bekostiging. Of de ontwikkelingen in rendementen aan dat kader, aan de inzet van de inhoudelijke instrumenten of aan externe factoren zijn toe te schrijven is op grond van de beschikbare informatie niet te bepalen.

5.5 Aandachtspunten voor de toekomst

De mogelijkheden om als overheid te sturen in het onderwijsaanbod om de macro-doelmatigheid te vergroten zijn beperkt. De recente wijziging van de Regeling macro-doelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs kan het proces van toetsing van aanvragen voor nieuwe opleidingen wel doelmatiger maken, maar het is de vraag of dit ook tot een verbetering van de macrodoelmatigheid zal leiden. De rol van beleidsinstrumenten die gebruik maken van overleg met belanghebbenden, zoals de inzet van sectorafspraken en afspraken in regionale overlegorganen, zal belangrijk blijven en mogelijk belangrijker worden. De overheid kan hierin faciliterend en stimulerend opereren, door het wegnemen van ongewenste juridische obstakels en financiële stimulering.
Als de flexibilisering van het onderwijsaanbod, waarmee al op beperkte schaal wordt geëxperimenteerd, meer ingang vindt dan zullen de beleidsinstrumenten die nu worden ingezet om de macrodoelmatigheid te waarborgen kritisch op hun doeltreffendheid moeten worden beoordeeld. Mogelijk verandert de context dan zodanig dat een andere aanpak nodig is om macrodoelmatigheid op zorgvuldige wijze te bewaken.

Ten aanzien van de financiële doelmatigheid zijn er twee aandachtspunten: de inrichting van het bekostigingsstelsel en de effecten van de herinvoering van de basisbeurs.
De veranderingen in het belang van de studentgebonden en vaste elementen in de bekostigingsformule naar aanleiding van het advies van de commissie Van Rijn hebben de verdere ontwikkeling van de bekostigingsformule op de agenda gezet. Het tweede aandachtspunt is het monitoren van de effecten van de herinvoering van de basisbeurs. De effecten voor de onderwijsinstellingen maar ook de effecten voor de individuele student en de toegankelijkheid van het hogeronderwijsstelsel zijn nog onbekend.

[190] ResearchNed (2020). Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering
[191] Zie Reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek (2016). Stelselrapportage 2016

6. Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

6.1 Definitie, doelen en subdoelen

Arbeidsmarkt en samenleving veranderen voortdurend, in een steeds hoger tempo. Een van de functies van het hoger onderwijs is het opleiden voor de arbeidsmarkt. Het is in het belang van zowel de student als de samenleving dat het hoger onderwijs goed aansluit op wat de arbeidsmarkt nodig heeft én studenten zich goed oriënteren op het beroep en werkveld zodat zij weloverwogen keuzes in hun studieloopbaan kunnen maken.

De leerresultaten die opleidingen beogen moeten aansluiten bij de actuele eisen die vanuit het regionale, het nationale en het internationale perspectief door het beroepenveld en het vakgebied worden gesteld aan de inhoud van de opleiding, aldus het NVAO beoordelingskader waaraan de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs wordt getoetst.[192]

Voor de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) moeten instellingen aantonen dat ze zich doorlopend verbeteren en aansluiten op de (veranderende) omstandigheden en verwachtingen van studenten én werkgevers. Hbo-opleidingen voldoen aan een landelijk opleidingsprofiel waarin staat welke kennis, vaardigheden en competenties alle afgestudeerden van de betreffende opleiding moeten hebben. Hiervoor worden ook deskundigen uit het werkveld geraadpleegd bijvoorbeeld via brancheorganisaties. Hbo-opleidingen hebben daarnaast verplicht een vorm van gestructureerde afstemming met het werkveld, vaak in de vorm van een beroepenveldcommissie. Voorgaand geldt niet voor opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Tijdens de opleiding maken hbo-studenten kennis met het werkveld via stages, gastcolleges en projectopdrachten. In het wo is de oriëntatie (en daarmee het curriculum) in mindere mate op het werkveld gericht, uitzonderingen daargelaten. Arbeidsmarktuitkomsten van opleidingen in het hoger onderwijs worden gemonitord met enquêtes onder afgestudeerden (de HBO-monitor voor hbo-bachelors en -masters en de Nationale Alumni Enquête voor wo-masters), via het CBS dashboard met cijfers over de arbeidsmarktpositie van gediplomeerde uitstromers uit het hoger onderwijs en ‘OCW in cijfers’.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de stand van zaken en het gevoerde beleid op het gebied van de aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt in de periode 2016-2022. De hoofddoelstelling van een goede aansluiting tussen hoger onderwijs en de arbeidsmarkt is in drie onderliggende beleidsdoelstellingen uiteengelegd, afgeleid uit de eerdergenoemde Strategische agenda en de beleidsbrief voor hoger onderwijs en wetenschap. De eerste doelstelling betreft de inspanningen die worden gedaan om het opleidingsaanbod van de hogescholen en universiteiten te laten aansluiten op de behoeften aan de arbeidsmarkt, zowel op macroniveau – een doelmatig ho-opleidingsaanbod – als ook in de inhoud en vorm van de opleidingen, zodat deze toekomstige werknemers opleiden die de kennis en vaardigheden beheersen die de arbeidsmarkt vraagt. Het eerste aspect

[192] NVAO (2018). Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland

wordt besproken in Hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'. In het huidige hoofdstuk ligt de focus op het tweede aspect. De stage is daarbij een belangrijk middel van de opleiding om het werkveld te verkennen en een soepele overgang naar de arbeidsmarkt te bevorderen. De tweede doelstelling betreft een goede aansluiting van studiekeuzes op de arbeidsmarktvraag. Keuzevrijheid voor studenten staat in het beleid voorop, zo wordt in de Strategische agenda gesteld. Ter bevordering van een bewuste studiekeuze wordt goede informatie over de opleidingen en het bijbehorende arbeidsmarktperspectief essentieel geacht. De derde doelstelling betreft leven lang ontwikkelen. De inzet op leven lang ontwikkelen helpt om de verbinding tussen wat werkenden aan kennis en vaardigheden in huis hebben en wat de arbeidsmarkt nodig heeft, ook nog na het afstuderen zo goed mogelijk te blijven borgen. Verdere definitie van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en kwantificering daarvan is niet geëxpliciteerd in het beleid.

In de volgende paragraaf gaan we in op de beleidsontwikkeling en instrumenten die de afgelopen jaren zijn ingezet om de aansluiting met de arbeidsmarkt te bewaken en te bevorderen, gericht op de drie aangegeven onderliggende beleidsdoelen – aansluiting van het opleidingsaanbod, bewuste studiekeuzes en LLO. In de daaropvolgende paragrafen worden resultaten van het beleid besproken.

6.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

Aansluiting tussen het opleidingsaanbod en de behoeften van de arbeidsmarkt
Binnen de beleidsdoelstelling gericht op aansluiting van het opleidingsaanbod op de behoeften van de arbeidsmarkt is een zevental subdoelen geïdentificeerd. Deze subdoelen worden aan de hand van de ingezette beleidsinstrumenten in het vervolg van deze paragraaf beschreven.

Om het **hogeronderwijsstelsel beter te laten aansluiten op de vraag van arbeidsmarkt** is in 2018 de Associate Degree (ad) als een zelfstandige graad in het Nederlandse ho-stelsel ingevoerd. De ad-opleiding vormt een brug tussen mbo-4 en de hbo-bachelor en moet inspelen op de toenemende dynamiek van de arbeidsmarkt, die onder andere leidt tot krimp van het middensegment en tot behoefte aan opscholing in veel sectoren. De ad is bedoeld als een route voor jongeren en volwassenen, voor wie de overstap van het mbo naar de hbo-bachelor te groot blijkt of voor wie de duur van een vierjarige bacheloropleiding een drempel vormt. Ook is het een aantrekkelijke route voor omscholing naar een ander beroep en voor een flexibele opbouw van de studie omdat het een opstap kan vormen naar een hbo-bacheloropleiding.[193]
Het stelsel is verder recentelijk uitgebreid met een pilot Professional Doctorate (PD) (zie hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'). Aan de in 2016 gestarte pilot promotieonderwijs waarmee onder meer beoogd werd de arbeidsmarktkansen van gepromoveerden te vergroten is vanwege de beperkte aangetoonde meerwaarde geen vervolg gegeven.[194]

De **macrodoelmatigheidstoets** voor *nieuwe* opleidingen is een belangrijk instrument in wet- en regelgeving dat de overheid inzet om te bepalen of er behoefte is op de arbeidsmarkt (evt. in combinatie met een maatschappelijke of wetenschappelijk behoefte) aan een nieuwe opleiding. Via **sectorplannen** kan strategische samenwerking in een opleidingsgebied of (enkele samenhangende) discipline(s) worden versterkt, om te komen tot gezamenlijke afspraken over onder meer een betere aansluiting op de arbeidsmarktvraag. De sectorplannen worden opgesteld door de sectoren zelf en ondersteund met overheidsmiddelen.

193 Memorie van toelichting wetswijziging (34678, vergaderjaar 2016-2017)
194 Kamerbrief Beleidsreactie op eindevaluatie experiment promotieonderwijs (31 mei 2022)

De sectorplannen worden ook gebruikt als input voor macrodoelmatigheidstoetsen. Deze instrumenten en andere die de overheid gebruikt om de doelmatigheid van het opleidingsaanbod te bevorderen zijn beschreven in hoofdstuk 5 'Doelmatigheid'. Het instrument om de instroom in *bestaande* opleidingen te reguleren is de **numerus fixus (toelatingsbeperking)**. Jaarlijks wordt per ministeriële regeling bepaald voor welke *bestaande* opleidingen vanwege de (beperkte) behoefte van de arbeidsmarkt een arbeidsmarktfixus wordt opgelegd.

Samenwerking met het werkveld staat centraler in het beleid van hogescholen dan van de universiteiten, vanwege de sterkere gerichtheid op het beroep van het hbo. Traditioneel loopt in het hbo het contact met het werkveld veelal via werkveld- of beroepenveldcommissies. Een nieuwere vorm zijn de Centres of Expertise, een samenwerkingsvorm tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid. Katapult, het netwerk van samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en bedrijfsleven benoemt een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt als één van de mogelijke 'bouwblokken' van een samenwerkingsverband. Werken aan een betere aansluiting kan in de vorm van het vernieuwen van de onderwijsinhoud en het vernieuwen van de onderwijsvorm.

In 2020 zijn de eerste pilotsamenwerkingen tussen hogescholen en mkb gestart in het kader van de 'mkb-route in het hbo'.[195] Dit is een nieuwe duale opleidingsvorm waarin de hbo-bachelor- of ad-student tijdens het volgen van de opleiding werkzaam is in het mkb en een deel van het leren op deze werkplek plaatsvindt. Met de route is beoogd in te spelen op de groeiende vraag naar hoogopgeleiden in het mkb. Daarnaast biedt de mkb-route – met maatwerk – ook voor volwassenen goede mogelijkheden in het kader van LLO.

Van 2008 tot 2014 liep het Siriusprogramma (zie ook hoofdstuk 4 'Kwaliteit van het onderwijs') waarmee de ontwikkeling van excellentieprogramma's in het hoger onderwijs werd gestimuleerd. Inmiddels zijn **excellentie-, honours- of talentenprogramma's** een bekend fenomeen in het Nederlandse hoger onderwijs. Deze programma's moeten naast het bijdragen aan een meer ambitieuze studiecultuur, en het fungeren als proeftuin voor experimenten met onderwijsinnovaties ook de employability van afgestudeerden verhogen. Er werd meer ruimte gemaakt voor differentiatie in het onderwijs, om de betere studenten uitdagend onderwijs te kunnen bieden en aanwezige talenten optimaal tot ontwikkeling te laten komen, met het oog op individuele ontplooiing en het vergroten van het Nederlandse innovatiepotentieel.

De snel veranderende samenleving en arbeidsmarkt vragen andere vaardigheden van afgestudeerden: er vindt een verschuiving plaats van routinematige taken naar taken waar **brede vaardigheden** voor nodig zijn. De werkgelegenheid is het sterkst gegroeid in beroepen die een hoog niveau van probleemoplossend vermogen en een hoog niveau van interpersoonlijke vaardigheden vereisen.[196] Ook **digitale vaardigheden** dragen bij aan betere kansen op de arbeidsmarkt. De ambities op dit vlak hebben de hogeronderwijs-instellingen vastgelegd in het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie en ICT.[197] Het vierjarig programma dat van 2019 tot en met 2022 liep, was een samenwerking tussen VH, UNL en SURF waarvoor het ministerie van OCW wel financiering leverde maar geen opdrachtgever was.

---

195 https://mkbrouteinhbo.wijzijnkatapult.nl/ Mkb-route in het hbo. Nulmeting 2021-2022. (2022). Van Lieshout, H., Van Rijn, M. Sanders, J., Nijman, D.& Peters, M. Groningen: Hanze Hogeschool Groningen

196 Fouarge, D.J.J.A.G. (2017). *Veranderingen in werk en vaardigheden*. Maastricht: Maastricht University

197 https://www.versnellingsplan.nl/

Stages in het hoger onderwijs dragen bij aan de ontwikkeling van (elementen van) professionele expertise. Andere onderwijsvormen waarmee het werkveld de opleiding wordt binnengehaald zijn vormen van projectonderwijs en challenge-based learning waarin studenten werken aan authentieke opdrachten gebaseerd op vraagstukken die direct uit een bedrijf, de maatschappij of de wetenschap komen. In het hbo wordt ook gesproken over labs en werkplaatsen, zoals Field Labs en innovatiewerkplaatsen. Verkenning van het werkveld bijvoorbeeld in de vorm van stage is geen wettelijke verplichting voor het hoger onderwijs. Wel kunnen opleidingen ervoor kiezen om stage een verplicht onderdeel van de opleiding te maken. Artikel 7.6 van de WHW gaat wel in op praktische voorbereiding op de beroepspraktijk. Hieruit voortvloeiend is in de praktijk bij alle hbo-opleidingen een stage verplicht. In de Strategische agenda 2015-2025 wordt ingezet op meer stages in het wetenschappelijk onderwijs en een actiever alumnibeleid waarmee de praktijkervaring van afgestudeerden meer ingebracht kan worden in de opleidingen. In relatie tot stages is de afgelopen jaren vooral meer aandacht gekomen voor discriminatie bij het solliciteren naar een stageplek en tijdens de stage zelf. Met als doel het tegengaan van stagediscriminatie is in 2022 het stagemanifest ondertekend door studentenorganisaties, ministeries van OCW en SZW, VH, UNL en de werkgeversorganisaties. De sectoren geven daar zelf verder invulling aan, zo heeft UNL een uniform stagemodel geïntroduceerd waarin de rechten en plichten van betrokkenen (student, stageorganisatie en universiteit) zijn vastgelegd.[198]

Aansluiting van studiekeuzes op de arbeidsmarktvraag

Een weloverwogen keuze is een belangrijke eerste stap in een succesvolle studieloopbaan. Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) op basis van goede **studiekeuzeinformatie** is hierin van belang. Arbeidsmarktinformatie is een van de onderdelen van LOB die jongeren ondersteunt bij het (leren) maken van een studie- en loopbaankeuze. Studiekeuze123 is een belangrijke online bron voor arbeidsmarktinformatie voor studenten (zie ook hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid'). Een betere aansluiting van deze arbeidsmarktinformatie op de studiekiezer moet bijdragen aan een hogere tevredenheid van afgestudeerden over voorlichting over arbeidsmarktperspectieven.[199] Ook inzet van het Expertisepunt LOB, dat vanaf 2017 de dienstverlening heeft uitgebreid naar het vo en hoger onderwijs, moet bijdragen aan een goed geïnformeerde studiekeuze. Het heeft onder meer een aparte pagina met LOB-tools voor arbeidsmarktinformatie. Er is een eenmalige extra bijdrage voor het Expertisepunt LOB geweest om de doorlopende leerlijn van LOB naar het hoger onderwijs te versterken en er is jaarlijkse financiering om de studiekeuze-informatie te verbeteren en beter af te stemmen op de studiekiezer.

Er wordt al jarenlang gericht beleid gevoerd om **meer mensen op te leiden voor de tekortsectoren zorg, bètatechniek en onderwijs**. Dat beleid omvat meer dan alleen beleid gericht op de opleidingen in deze sectoren. Naast het opleiden van nieuwe leraren is het lerarenbeleid van OCW ook gericht op het aantrekken en behouden van (toekomstige) leraren en de professionele ontwikkeling van leraren gedurende hun loopbaan. Lerarenopleidingen kunnen bij beleidsmaatregelen op alle drie genoemde thema's betrokken zijn. De extra middelen voor het lerarenbeleid komen vooral ter beschikking via een aanvulling op de lumpsum bekostiging van scholen en via subsidieregelingen. Relevante beleidsmaatregelen in het kader van deze rapportage zijn maatregelen genomen om de instroom en doorstroom in de lerarenopleidingen te bevorderen: onder meer de regeling zij-instroom leraren die de opleiding van onbevoegde zij-instromers subsidieert en de Educatieve module of minor waarmee studenten of werkenden via een universitaire educatieve module met een nominale studieduur van

198 https://www.universiteitenvannederland.nl/nl_NL/gemeenschappelijke-stageovereenkomst-universiteiten.html

199 Ministerie van OCW (2016). Kamerbrief over Loopbaanoriëntatie en -begeleiding

zes maanden docent worden in de onderbouw van havo/vwo en in het vmbo-tl (zie ook hoofdstuk 5 'Doelmatigheid').

Beleid gericht op het vergroten van de instroom in de bètatechniekopleidingen kent al een lange historie, met onder andere het Deltaplan Techniek en het Platform Bètatechiek. Sinds 2013 bestaat het Techniekpact waarin landelijke, regionale en sectorale bèta-techniekinitiatieven zijn gebundeld, ondersteund door het Platform Talent voor Techniek. Het Techniekpact functioneert als een netwerk waarbij partijen zich kunnen aansluiten en waarin initiatieven op landelijk en regionaal niveau ontwikkeld kunnen worden.
Het Techniekpact heeft als doel het aantal technici te vergroten en bèta-, technische en technologische vaardigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt te versterken en dient landelijke beleidsinterventies te versnellen en uit te breiden. Dit is vormgegeven langs de lijnen kiezen, leren en werken. Verder is er het sectorplan Bèta en Techniek (2019-2024) dat zich primair richt op de versterking van de vaste wetenschappelijke staf in geprioriteerde onderzoeksfocusgebieden.

In de sector zorg liep van 2018 tot en met 2021 het actieprogramma Werken in de Zorg, ontwikkeld door het ministerie van WVS.[200] De kern van het actieprogramma wordt gevormd door de Regionale Actieplannen Aanpak Tekorten (hierna: RAAT's).
De drie actielijnen van het programma waren: meer kiezen voor de zorg (in onderwijs en werk), beter leren in de zorg en anders werken in de zorg. Succesvolle instrumenten en acties uit dit actieprogramma hebben een vervolg gekregen in het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn. Een van de acht opgaven is: Opleiden voor tekortsectoren en krapteregio's. Het ministerie van VWS, werkgevers, brancheorganisaties en onderwijs spreken – waar nodig met het ministerie van OCW – af samen te zorgen voor een meer passende instroom in tekortopleidingen binnen de zorg en welzijn, waarbij oog is voor krapteregio's en onder voorwaarde van voldoende financiële middelen. Op landelijk niveau worden (deel)plannen ontwikkeld, die in de regio navolging moeten krijgen. Ook is er een publiekscampagne onder de naam Ik Zorg om jongeren en volwassenen enthousiast te maken voor een opleiding of baan in de zorg. Aansluitend op dit beleid in de drie tekortsectoren zijn in het bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap 2022 opnieuw afspraken gemaakt en middelen uitgetrokken om meer mensen op te leiden in de tekortsectoren.

Stimuleren Leven Lang Ontwikkelen en flexibilisering

De snel veranderende competenties die in het werkveld worden gevraagd en de toenemende vraag naar hoogopgeleide werknemers onderstrepen de noodzaak om de deelname aan **LLO** te stimuleren. Naast de primaire/belangrijke verantwoordelijkheid van de werkgever en het individu ziet de overheid vooral een faciliterende en voorwaardenscheppende taak voor zichzelf. Het gaat dan om het bieden van inzicht in de mogelijkheden om te leren (informatievoorziening) en het stimuleren dat iedereen toegang heeft tot een budget voor LLO. Verder heeft de overheid, zoals beschreven in de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek, een taak in het stimuleren van een positieve leercultuur in bedrijven en het flexibiliseren van het onderwijsaanbod.[201] Er worden daartoe verschillende instrumenten ingezet. Via wet- en regelgeving worden experimenten met het flexibiliseren van de onderwijsstructuur mogelijk gemaakt.
De belangrijkste experimenten hierbij zijn: het experiment leeruitkomsten met parallel daaraan het experiment vraagfinanciering, het experiment flexstuderen en de pilot microcredentials. Het stimuleren van de deelname wordt met financiële instrumenten gestuurd. De invoering van het levenlanglerenkrediet, van de voucher van 2000 euro

200 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). Actieprogramma Werken in de zorg; https://open.overheid.nl/documenten/ronl-30287c45-7690-4bfe-8c87-9901ce3e2185/pdf

201 Ministerie van OCW (2019). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 'Houdbaar voor de toekomst'

voor 'pechgeneratiestudenten' en de (inmiddels beëindigde) inzet van het STAP-budget moet volwassenen ertoe verleiden gebruik te maken van het LLO-aanbod.[202],[203] Studiekosten waren onder voorwaarden fiscaal aftrekbaar tot en met 2021; deze mogelijkheid is vervallen. Voor het stimuleren van leven lang leren wordt ook gewerkt aan een betere informatievoorziening. De ministeries van SZW en OCW hebben daartoe in 2022 samen een digitaal overzicht van scholingsactiviteiten ontwikkeld.[204]

In het recente bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap wordt flexibilisering van onderwijs gezien als een noodzakelijke voorwaarde om LLO een stap verder te brengen. Concreet is afgesproken om te onderzoeken hoe flexibilisering kan worden vormgegeven en hoe een flexibel aanbod voor werkenden bij kan dragen aan LLO.[205] Via het Nationaal Groeifonds is een financiële impuls gegeven aan een aantal projecten op het gebied van LLO, voor versterking van de LLO-infrastructuur, de Nationale LLO-Katalysator en de opschaling van publiek-private samenwerkingen in het beroepsonderwijs.

6.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

Het beleid op het thema Aansluiting hoger onderwijs – arbeidsmarkt waaiert breed uit, zoals voorgaande paragraaf liet zien. Het brede spectrum aan beleidsmaatregelen heeft tot gevolg dat (indicatoren voor) uitkomsten van het beleid ook in een breed scala aan onderzoeken worden gevonden. In deze paragraaf bespreken we de meest relevante onderzoeken, die steeds zijn toegespitst op een specifieke beleidsmaatregel. Daaraan voorafgaand beschrijven we een aantal kwantitatieve indicatoren van de aansluiting met de arbeidsmarkt.

6.3.1 Aansluiting van het opleidingsaanbod op de behoeften van de arbeidsmarkt

De arbeidsmarktparticipatie van ho-afgestudeerden is hoog. Van de afgestudeerden met een ho-diploma in de leeftijd van 25-34 had in 2021 91 procent betaald werk, ten opzichte van het OESO-gemiddelde van 84 procent (figuur 22).

---

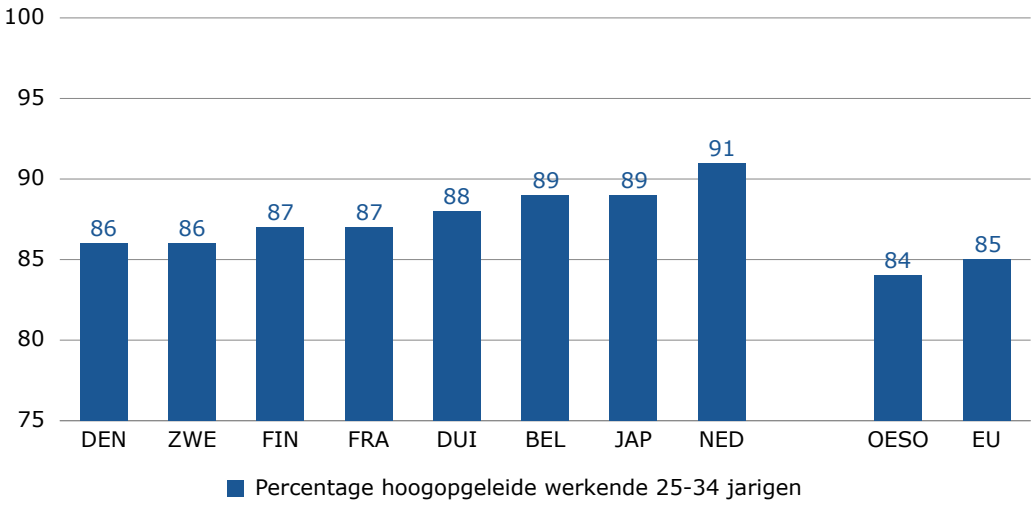
202 Iedereen die jonger is dan 56 jaar kan bij de overheid tegen gunstige voorwaarden geld lenen voor door de overheid erkende opleidingen. De doelgroep is 30 jaar en ouder (ho en mbo-bol), of onder de 30 (alleen deeltijd ho).

203 Studenten die in de jaren 2015/16 tot en met 2018/19 met hun bacheloropleiding zijn begonnen, en nog niet volop profiteren van de investeringen van de opbrengst van het studievoorschot, krijgen een tegemoetkoming in de vorm van vouchers. Deze vouchers van € 2.000 kunnen ze inzetten voor (geaccrediteerde) bijscholing vijf tot tien jaar na hun afstuderen.

204 http://www.leeroverzicht.nl

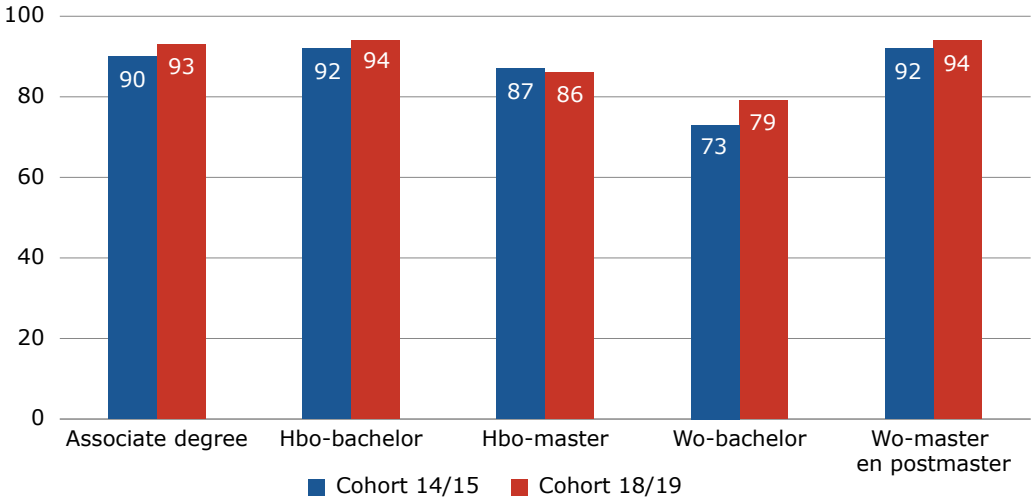
205 Ministerie van OCW (2022). Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap

Figuur 22: Percentage hoogopgeleide werkende 25-34 jarigen, 2021 (Bron:OESO, Education at a Glance 2022)



Uitstromers met een wo-master, hbo-bachelor of associate degree hebben het vaakst betaald werk een jaar na afstuderen (figuur 23). In 2019 werkt 81 procent van de hbo voltijd afgestudeerden minimaal op het eigen opleidingsniveau en 71 procent van de wo-master studenten.[206,207]

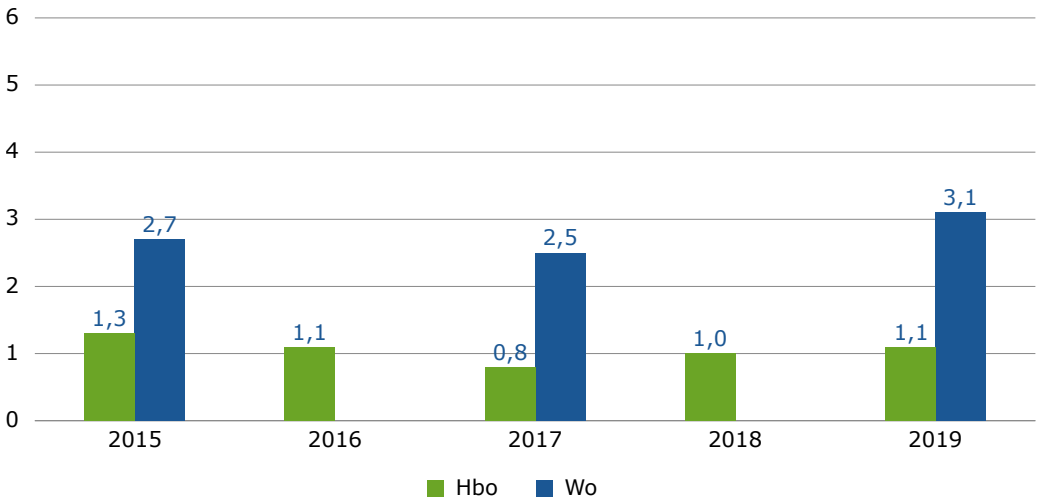
Figuur 23: Percentage voltijd afgestudeerden dat een jaar na afstuderen betaald werk verricht (als percentage van de totale arbeidsmarktpopulatie = afgestudeerden, excl. personen terug in onderwijs of niet in BRP, bron: CBS, Arbeidsmarktkenmerken ho-uitstromers)



De tijd tussen afstuderen en het vinden van een eerste baan bedraagt voor hbo-afgestudeerden in 2019 (bevraagd in 2021) gemiddeld een maand, voor wo-afgestudeerden gemiddeld drie maanden (figuur 24).[206,207] Het is aannemelijk dat de conjunctuur sterke invloed heeft op de tijd die nodig is om een eerste baan te vinden.

206 HBO Monitor, https://roastatistics.maastrichtuniversity.nl/SISOnline/Onderwerp6.aspx
207 Nationale Alumni Enquête, https://www.universiteitenvannederland.nl/nae.html#vierde

Figuur 24: Gemiddelde tijd tussen afstuderen en het vinden van een eerste baan (in maanden) [206,207] *Van wo zijn alleen tweejaarlijkse gegevens beschikbaar*



In het eindrapport van de implementatiemonitor wordt geconstateerd dat de **associate degree** (ad) een stevige positie in het hoger onderwijs heeft bemachtigd (zie ook hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel').[208] De ad is echter nog niet erg ingeburgerd op de arbeidsmarkt. Het opleidingsaanbod en het aantal instromers en afgestudeerden van de associate degree nemen toe. Het aantal instromende ad-studenten is met name gegroeid door relatief meer voltijd en deeltijd ad-studenten bij publiek bekostigde aanbieders. Dertig procent van de afgestudeerden stroomt door naar een hbo-bachelor. Van de voltijd ad-afgestudeerden werkt gemiddeld 90 procent, van de deeltijd ad-afgestudeerden 95 procent.

Ongeveer een derde van de ad-afgestudeerden werkt in een functie die minimaal hbo-bachelor niveau vereist, voor eveneens een derde is een mbo-opleiding vereist, bij een kleiner deel is een ad vereist. Eerder onderzoek liet zien dat het bruto uurloon van ad-gediplomeerden zich twee jaar na afstuderen bevindt tussen mbo 4 (bol)-gediplomeerden en hbo-voltijd gediplomeerden.[209]

Voor uitkomsten van de beleidsinstrumenten om de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod te bevorderen, zoals de macrodoelmatigheidstoets nieuwe opleidingen en de sectorplannen verwijzen we naar hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijs-stelsel'. De arbeidsmarktfixus, het instrument waarmee het aantal instromers bij *bestaande* opleidingen waar een beperkte arbeidsmarktbehoefte is kan worden gereguleerd, wordt in de praktijk niet ingezet.

De publiek-private samenwerking tussen hbo en werkveld in de vorm van **Centres of Expertise** heeft een sterke impuls gekregen door de prestatieafspraken en het positieve oordeel van de Review Commissie Hoger Onderwijs over de centra, in haar eindoordeel over de prestatieafspraken.[210] Het eindrapport van de commissie Centres of Expertise uit 2019 had als veelzeggende titel: 'Centres of Expertise: groeibriljant voor excellente

208 SEO Economisch Onderzoek (2022). Een stevige positie in het hoger onderwijs. Monitor implementatie wet invoering associate degree-opleiding 2018-2022. Eindrapport
209 ROA (2019). Ad-opleidingen: omvang en rendement
210 Review Commissie Hoger Onderwijs. (2017). Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016. Advies en zelfevaluatie. Den Haag

samenwerking in het hbo'.[211] In de Strategische Agenda hoger onderwijs en wetenschap 2019 ondersteunt OCW de uitvoering van de adviezen van de commissie, onder andere bij het vergroten van de inbedding in het onderwijs. De financiering is voortgezet; het aantal Centres of Expertise groeit. In 2011 startten de eerste drie Centres of Expertise. Inmiddels zijn er 59 aangesloten bij het Katapult netwerk.[212],[213]

Twee specifieke maatregelen om aansluiting in kennis en vaardigheden te verbeteren waren de Mkb-route in het hbo en het Siriusprogramma voor excellentieonderwijs. De eerste ervaringen met de **Mkb-route in het hbo** laten zien dat er nog meer tijd nodig is voor ontwikkeling van de opleidingen.[214] De nieuwe opleidingsroutes vragen investeringen van (onder andere) de onderwijsinstellingen en de bekendheid van de duale opleidingsmogelijkheden voor ad en hbo bij werkgevers is nog beperkt. Onderzoek naar excellentieprogramma's laat zien dat zij een (relatief kleine) bron van onderwijsinnovatie zijn, maar tonen geen individuele effecten bij studenten aan en bij werkgevers blijken de programma's nog niet veel bekendheid te hebben.[215] In de Strategische Agenda 2015-2025 wordt benadrukt dat de ontwikkeling van het excellentieonderwijs, onder de nieuwe noemer **talentprogramma's,** moet worden doorgezet. In de daaropvolgende Strategische Agenda komen de programma's echter niet voor (zie ook hoofdstuk 4 'Kwaliteit van het onderwijs').

De ontwikkeling van **brede vaardigheden en digitale vaardigheden** is geformuleerd als subdoel van het onderwijsbeleid gericht op aansluiting met de arbeidsmarkt. In hoeverre studenten in het hoger onderwijs worden opgeleid in de benodigde generieke vaardigheden van de toekomst, is lastig op basis van onderzoek vast te stellen. Het probleemoplossend vermogen van volwassenen wordt elke tien jaar gemeten in het internationale PIAAC onderzoek. In 2012 scoorde Nederland boven het OESO-gemiddelde.[216] Eind 2023 worden de nieuwste resultaten bekend gemaakt. Verder is op basis van deskstudie aangetoond dat generieke vaardigheden goed zijn verankerd in hbo-opleidingen. Analyse van competentieprofielen van hbo-opleidingen laat zien dat er weliswaar grote variatie is tussen opleidingen maar in het hbo als geheel is er voldoende aandacht voor niet-routinematige vaardigheden zoals probleemoplossende, inter-persoonlijke en zelfsturingsvaardigheden.[217] Wat betreft digitale vaardigheden behoort Nederland tot de top van Europa. Van de hoogopgeleiden heeft in 2021 70 procent digitale vaardigheden boven het basisniveau.[218] Het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt middels het (verder) versterken van de digitale vaardigheden van docenten en studenten is een van de voorgenomen acties binnen het Versnellingsplan Onderwijs-innovatie met ICT (in de 'zone' Versterken van digitale human capital). Voorlopige resultaten daarvan zijn onder meer het Framework Digitale Competenties, dat onderwijs-instellingen kunnen gebruiken om toekomstige competentieprofielen op te stellen en te onderhouden, de Tool Opstarten hybride leeromgevingen, die inzicht geeft in de voorwaarden

---

211 Commissie Centres of Expertise (2019). Centres of Expertise: groeibriljant voor excellente samenwerking in het hbo, Den Haag: VH.

212 Wijzijnkatapult.nl

213 Factsheet Praktijkgericht onderzoek hogescholen, Rathenau Instituut; https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/geld/inkomsten-uitgaven-van-universiteiten-en-hogescholen/praktijkgericht-onderzoek-hogescholen

214 Van Lieshout, H., Van Rijn, M. Sanders, J., Nijman, D.& Peters, M. (2022). Mkb-route in het hbo. Nulmeting 2021-2022

215 KBA Nijmegen, ROA, CHEPS en HAN University op Applied Sciences (2020). Excellentie in het hoger onderwijs: Selectie, effectiviteit en uitstralingseffecten

216 Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, R. (2013). PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten. Maastricht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs

217 Allen, J., Belfi, B., Fouarge, D., Holtrop, N., & Kozole, S. (2021). Niet-routinematige vaardigheden in hbo-profielen. ROA. ROA Reports No. 003

218 Onderzoek naar ICT-gebruik van huishoudens en personen van CBS en Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database

voor samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven en de proeftuinen op het gebied van hybride leeromgevingen die worden georganiseerd. Uit de tussentijdse evaluatie in 2021 bleek echter dat er binnen de betreffende zone gericht op het ontwikkelen van digitale vaardigheden in het hoger onderwijs op dat moment slechts vier hogescholen waren aangesloten en geen enkele universiteit.[219]

De mogelijkheden om **stage** te lopen werden in studiejaren 2019-2020 en 2020-2021 beperkt door de coronamaatregelen. In 2020-2021 liepen vierdejaars hbo-studenten vaker studievertraging op dan gemiddeld voor deze groep studenten verwacht kon worden, mogelijk omdat stages – die vaak in het laatste opleidingsjaar plaatsvinden – werden bemoeilijkt door de coronamaatregelen.[220]

Enquête-onderzoek naar stagetekorten onder hbo-studenten laat zien dat in studiejaar 2022-2023 zo'n 95 procent van de hbo-studenten op het geplande moment een stageplek vond, van de overige studenten verwachtte een procent studievertraging op te lopen door het te laat vinden van een stageplek.[221] Wel bleek opnieuw dat studenten met een migratieachtergrond meer moeite hebben om een geschikte stage te vinden.
Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs komt over de gehele linie een wat problematischer beeld naar voren: een derde van de studenten zou (zeer) veel moeite hebben gehad om een stageplek te vinden en voor een kwart van deze groep leidde dit tot studievertraging. Acht procent van de studenten heeft bovendien bij het zoeken naar of tijdens de stage last gehad van discriminatie.[222]

Wo-afgestudeerden kijken over het algemeen vrij kritisch terug op het contact met de beroepspraktijk tijdens hun opleiding (bijv. in de vorm van stage of gastsprekers):
42 procent van de afgestudeerden in 2019-2020 is tevreden over dit contact (was 44% in 2015-2016 en 47% in 2017-2018).[223] Over de mate waarin de opleiding voorbereidt op de beroepsloopbaan is eveneens 42% van de afgestudeerden tevreden (was 39% in 2015-2016). Onder hbo-afgestudeerden 2019-2020 is dit vijftig procent.[224] Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs komen eveneens kritische geluiden van studenten naar voren over de voorbereiding op en begeleiding van stages.[225]

Een overzichtsstudie naar de leeropbrengsten van stages in het hoger onderwijs laat zien dat stages bijdragen aan de ontwikkeling van (elementen van) professionele expertise en dat de mate van verbinding tussen onderwijs en werkveld van belang is om deze leer-opbrengsten te kunnen realiseren.[226] Tegelijkertijd blijkt dat het langeretermijneffect van stages onduidelijk is. Recente reviewstudies en meta-analyses naar projectonderwijs suggereren, vergelijkbaar met studies naar stages, een positief effect op de ontwikkeling van professionele expertise. Indicaties van leeropbrengsten van projectonderwijs en challenge-based learning worden vooral gevonden in de vaardigheden kritisch denken en probleemoplossen.

---

219 Dialogic (2021). Tussenevaluatie Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT 2018-2022
220 ResearchNed (2022). Macromonitor Nationaal Programma Onderwijs mbo en ho. Tweede rapport
221 ResearchNed (2022). Stagetekorten in het hbo. Tussenrapportage 1. Nijmegen: ResearchNed. Het onderzoek is gericht op hbo omdat in wo stages doorgaans geen verplicht onderdeel zijn van de opleiding.
222 Inspectie van het Onderwijs (2023). De Staat van het Onderwijs 2023
223 Nationale Alumni Enquête 2015, 2017, 2019; https://www.universiteitenvannederland.nl/nae.html#zevende
224 Hbo-monitor 2015/2016-2019/2020; https://roastatistics.maastrichtuniversity.nl/SISOnline/Onderwerp3.aspx
225 Inspectie van het Onderwijs (2023). De Staat van het Onderwijs 2023
226 ECBO (2022). Leren en ontwikkelen op de grens van onderwijs en arbeidsmarkt

6.3.2 Aansluiting van studiekeuzes op de arbeidsmarktvraag

Een weloverwogen studiekeuze wordt bevorderd door goede **studiekeuzeinformatie en loopbaanoriëntatie en -begeleiding**. Informatie over arbeidsmarktperspectieven maakt daar onderdeel van uit. Studenten kiezen immers hun opleiding vaak vanwege inhoudelijke interesse (87%) en aansluiting bij hun capaciteiten (74%), maar ook de beroepsmogelijkheden zijn een belangrijk keuzemotief (65%).[227] Studiekeuze123.nl is een belangrijk informatiebron bij de studiekeuze. Met de toevoeging van 'Studie in Cijfers' aan de website voorziet deze ook in arbeidsmarktinformatie. Het onderdeel 'Na afstuderen' toont arbeidsmarktinformatie voor hbo-bacheloropleidingen en voor hbo- en wo-masteropleidingen (baankans binnen het vakgebied, startsalaris, werkloosheid onder afgestudeerden). Het is een onderdeel dat relatief vaak wordt bekeken: 26 procent van de (aankomend) studenten die in 2022 een opleidingspagina op Studiekeuze123.nl bezochten, bekeek de arbeidsmarktinformatie (29% in 2021).[228] In hoofdstuk 3 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid' wordt verder ingegaan op de rol van Studiekeuze123.nl bij het maken van de studiekeuze. Het Expertisepunt LOB is in 2021 geëvalueerd. De evaluatie liet zien dat het Expertisepunt LOB doeltreffend is als het gaat om de uitvoering van de beoogde activiteiten, maar het bleek lastiger om uitspraken te doen over het effect van het Expertisepunt op de kwaliteit van LOB. Wel werd duidelijk dat betrokkenen enthousiast zijn en impact ervaren van de activiteiten van het Expertisepunt. Deze impact vindt volgens hen vooral plaats op beleidsniveau en in de vorm van het creëren van randvoorwaarden om goed LOB tot stand te brengen, zoals urgentiebesef en kennis over LOB.[229]
Uit de alumni-enquêtes blijkt dat afgestudeerden de afgelopen jaren positiever zijn gaan oordelen over de voorlichting over beroepsmogelijkheden in hun opleiding. Onder hbo-afgestudeerden is de tevredenheid hierover tussen 2015-2016 en 2019-2020 gestegen van 35% naar 42%; onder wo-afgestudeerden van 27 procent naar 34 procent.[230], [231]

De ingezette aanpak van het **lerarentekort**, door onder andere de Regionale Aanpak Lerarentekort/Personeelstekort in het onderwijs (RAL en RAP) heeft geleid tot meer regionale samenwerkingen.[232] Of het achterliggende doel – het terugdringen van het lerarentekort – ook behaald wordt is (nog) niet eenduidig te zeggen.[233] Het experiment Educatieve module heeft in kwantitatief opzicht weinig bijgedragen: van de circa driehonderd deelnemers per jaar gaat circa zes procent na de bachelor aan de slag als leraar.[234] Sinds de regeling zij-instroom leraren is er een sterke toename van het aantal zij-instromers in het po; in het vo is de zij-instroom vrij constant. Deze maatregel kan dan ook als doeltreffend worden beschouwd.[235] Na een piek in de coronatijd, stabiliseert het aantal nieuwe pabostudenten zich op ongeveer 7.800 studenten in studiejaar 2022-2023. Dit is iets hoger dan in het pré-coronatijdperk. De coulance en regelingen ten aanzien van de nadere vooropleidingseisen spelen hier wellicht een rol.[236]

---

227 ResearchNed (2022). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022
228 Studiekeuze123.nl, niet-openbare rapportage
229 KBA Nijmegen (2021). Evaluatie Expertisepunt LOB. Eindrapport
230 Hbo-monitor 2015/2016-2019/2020; https://roastatistics.maastrichtuniversity.nl/SISOnline/Onderwerp3.aspx
231 Nationale Alumni Enquête 2015, 2017, 2019; https://www.universiteitenvannederland.nl/nae.html#zevende
232 Van Vroonhoven, M. (2020). Samen sterk voor elk kind
233 ResearchNed (2021). Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties
234 ResearchNed (2021). Evaluatie educatieve minor en module in het wo. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
235 ResearchNed/SEO Economisch onderzoek (2021). Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidse-valuaties. Nijmegen/Amsterdam: ResearchNed/SEO Economisch onderzoek
236 ResearchNed (2023). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023

Aan de uitstroomkant is een positieve trend waar te nemen.[237] In 2015 verliet achttien procent van de leraren die in het po waren gestart binnen een jaar de sector en in 2020 is dit gedaald naar zes procent. In het vo schommelde het percentage jarenlang rond twintig procent tot 2020, toen het daalde naar vijftien procent. Ondanks deze positieve signalen en de inzet die wordt gepleegd, dreigt het lerarentekort verder op te lopen en loopt de instroom bij de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen terug en is de uitval onder directe instromers hoger dan gemiddeld in het hoger onderwijs.[238] In de eindconclusies over de aanpak van het lerarentekort wordt ten aanzien van de lerarenopleidingen gesteld dat deze nu te veel van hun eigen aanbod uitgaan en ze te weinig gericht zijn op de doelgroep die ze moeten bedienen.232 De onderzoekers van de strategische evaluatie van het lerarenbeleid 2013-2020 adviseren om meer samenhang en synergie te brengen in het lerarenbeleid.[239]

Sinds 2018 is met het Techniekpact gekozen voor 'focus en versnellen' en is het verhogen van de **instroom in de techniek** (in onderwijs en werk) aangewezen als een van de urgente thema's. Het aandeel bètatechnische instromers in het hoger onderwijs nam het afgelopen decennium toe en piekte in 2017-2018 op 25 procent (hbo) en 36 procent (wo).[240] In 2021-2022 ligt aandeel bètatechnische instromers zowel voor hbo als wo weer twee procentpunten lager.[241] Het aandeel vrouwen dat kiest voor een bètatechnische opleiding in het hoger onderwijs is tussen 2011-2012 en 2021-2022 gestegen van twaalf naar achttien procent. Bij de overgang naar de arbeidsmarkt zijn er geen grote ontwikkelingen te zien. Van de hbo-afgestudeerden in de sector Techniek werkt in 2019-2020 tachtig procent anderhalf jaar na afstuderen in de techniek. In 2015-2016 was dat 83 procent.[242] Van de wo-afgestudeerden in de sectoren Techniek en Natuur werkt in 2019 anderhalf jaar na afstuderen respectievelijk 78 procent en 81 procent in de sectoren techniek en natuur. Tien jaar daarvoor waren deze percentages vrijwel gelijk.[243] In het evaluerend advies over het Techniekpact 2013-2020 wordt gesteld dat de knelpunten waar het Techniekpact zich op richt door de inzet van een zeer breed spectrum aan spelers op nationaal en regionaal niveau op een aantal punten is verbeterd. Desondanks is het beeld dat een groot deel van de knelpunten uit 2013 ook nu nog geldt.[244] Verder wordt beschreven: 'Er is veel inzet geweest om de knelpunten aan te pakken, zowel via een breed palet van nationale interventies als via intensivering van de publiek-private samenwerking vanuit het Techniekpact. Zo zijn er tal van nationale instrumenten ingezet, denk aan de Impuls Lerarentekorten vo en wetenschap en techniek pabo en het Actieplan Kiezen voor Techniek voor de actielijn 'kiezen', de subsidie-regeling Sterk Techniekonderwijs en het Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF) voor de actielijn 'leren' en de SLIM-regeling en het STAP-budget voor de actielijn 'werken'. Op regionaal niveau is de samenwerking versterkt en is het vraagstuk nu een erkende prioriteit'. De directe impact van het Techniekpact op de realisatie van de doelen is niet hard aan te tonen met effectmetingen en zal in de praktijk gering zijn. Indirect zien de betrokken partijen de waarde van het Techniekpact, aldus het evaluatierapport.

---

237 Https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/personeel/uitval-startende-leraren-primair-onderwijs

238 Inspectie van het Onderwijs (2023). De Staat van het Onderwijs 2023

239 ResearchNed/SEO (2021). Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties

240 Er worden twee clusters meegeteld tot bètatechniek: de opleidingen die behoren tot de CROHO-sectoren Natuur en Techniek en opleidingen buiten de CROHO-sectoren Natuur en Techniek met meer dan 50% bètatechniek.

241 Monitor Techniekpact: https://www.techniekpact.nl/monitor-techniekpact/monitor/hoger-onderwijs-ho Platform voor Technologie: https://www.ptvt.nl/ruwe-data

242 HBO-Monitor, ROA: https://roastatistics.maastrichtuniversity.nl/SISOnline/Onderwerp6.aspx

243 Nationale Alumni Enquête, https://www.universiteitenvannederland.nl/nae.html Wel kan sprake zijn van verticale mismatch, d.w.z. dat de functie van de afgestudeerde niet overeenkomst met het niveau van de opleiding (wo).

244 SEO (2020). Evaluerend advies Techniekpact 2013-2020. Evaluatie en advies over het Techniekpact voor een toekomstig kabinet

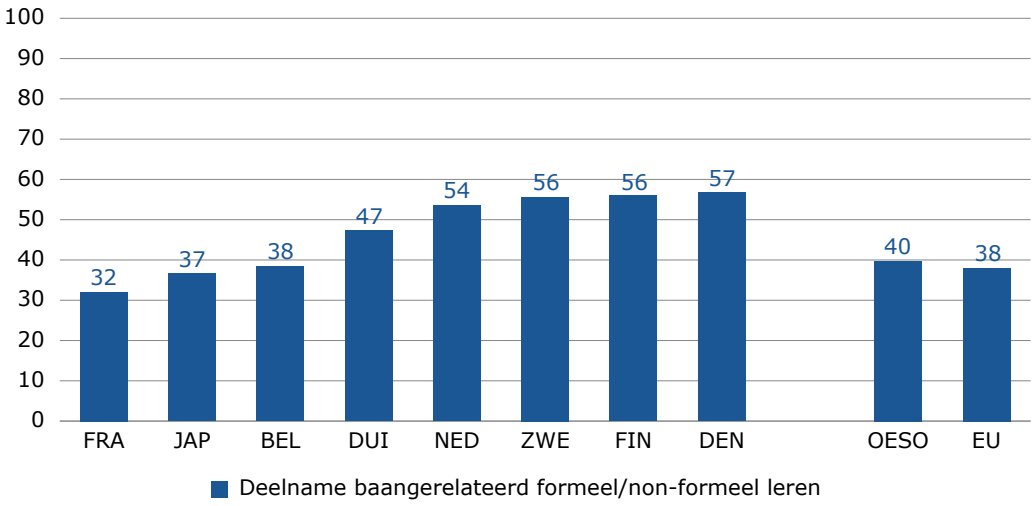
De tussenevaluatie van de sectorplancommissie Bèta en Techniek beschrijft dat de universiteiten de implementatie van het sectorplan in de eerste periode (2019-2021) enthousiast en met succes hebben opgepakt. Er zijn extra eigen middelen ingezet en halverwege de looptijd van het plan 'heeft dit geresulteerd in de aanstelling van bijna 500 nieuwe onderzoekers in de focusgebieden. Daarnaast heeft iedere nieuwe onderzoeker minimaal één promovendus of postdoc kunnen aanstellen, waardoor de nieuwe onderzoekers een vliegende start konden maken'. Op 52% van de ingevulde sectorplanposities is een vrouw benoemd.

Het actieprogramma **Werken in de Zorg** (2018-2021) is periodiek gemonitord op basis van CBS-data (Dashboard Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn). In de laatste monitorrapportage werd geconstateerd dat de instroom in de tekortopleiding hbo-verpleegkunde was toegenomen (studiejaar 2019-2020) en het sectorrendement voor de tekortberoep hbo-verpleegkunde hoog ligt: veel van de mensen die deze opleiding volgen, blijven behouden voor de sector (91-92% in de periode 2015-2016 tot 2018-2019).[245]
Het aantal studenten dat kiest voor de hbo-opleiding tot verpleegkundige is het afgelopen decennium verdubbeld, naar ruim 9000 in 2021-2022, een aandeel van zes procent van de hbo-instromers. Omdat de totale instroom in het hbo is gedaald, het aandeel hbo-verpleegkunde instromers in 2022-2023 weliswaar gelijk gebleven (6%) maar is het aantal gedaald naar een instroom van 7500.[246]

6.3.3 Stimuleren Leven Lang Ontwikkelen en flexibilisering

Volgens cijfers van de OESO presteert Nederland in de top-6 van OESO-landen als het gaat om deelname van volwassenen (25-65 jaar) aan opleidingen en cursussen (formeel en non-formeel leren). In 2019 had meer dan de helft van de volwassenen van 25-65 jaar in het voorafgaande jaar een werkgerelateerde opleiding of cursus gevolgd. Het zijn vooral de Scandinavische landen die het nog iets beter doen.[247]

Figuur 25: Percentage 25-65 jarigen dat de afgelopen 12 maanden heeft deelgenomen aan ten minste een vorm van formeel of non-formeel leren vanwege baangerelateerde redenen (Bron: OESO, Skills Outlook 2021: Learning for Life)



[245] Monitor Actieprogramma Werken in de Zorg (oktober 2020)
[246] CBS Statline: Hbo; instroom, opleidingsvorm, opleiding, regio
[247] OECD (2021). Skills outlook 2021. Learning for life

Tegelijkertijd laten verschillende (monitor)onderzoeken zien dat de deelname aan LLO in Nederland stagneert, en zelfs de laatste jaren licht afneemt.[248] In 2012 had 54 procent van de werknemers de afgelopen twee jaar een opleiding of cursus gevolgd. In 2021 was dit aandeel gedaald naar 49 procent. Onderzoek van ROA bevestigt dit beeld.[249] Hoewel hoogopgeleide werkenden vaker formeel en informeel leren dan laag- en middelbaaropgeleiden, daalt de deelname aan formeel leren onder wo- en hbo-opgeleide werkenden sinds 2010 en daalt het informeel leren sinds 2013. De verschillende vormen van LLO (formeel en informeel leren, zelfstudie en hobby-gerelateerde cursussen) zijn complementair aan elkaar; werkenden die aan één leervorm deelnemen volgen veelal ook een andere leervorm. Deze complementariteit blijkt nagenoeg onveranderd in de periode 2004-2020.

Volwassen, werkende deelnemers zijn in het ho met name te vinden in de deeltijd en duale opleidingen. In het wo is het aandeel deeltijd en duale studenten zeer gering en met circa 3 procent nog het hoogst bij de masteropleidingen. In het hbo is het aandeel veel groter en met name groot bij de master- en ad-opleidingen.[250] De Monitor Leercultuur toont dat een dalend aantal werknemers *behoefte* heeft aan scholing: dit aandeel daalde van 49 procent in 2012 naar 42 procent in 2021. Deze daling van de behoefte treedt op in weerwil van het feit dat werkenden scholing wel (heel) belangrijk blijven vinden en dat bovendien de scholingsmogelijkheden die werkgevers aanbieden niet afnemen. Scholing in Nederland wordt voor een belangrijk deel geïnitieerd door de *werkgever* en is sterk gericht op na- of bijscholing.[251] Deze leercultuur waarin vooral wordt gereageerd en niet geanticipeerd door werknemers kan voor geleidelijke veranderingen op de arbeidsmarkt ook gezien worden als een efficiënte manier om met ervaren tekortkomingen in competenties om te gaan. Vaak is er sprake van een combinatie van redenen die een drempel opwerpen voor LLO, in een studie van SCP benoemd als institutionele belemmeringen (kosten, ondersteuning door werkgever), situationele belemmeringen (persoonlijke omstandigheden) en dispositionele belemmeringen (geen ervaren urgentie, negatieve scholingservaringen).[252] Dat betekent ook dat aan meerdere knoppen gedraaid moet worden om LLO te stimuleren: flexibilisering en personalisering van leren; erkenning van eerder verworven competenties; financiële ondersteuning; stimuleren van werkgevers en aandacht voor persoonlijke factoren.

Uitvoering van het beleidsvoornemen om het hoger onderwijs te flexibiliseren om het beter te laten aansluiten bij de behoefte van studenten en werkgevers, zien we concreet in de vorm van het inrichten van experimenten. In het deeltijdse en duale hoger onderwijs startten in 2016 twee samenhangende experimenten, een experiment met leeruitkomsten en een experiment met vraagfinanciering. In het niet-bekostigd onderwijs liep het experiment Accreditatie van onvolledige opleidingen. In het experiment **leeruitkomsten** dat van 2016-2017 tot en met 2021-2022 in het deeltijdse en duale hbo (bekostigd en niet-bekostigd) heeft gelopen werken opleidingen niet met een vast onderwijsprogramma, maar met zogenoemde leeruitkomsten. Daarin is uitgewerkt wat studenten moeten kennen en kunnen, maar niet hoe het bijbehorende programma eruit moet zien. Doel hiervan is om het deeltijdse en duale hoger onderwijs flexibeler, aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor volwassenen en zo een hogere onderwijsdeelname van volwassenen te bereiken. Het experiment vraagfinanciering was gericht op opleidingen in tekortsectoren, waarbij studenten modules stapelen en 'betalen' met

248 SER/TNO (2022). Monitor leercultuur
249 ROA (2022). Leven lang ontwikkelen in Nederland
250 DUO Open Onderwijsdata. Inschrijvingen hbo 2017-2021 en Inschrijvingen wo 2017-2021
251 SCP (2019). Grenzen aan een leven lang leren.
252 Panteia (2019). Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen

een voucher. Instellingen zijn positief over de experimenten en werkgevers zijn tevreden.[253] De doelgroep van werkende en werkzoekende volwassenen wordt bereikt. Studenten waren over het algemeen tevreden maar een deel was ook kritisch. De uitkomsten laten zien dat er nog sprake is van een transitieproces. Het wetsvoorstel waarmee werken met leeruitkomsten wordt opgenomen in de WHW moet in 2022-2023 ingaan.

In 2017-2018 is het zesjarige experiment flexstuderen gestart. Het experiment maakt het voor voltijd studenten mogelijk om collegegeld per studiepunt te betalen, met als doel meer flexibiliteit voor studenten waardoor ze hun studie beter kunnen combineren met andere activiteiten of persoonlijke omstandigheden. De ervaringen zijn positief. Studenten zijn tevreden en de extra inspanningen worden doelmatig geacht.[254] Het experiment loopt af en het streven is om flexstuderen mogelijk te maken voor alle instellingen vanaf studiejaar 2025/2026.

Het in studiejaar 2017-2018 ingevoerde levenlanglerenkrediet betreft een lening voor betaling van het collegegeld in het hoger onderwijs (hbo en wo) of het lesgeld in de beroepsopleidende leerweg in het mbo. Het beoogt een financiële drempel weg te nemen voor de toegang tot het hoger onderwijs en het mbo voor studenten in de leeftijd tot 55 jaar die geen recht (meer) hebben op reguliere studiefinanciering. De ervaringen van veruit de meeste gebruikers van het LLK (85%) zijn positief. Dit geldt zowel voor de inhoud als de uitvoering van de regeling. In het startjaar van het **levenlanglerenkrediet** werden aan totaal 6.837 gebruikers (mbo en hoger onderwijs) een of meer kredieten toegekend.[255] 58% van de gebruikers had bij aanvraag een vooropleiding op ad-, hbo- of wo-niveau. Het niveau van de opleiding, waarvoor krediet is toegekend, is voor 4% van de gebruikers mbo-niveau, 64% hbo-niveau (waarvan 3% ad) en 32% wo-niveau. Sindsdien is het gebruik toegenomen. In kalenderjaar 2021 leenden 15.000 studenten in het hoger onderwijs een gemiddeld maandbedrag van ongeveer 250 euro.[256] Over de arbeidsmarktopbrengsten van het gebruik van het levenlanglerenkrediet zijn (nog) geen onderzoeksgegevens beschikbaar.

In 2021 is de pilot **microcredentials** gestart door onderwijsinstellingen. De pilot richt zich op het aanbieden van gewaarborgd, accreditatiewaardig onderwijs door hogescholen en universiteiten voor professionals. Het doel van de pilot is om het concept microcredentials door te ontwikkelen binnen het Nederlandse stelsel, in lijn met de Europese ontwikkelingen. Van deze pilot zijn nog geen resultaten bekend.

6.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Bij veel beleidsmaatregelen is het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt niet de hoofddoelstelling, maar is het één van de beleidsdoelen, zo heeft het overzicht van de beleidsontwikkeling en beleidsmaatregelen in paragraaf 6.2 laten zien. Bij een aantal maatregelen is de aansluiting op de arbeidsmarkt wel het primaire doel, met name bij de aanpakken voor de tekortsectoren en het beleid rondom LLO. Daarnaast zijn er relatief 'kleine' gerichte maatregelen, zoals het verbeteren van de informatievoorziening voor studiekiezers. Wet- en regelgeving voor opleidingsaanbod in relatie tot arbeidsmarkt bestaat alleen in beperkende zin (Toets Nieuwe Opleiding, arbeidsmarktfixus). Het beleid gericht op de tekortsectoren wordt met middelen ondersteund. Voor alle drie de tekortsectoren is er een brede aanpak, waarin kiezen voor, opleiden en werken in de tekortsectoren in samenhang worden bezien. Evaluaties van het beleid laten echter ook zien

253 ResearchNed (2021). Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs
254 ECBO (2021). Evaluatie experiment flexstuderen
255 Panteia (2019). Onderzoek Levenlanglerenkrediet Eindrapportage
256 ResearchNed (2022). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022

dat de aanpakken nog niet tot de gewenste resultaten hebben geleid en de daaruit volgende adviezen over deze sectoren benoemen de behoefte aan meer regie vanuit de overheid op het beleid dat wordt gevoerd. Van belang is om de resultaten van het tekortsectorenbeleid – en ook het LLO-beleid - te bezien binnen de context van maatschappelijke, economische en conjuncturele ontwikkelingen die ook van invloed zijn op de (opleidings)keuzes die studenten en werkenden maken. Het gaat om een speelveld waarin naast de overheid ook de markt en de sociale partners een rol hebben.
In hoeverre de beperkte resultaten te maken hebben met de ingezette beleidsinstrumenten en/of het speelveld waarin ze worden ingezet kan niet worden vastgesteld.

Verkenning van het werkveld binnen de opleiding vindt plaats in de vorm van stages maar ook steeds meer in nieuwe onderwijsvormen met authentieke leeropdrachten uit het werkveld. De keuzes hierin worden in hoge mate overgelaten aan de hogeronderwijs-instellingen. Hoewel opleidingen moeten aantonen dat zij inhoudelijk aansluiten bij de eisen van het beroepenveld en vakgebied, zijn er geen eisen gesteld aan de wijze waarop de verkenning van het werkveld in opleidingen wordt vormgegeven. Studenten zijn matig tevreden over het contact met de beroepspraktijk tijdens de opleiding. De beleidsmatige inzet op meer stages in het wetenschappelijk onderwijs en versterking van het alumnibeleid wordt op dit moment niet ondersteund met specifieke maatregelen.
De beleidsmatige focus rondom stages ligt momenteel vooral op stagediscriminatie en politiek wordt toenemend aandacht gevraagd voor stagevergoedingen. Opleiden voor de toekomst, met de benodigde brede vaardigheden en digitale vaardigheden is binnen het hoger onderwijs niet een beleidsdoel waar veel aandacht naar uitgaat. Verder lijkt de beleidsmatige aandacht voor specifieke talentprogramma's ook minder geworden.
Het brede beleidsdoel om studiekeuzes beter te laten aansluiten op de arbeidsmarktvraag wordt ondersteund door betere informatievoorziening. Deze arbeidsmarktinformatie lijkt door studiekiezers goed te worden gebruikt en in zijn algemeenheid zijn studenten positiever gaan oordelen over voorlichting over beroepsmogelijkheden in hun opleiding.

Net als in het tekortsectorenbeleid is ook in het LLO-beleid sprake van een complex speelveld waarin werkgevers en bedrijfsleven een belangrijke rol spelen. Het LLO-beleid is ondersteund met een breed palet aan instrumenten in wet- en regelgeving, financiële prikkels en informatievoorziening om de doelstellingen van LLO te bereiken.
De samenhang tussen maatregelen is minder evident dan in de tekortsectoren. Sommige maatregelen voor het hoger onderwijs zijn veelbelovend en zijn/worden wettelijk verankerd (experiment leeruitkomsten, experiment flexstuderen), andere zijn nog te nieuw om al aantoonbare resultaten te kunnen hebben (pilot microcredentials).
De deelname aan LLO laat op dit moment nog geen positieve ontwikkeling zien.

6.5 Aandachtspunten voor de toekomst

In de vorige paragraaf hebben we ons gericht op de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Wanneer we vervolgens kijken naar de punten die aandacht behoeven voor de toekomst, gaan we allereerst in op het feit dat vanuit arbeidsmarktperspectief het gevoerde beleid weinig doeltreffend is gebleken. Veranderingen in conjunctuur kunnen daarbij een rol hebben gespeeld. Op thema's als LLO en het bestrijden van arbeidsmarkt-tekorten worden beperkt resultaten behaald. De tekorten in zorg, (bèta)techniek en onderwijs zijn actueel. Dit vraagt om blijvende aandacht voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, vanuit elk van de betrokken actoren. De rijksoverheid heeft een rol, maar op diverse thema's zijn de instellingen autonoom. Dat geldt onder meer voor de plek die de arbeidsmarkt inneemt in de opleidingen, in de vorm van stage of andere onderwijsvormen waarmee het werkveld vanuit de opleiding kan worden verkend.
Tot slot is een aandachtspunt voor de toekomst dat er een beweging gaande is van vaste

studieprogramma’s naar (het combineren van) losse studieonderdelen en maatwerk. Het is nog niet uitgekristalliseerd hoe werkgevers kijken naar deze samengestelde opleidingen. Er kan in de toekomst een rol weggelegd zijn voor de overheid om middels beleid bij te dragen aan het herkenbaar maken van het civiele effect van dit soort trajecten.

7. Internationalisering

7.1 Definitie, doel en subdoelen

Internationalisering wordt in de literatuur vaak omschreven als het integreren van een internationale, interculturele, of mondiale dimensie in het functioneren of aanbod van hoger onderwijs.[257] In de praktijk kunnen de dimensies op verschillende manieren vorm krijgen, en van toepassing zijn op zowel studenten, als docenten, onderzoekers en stafmedewerkers. Nuffic onderscheidt in de publicatie 'Internationalisering in beeld 2018' vier internationaliseringsvormen die instellingen en opleidingen kunnen aanbieden aan studenten en medewerkers[258]:

- Curriculum: international / intercultural classroom (inkomende mobiliteit, diverse klas), internationaliseren van het curriculum (bijv. lesinhoud, lesmateriaal, internationale keuzedelen, gastcolleges);
- Mobiliteit: onderwijs in het buitenland (bijv. uitwisseling, excursies), stage in het buitenland, tussenjaar in het buitenland (bijv. vrijwilligerswerk);
- Talen: tweetalig onderwijs, vreemdetalenonderwijs;
- Docenten: docentenmobiliteit (bijv. lesgeven in het buitenland), internationale samenwerkingsprojecten (bijv. onderzoeksprojecten).

Internationalisering wordt in de literatuur vaak omschreven als het integreren van een internationale, interculturele, of mondiale dimensie in het functioneren of aanbod van hoger onderwijs.[257]

Internationalisering vindt voornamelijk plaats via mobiliteit, curriculum en talen. Voor mobiliteit gaat het dan met name over de inkomende kant. Oftewel, studenten uit het buitenland die onderwijs volgen aan een Nederlandse hogeronderwijsinstelling. Deze inkomende mobiliteit draagt bij aan de internationalisering van het onderwijs, maar kan ook spanningen en zorgen oproepen. Zorgen die bijvoorbeeld in politiek en media genoemd worden gaan over te snelle groei van Engelstalige opleidingen, verdrukking van Nederlandstalig onderwijs, tekorten aan huisvesting, tekorten aan Nederlandse taallessen en aan begeleiding bij de integratie van buitenlandse studenten in de Nederlandse samenleving. Recentelijk zijn deze zorgen toegenomen; dat betreft vooral de thema's huisvesting van deze studenten en de impact van de instroom op de kwaliteit en de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandse studenten.

Onder internationale studenten verstaan we alle studenten die 'niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken en die geen Nederlandse vooropleiding hebben gedaan'.[259],[260] Daarbinnen onderscheiden we internationale diplomastudenten (studenten die een opleiding in het buitenland doen) en uitwisselingsstudenten (studenten die voor een deel van hun studie of voor hun stage naar het buitenland gaan). In Nederland kennen we een verschil tussen EER-studenten en niet-EER-studenten. EER-studenten (Europese Economische Ruimte: alle EU-landen incl. Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) betalen in Nederland het wettelijk collegegeldtarief waaraan de overheid financieel bijdraagt. EER-studenten

257 Knight, J. (2003). Updating the definition of internationalization. International Higher Education
258 https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/internationalisering-in-beeld-2018_0.pdf
259 https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2023-05/factsheet-internationale-studenten-2023.pdf
260 CPB (2019). Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo

komen in sommige gevallen in aanmerking voor studiefinanciering. Studenten van buiten de EER betalen het hogere instellingstarief en hebben meestal een verblijfsvergunning nodig.

7.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III (2017-2022) omschrijft de aanpak als volgt: 'Er komt een internationaliseringsaanpak die het voor zoveel mogelijk studenten mogelijk maakt een studie te volgen in het buitenland. We versterken de aantrekkelijkheid van het Nederlands onderwijs voor buitenlandse studenten, met behoud van de toegankelijkheid'.[261] De Kamerbrief *Internationalisering in evenwicht* uit 2018 herbevestigt de waarde die de overheid aan internationalisering van het onderwijs toekent; voor studenten heeft internationalisering volgens het kabinet een meerwaarde op het gebied van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.[262] Het hebben van internationale competenties maakt studenten beter gekwalificeerd voor een steeds verder globaliserende arbeidsmarkt. Ook heeft het aantrekken van internationaal talent toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Het stimuleren van studentmobiliteit, zowel de ingaande als de uitgaande (diploma)mobiliteit, is een hoofdcomponent in het internationaliseringsbeleid. De brief vraagt daarnaast aandacht voor het feit dat internationalisering geen doel op zich is; het evenwicht met kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de verbinding met de omgeving staan centraal. Het benoemen van het belang van evenwicht is mede gerelateerd aan de keerzijde van internationalisering, waarvoor de brief ook aandacht vraagt. Zorgen die in de brief worden genoemd hebben onder meer te maken met taalbeleid, toegankelijkheid en huisvesting. De brief vermeldt daarbij dat er wel verschillen zijn per sector, per instelling en per opleiding en stelt: "En het gaat in de kern niet zozeer om meer of minder, maar om een kwalitatieve invulling van de vraagstukken rond internationalisering." Hieronder gaan we verder in op het beleid dat sindsdien is gevoerd.

De afgelopen jaren is met name de benadering van **inkomende studentmobiliteit** veranderd, vanwege de sterke groei daarvan, en wordt er gezocht naar meer sturing daarop. Belangrijk aangrijpingspunt is de voertaal van opleidingen; inkomende mobiliteit is gebaat bij een aanbod aan anderstalige (m.n. Engelstalige) opleidingen. De groei van het aantal internationale studenten in Nederland is de afgelopen jaren gepaard gegaan met een groei van het aantal anderstalige opleidingen. In de WHW zijn wettelijke vereisten opgenomen voor de te hanteren voertaal van een opleiding. Afwijking van de Nederlandse voertaal is mogelijk indien 'het een opleiding met betrekking tot die taal betreft, het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt of indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de *herkomst* van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode.[263] In het regeerakkoord Rutte III is omschreven dat er toezicht is op de naleving van deze wet. Dit hangt samen met de groeiende zorgen over de 'verengelsing' van het onderwijs en de gevolgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten.

Naast vaststelling van de voertaal van een opleiding kan een instelling ook met een toelatingsbeleid of een capaciteitsbeperking sturen op de instroom van (buitenlandse) studenten. In het najaar van 2018 verschijnt de nota 'Toelatingsbeleid in het hoger onderwijs', waarin maatregelen worden aangekondigd om de toelating beter te reguleren. Ten aanzien van internationalisering kondigt de minister aan 'in de wet- en regelgeving meer ruimte te creëren, zodat instellingen met het oog op de borging van de toegankelijkheid

[261] Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie
[262] Ministerie van OCW (2018). Internationalisering in evenwicht. Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.
[263] WHW artikel 7.2 Taal

beter op studentenstromen kunnen sturen' door het 'juridisch mogelijk maken dat een instelling een capaciteitsbeperking op enkel een Engelstalige track kan instellen, zodat de toegankelijkheid van de Nederlandse track geborgd blijft'.[264] Het hierop volgende wetsvoorstel *Taal en toegankelijkheid* had tot doel dit nader te regelen. Het wetsvoorstel gaat in op onder meer de aanpassing van het taalbeleid van instellingen.[265] De minister heeft in april 2023 echter aangekondigd dit wetsvoorstel in te willen trekken.[266]

Tegelijk met deze aankondiging verschijnt er een nieuwe Kamerbrief over de beheersing van de instroom van internationale studenten. Hierin concludeert de minister dat, ondanks dat in de huidige wet- en regelgeving instrumenten beschikbaar zijn voor de beheersing van de instroom van internationale studenten, er additionele maatregelen nodig zijn. Naast wettelijke kaders worden er bestuurlijke afspraken gemaakt over onder andere werving, begeleiding van internationale studenten richting de Nederlandse arbeidsmarkt, studentenhuisvesting en de voertaal binnen de instelling, en worden kaders voor accreditatie aangescherpt.[267] Het uitgangspunt van de minister blijft hierbij dat internationalisering van strategisch belang is en blijft voor Nederland; de meerwaarde van internationalisering voor het stelsel dient optimaal te worden benut. Dit mag niet ten koste gaan van de houdbaarheid en betaalbaarheid van het stelsel van hoger onderwijs en van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs voor studenten in Nederland. Daarom is beleid nodig gericht op het behoud en de versterking van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs. Daarbij is er de onderkenning dat studenten opleiden primair van belang is voor de Nederlandse samenleving, omdat het merendeel van de studenten in Nederland gaat werken. Opleidingen met Nederlands als voertaal, maar met aandacht voor de bredere internationale context, hebben daardoor vaker de voorkeur.

De beleidsinstrumenten die de rijksoverheid heeft ingezet voor internationalisering, betreffen – naast de genoemde wet- en regelgeving voor taal en toelating – de bekostiging van instellingen, de studiefinanciering en subsidies (zie tabel 1) waaronder subsidies om informatie over internationalisering te verzamelen en te delen.[268]

Tabel 1: Uitgaven internationalisering in het (hoger) onderwijs[269]

Begroting OCW (bedragen in mln.)	2018	2019	2020	2021	2022
Bekostiging wo (in)	272,9	297,0	317,6	343,3	365,1
Bekostiging hbo (in)	171,8	179,4	187,2	197,7	208,5
Bekostiging mbo (in)	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Bekostiging wo (uit)	-60,1	-62,8	-64,6	-67,3	-69,1
Bekostiging hbo (uit)	-61,0	-62,8	-64,6	-67,3	-70,0
Bekostiging mbo (uit)	0	0	0	0	0
Studiefinanciering	17	16	16	17	18
Subsidies art. 6, 7 & 8*	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
Totaal OCW (saldo in- en uitstroom)	359	385,2	410	441,8	470,9
Subsidies BZ/BHOS*	63,8	63,8	63,3	63,3	63,3
Totaal	*422,8*	*449,0*	*473,3*	*505,1*	*534,2*

264 Toelatingsbeleid in het hoger onderwijs. Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 664. 25 oktober 2018

265 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35282_wet_taal_en_toegankelijkheid

266 Ministerie van OCW (2023). Voornemen intrekken wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid. Kamerbrief

267 Ministerie van OCW (2023). Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs. Kamerbrief

268 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: Ministerie van Financiën (2019) IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs

269 Het mbo is in deze bedragen meegenomen

Begroting OCW (bedragen in mln.)	2018	2019	2020	2021	2022
Subsidies x €1.000*	2018	2019	2020	2021	2022
Nuffic	10.768	10.768	10.748	10.748	10.796
Holland Scholarship	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Fulbright	368	368	368	368	368
DIA	230	230	230	230	230
Stichting Cinop	800	800	800	800	800
Totaal	*14.666*	*14.666*	*14.646*	*14.646*	*14.671*

* Uit de IBO: Subsidies artikelen 6, 7 & 8: dit betreft alle subsidies op de begroting van OCW die beleidsmatig betrekking hebben op internationalisering van het hoger onderwijs en inhoudelijk raken aan dit IBO. Subsidies BZ/BHOS: betreffen alle subsidies van het ministerie van BZ die beleidsmatig raken aan dit IBO. Het gaat om subsidie aan Nuffic en om beurzen voor ontwikkelingslanden, zoals het MENA Scholarship Programme (MSP) en het Orange Knowledge Programme (OKP).

De overheid **bekostigt** onderwijsinstellingen voor het aanbieden van onderwijs. Daarnaast ontvangen universiteiten en hogescholen middelen voor onderzoek.
De omvang van het onderwijsdeel van de bekostiging is mede afhankelijk van het aantal studenten. Voor instellingen in het hoger onderwijs tellen EER-studenten mee in de bekostiging; niet-EER-studenten tellen niet mee. De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2019 beoordeeld in hoeverre universiteiten en hogescholen voor hun financiële positie afhankelijk zijn van de instroom van buitenlandse studenten.[270] Tussen universiteiten en hogescholen onderling zijn er zeer grote verschillen in het aandeel internationale studenten. In het hbo geven niettemin alle instellingen en in het wo bijna alle instellingen aan dat zij financieel niet afhankelijk zijn van internationale studenten. Omdat deze studenten vaak wel een belangrijke inkomstenbron zijn, constateert de Inspectie dat die afhankelijkheid er toch is. De Inspectie beoordeelt die afhankelijkheid echter niet als zorgelijk. Een geleidelijke daling van studentenaantallen, de t-2 bekostiging en de financiële buffers van instellingen bieden naar verwachting voldoende ruimte om krimp op te vangen. Een snelle terugloop of een stop op inkomende mobiliteit zouden wel voor meer instellingen financieel grote gevolgen kunnen hebben. In het hbo betreft dat vooral de kunsthogescholen die een groot aandeel internationale studenten hebben. Ook de Inspectie constateert in dit kader dat instellingen behoefte hebben aan instrumenten om de internationale instroom beter te kunnen sturen.

Nederlandse studenten kunnen hun **studiefinanciering**, onder bepaalde voorwaarden, meenemen wanneer zij een opleiding in het buitenland volgen. Studenten in het hoger onderwijs mogen niet tegelijkertijd studiefinanciering van de Nederlandse en een buitenlandse overheid krijgen. De meeste internationale studenten die in Nederland studeren, hebben geen recht op volledige Nederlandse studiefinanciering. Niet-EER studenten kunnen alleen aanspraak maken op studiefinanciering als zij een bepaald type verblijfsvergunning bezitten. EER-studenten en studenten uit Zwitserland komen alleen in aanmerking voor studiefinanciering als ze voldoen aan een aantal voorwaarden. Wel kunnen zij gebruikmaken van het collegegeldkrediet.

De overheid verstrekt daarnaast **subsidies** aan diverse partijen, stimuleert voorlichting aan zowel inkomende als uitgaande studenten en draagt bij aan de verstrekking van beurzen. De Stichting Nuffic is het Nederlandse expertise- en dienstencentrum voor internationalisering in het onderwijs. Nuffic ontvangt subsidie voor de uitvoering van beoogde wettelijke taken en voorlichting op het gebied van internationalisering. Namens het ministerie van OCW voerde de Nuffic het Netherlands Education Support

[270] Inspectie van het onderwijs (2019). Themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen

Offices programma (Neso-programma) uit. Dit programma is omstreeks 2000 begonnen met als doel om in verschillende doellanden (mede door OCW bepaald) Neso kantoren op te richten (er zijn kantoren in Brazilië, China, India, Indonesië, Mexico, Rusland, Taiwan, Thailand, Turkije, Vietnam, Zuid-Afrika, en Zuid-Korea). De kantoren kregen de volgende kernactiviteiten: generieke promotie 'Study in Holland', institutionele samenwerking, marktonderzoek en marktanalyse, en uitvoering en beheer van specifieke programma's en projecten. In 2020 werd besloten om het Neso programma af te bouwen (subsidie stopt per 1 januari 2024). De activiteiten zijn of zullen deels worden overgenomen door de diplomatieke posten in het buitenland.[271]

Ter bevordering van de inkomende mobiliteit, draagt de overheid bij aan de Fulbright Commission en aan het NL Scholarship programma (voorheen Holland Scholarship). Het NL Scholarship programma is het nationale beurzenprogramma voor Nederlandse en internationale studenten (d.w.z. inkomende en uitgaande mobiliteit). Wat betreft de uitgaande mobiliteit heeft de Nuffic op de wilweg.nl website verschillende financierings-mogelijkheden voor een studie of stage in het buitenland in kaart gebracht. Verder biedt de overheid via de subsidie 'virtuele internationale samenwerkingsprojecten' (looptijd 2021 - 2024), hogescholen en universiteiten de kans om via verschillende projecten Nederlandse studenten de kans geven om vanuit Nederland internationale ervaring op te doen.[272]

De aantrekkelijkheid van Nederland als studiebestemming wordt niet alleen bevorderd door beurzenprogramma's, maar ook door factoren die spelen voorafgaande of na de studie. Het gaat in deze om het visumbeleid en herkenbaarheid van de titulatuur. Zo kunnen afgestudeerde internationale studenten van buiten de EU / EER een 'Verblijfs-vergunning zoekjaar hoogopgeleiden' aanvragen.[273] In dit verband is ook de 30%-regeling relevant (30% van loon belastingvrij).[274] Beide regelingen kunnen een impact hebben op de 'stayrate' van internationale studenten. Wat betreft de keuze voor Nederland als studiebestemming een overweging zou kunnen zijn is de internationale herkenbaarheid van diploma's en de daarbij behorende titulatuur (zie hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel').

Het **Erasmus+ programma** is het EU-programma voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport in Europa.[275] Het is een Europese verplichting; het totale budget bedraagt 14,7 miljard euro voor de jaren 2014-2020. Het Erasmus+-programma wordt beheerd door de Europese Commissie (het dagelijks bestuur van de EU), het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA), tal van nationale agent-schappen in de programmalanden en nationale bureaus in sommige partnerlanden. Het Nationaal Agentschap Erasmus+ Onderwijs en Training is samen met het Nationaal Agentschap Erasmus+ Jeugd belast met het beheer en de uitvoering in Nederland van het EU programma Erasmus+. Voorheen was dit gehuisvest bij Stichting CINOP. Nuffic is aangewezen als Nationaal Agentschap Erasmus+ Onderwijs en Training voor het nieuwe Erasmus+ programma.[276]

271 Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/onderwijs-en-internationalisering/onderwijs-en-wetenschapsattaches
272 https://www.dus-i.nl/subsidies/virtuele-internationale-samenwerkingsprojecten/nieuws/2023/01/19/resultaten-virtuele-internationale-samenwerkingsprojecten
273 https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/werken/verblijfsvergunning-zoekjaar-hoogopgeleiden
274 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/buitenland/content/ik-kom-in-nederland-werken-30-procent-regeling-aanvragen
275 https://erasmus-plus.ec.europa.eu/
276 www.erasmusplus.nl

Binnen de kaders die door de (inter)nationale overheid zijn gecreëerd, hebben **individuele instellingen** een grote mate van vrijheid om hun internationaliseringsbeleid zelf vorm te geven. Zij maken keuzes in welke taal een studie wordt aangeboden, of er actief buitenlandse studenten worden geworven, en in hoeverre Nederlandse studenten worden gestimuleerd om naar het buitenland te gaan.

De VH en de UNL hebben in 2018 hun internationaliseringsagenda hoger onderwijs gepubliceerd.[277] Instellingen in het hoger onderwijs zien duidelijk meerwaarde in internationalisering. In de agenda stellen zij dat internationalisering bijdraagt aan de drie kernfuncties van onderwijs: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, en dat internationalisering ook een belangrijke waarde heeft voor het onderzoek en de wetenschap. Volgens hogescholen en universiteiten is internationalisering één van de redenen waarom Nederland internationaal toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied. Het gaat dan om de bijdragen van internationalisering aan de hoge onderwijs- en onderzoekskwaliteit, de versterking van de internationale positionering van Nederland als kennissamenleving en aan het adresseren van de behoeften en tekorten van de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zien ze (toenemende) uitdagingen op het gebied van taalbeleid, huisvesting, toegankelijkheid en inclusiviteit. De belangrijkste is sturing op studentstromen en urgente vraagstukken die de inkomende mobiliteit met zich meebrengt. Vier speerpunten worden hierbij genoemd (taalbeleid, huisvesting, toegankelijkheid en inclusiviteit) met de volgende aandachtspunten:

- versterken van kwaliteit door het aanbieden van docenttrainingen;
- inrichten van inclusieve gemeenschappen waarin academische en sociale integratie centraal staan;
- integraal taalbeleid (vastleggen van onderwijsstaal in de OER);
- sturen op studentstromen (bijv. selecties bij Engeltalige tracks);
- adequate huisvesting;
- verhogen van de blijfkans;
- versterken van de internationale positionering;
- meer balans in mobiliteit (stimuleren van uitgaande mobiliteit).

De Gedragscode Internationale Studenten is in het leven geroepen als een vorm van zelfregulering.[278] De code bevat richtlijnen, zoals over de informatievoorziening aan en begeleiding van studenten en bevat onder meer eisen aan de taalbeheersing van inkomende studenten. Ook is in de code afgesproken dat docenten de onderwijsvoertaal voldoende beheersen. Onderwijsinstellingen en gemeenten maken voorts afspraken over de studentenhuisvesting, om vraag en aanbod van studentenwoningen beter op elkaar aan te laten sluiten. De code komt niet van de overheid, maar is wel wettelijk verankerd: alleen met ondertekening van de code kan een instelling verblijfsvergunningen verlenen aan studenten van buiten de EU.

Recent hebben de universiteiten en hogescholen de genuanceerde inzet op internationalisering herbevestigd.[279] Internationalisering is in die visie van grote waarde voor het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek, voor studenten en voor de Nederlandse arbeidsmarkt en de samenleving als geheel. De knelpunten die er zijn moeten echter wel worden aangepakt.

---

277 Vereniging hogescholen en VSNU (14 mei 2018) Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs

278 Zie: https://www.internationalstudy.nl/

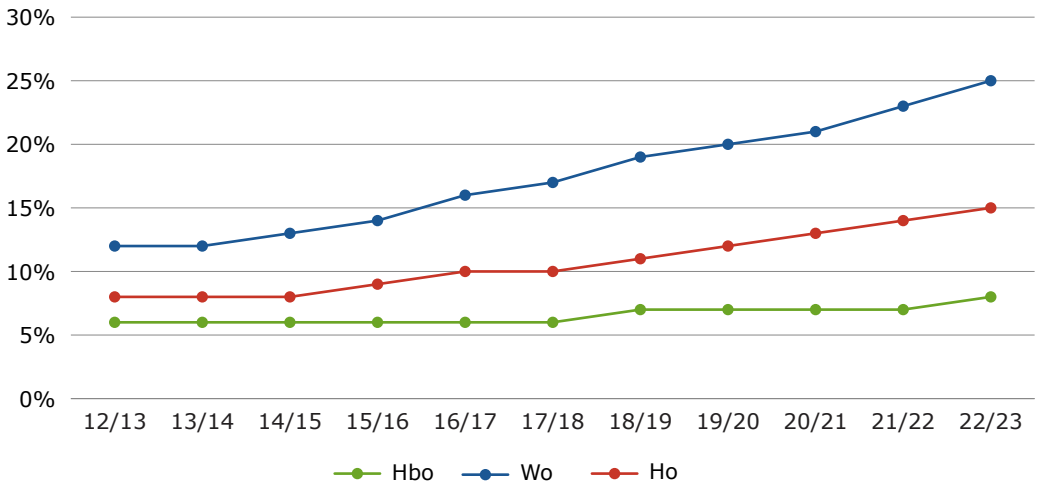
279 Universiteiten van Nederland, Brief d.d. 12 juni 2023 t.b.v. het commissiedebat Internationalisering Hoger onderwijs. Vereniging Hogescholen, Position paper Internationalisering; Sturen op instroom, februari 2022

7.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

7.3.1 Inkomende studentmobiliteit

Onderstaande figuur laat zien dat het aandeel internationale studenten dat in Nederland studeert in het hbo en wo sterk gestegen is. In het wo verdubbelt het aandeel van twaalf procent in 2012-2013 naar een kwart in 2022-2023. In het hbo is het aandeel buitenlandse studenten minder gegroeid. In 2012-2013 was zes procent van alle hbo-studenten afkomstig uit het buitenland; in 2022-2023 is dit acht procent.

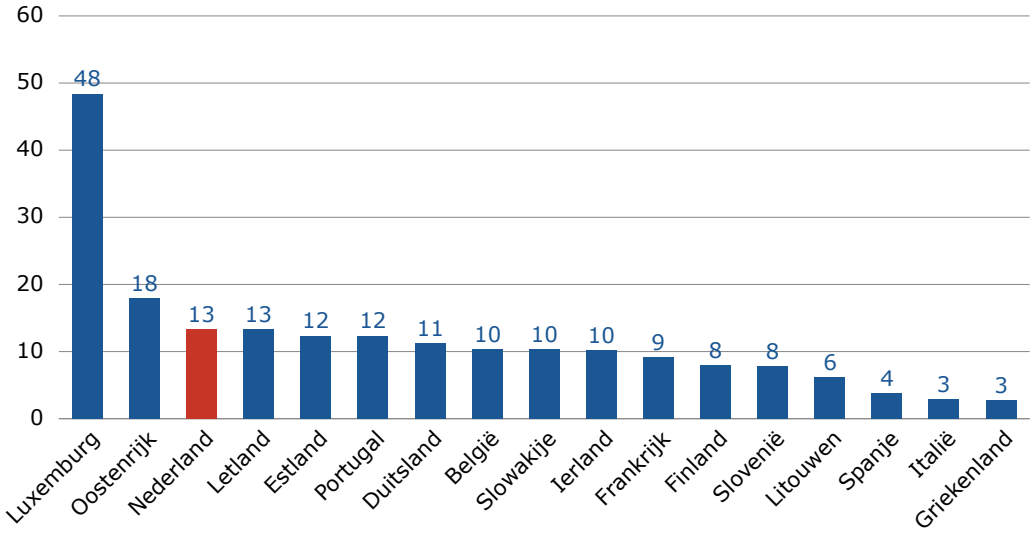
Figuur 26: Aandeel internationale studenten ten opzichte van totaal ingeschrevenen (bron CBS Statline)



Via Education at a Glance (OESO) zijn internationaal vergelijkende statistieken beschikbaar over de inkomende studentmobiliteit.[280] Figuur 27 laat deze percentages zien voor de EER-landen. Daaruit blijkt dat Nederland binnen de EER met dertien procent op de derde plaats staat met het grootste aandeel internationale studenten, na Luxemburg (48%) en Oostenrijk (18%). Ook wereldwijd is het aandeel internationale studenten in Nederland bovengemiddeld; wereldwijd ligt het gemiddelde op 10,1 procent (stand 2020).

[280] OECD (2023). International student mobility (indicator). doi: 10.1787/4bcf6fc3-en (Accessed on 13 June 2023)

Figuur 27: Inkomende studentmobiliteit EER naar gastland: aantal internationale tertiaire studenten ingeschreven als percentage van de totale tertiaire studenten die zijn ingeschreven in het land van bestemming (gastland).



In cijfers van Nuffic over het aantal buitenlandse studenten dat hun hele studie in Nederland volgt ("international students who are enrolled in full degree programmes at publicly-financed Dutch higher education institutions") zien we dat dit aantal is gegroeid van ruim 56 duizend in studiejaar 2013-2014 naar ruim 122 duizend in studiejaar 2022-2023. De procentuele groei in het laatste jaar is lager dan de gemiddelde groei per jaar sinds 2018-2019 (7% vs. 10-12%).[281] Of dit een trendbreuk is, kan nog niet worden vastgesteld.

Over internationalisering in relatie tot de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is relatief weinig bekend. In 2019 deed de Inspectie onderzoek dat deel uitmaakt van een meerjarig onderzoek naar selectie en toegankelijkheid.[282] De belangrijkste conclusie was dat er geen indicatie is dat door de grote instroom van internationale studenten de toegankelijkheid van opleidingen in het geding is. Wel constateert de Inspectie dat er bij opleidingen met een beperkt aantal plaatsen (fixus of capaciteitsbeperking) signalen zijn van mogelijke verdringing binnen de Nederlandse populatie. Ook concludeert de Inspectie dat instellingen doorgaans geen specifiek beleid hebben om de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandse studenten te borgen in relatie tot inkomende mobiliteit. De Inspectie beveelt aan dat instellingen dergelijk beleid wel ontwikkelen. Aanbeveling voor de overheid is om in het beleid te anticiperen op een mogelijke verdere groei van de instroom van internationale studenten en de mogelijke effecten daarvan op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten. In dezelfde reeks van onderzoeken deed de Inspectie ook onderzoek naar zelfselectie, onder meer als gevolg van anderstalige opleidingen.[283] Daaruit blijkt dat een andere voertaal dan Nederlands sommige groepen studenten belemmert om voor de anderstalige opleiding te kiezen. Bij havisten geldt dat voor vrouwen en leerlingen van wie de ouders niet wetenschappelijke zijn opgeleid, voor leerlingen met examenstress en voor leerlingen

281 https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2023-06/incoming-degree-mobility-in-dutch-higher-education-2022-2023.pdf

282 Inspectie van het onderwijs (2019). Internationalisering en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten

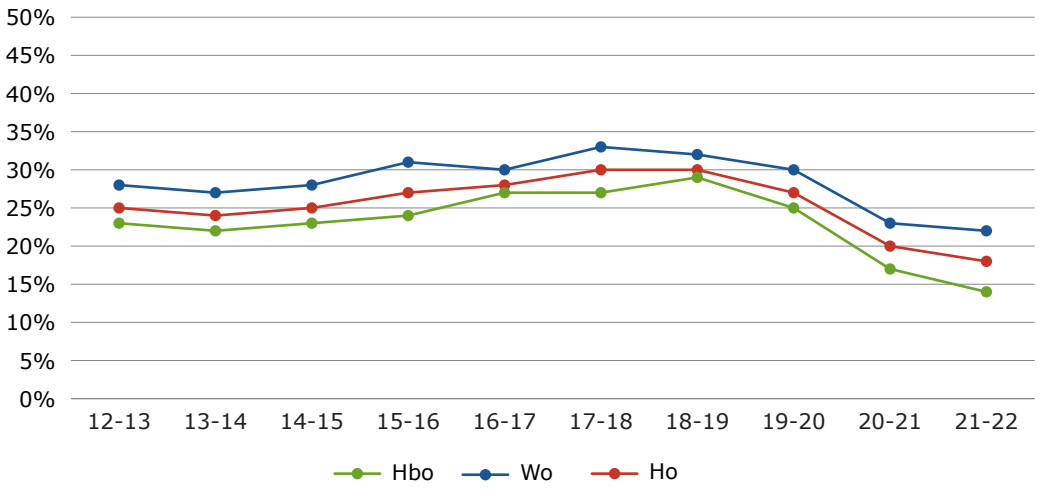
283 Inspectie van het Onderwijs (2022). Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen

met een Nederlandse achtergrond en daarnaast voor faalangstige vwo'ers en vwo'ers met een Nederlandse achtergrond.

7.3.2 Uitgaande studentmobiliteit

De uitgaande studentmobiliteit (figuur 28) laat een andere ontwikkeling zien dan de inkomende mobiliteit.[284] Door de jaren heen heeft tussen de 25 procent (hbo) en dertig procent (wo) van de studenten een deel van de studie in het buitenland gevolgd. Het gaat hier om alle studiegerelateerde buitenlandverblijven (niet alleen het behalen van studiepunten in het buitenland; ook stages of studiereizen zijn hierin meegenomen). Hierbij moet opgemerkt worden dat studenten die hun gehele opleiding in het buitenland volgen, buiten beeld blijven. De grafiek laat zien dat buitenlandervaring in de coronajaren achterbleef bij andere jaren, maar dat er voor de coronajaren een stijgende lijn zichtbaar is. Hbo en wo zitten bij de uitgaande mobiliteit dichter bij elkaar in vergelijking met de inkomende mobiliteit.

Figuur 28: Uitgaande studentmobiliteit: percentage voltijd- en masterstudenten met studiegerelateerde buitenlandervaring (bron: Studentenmonitor 2012-2021)

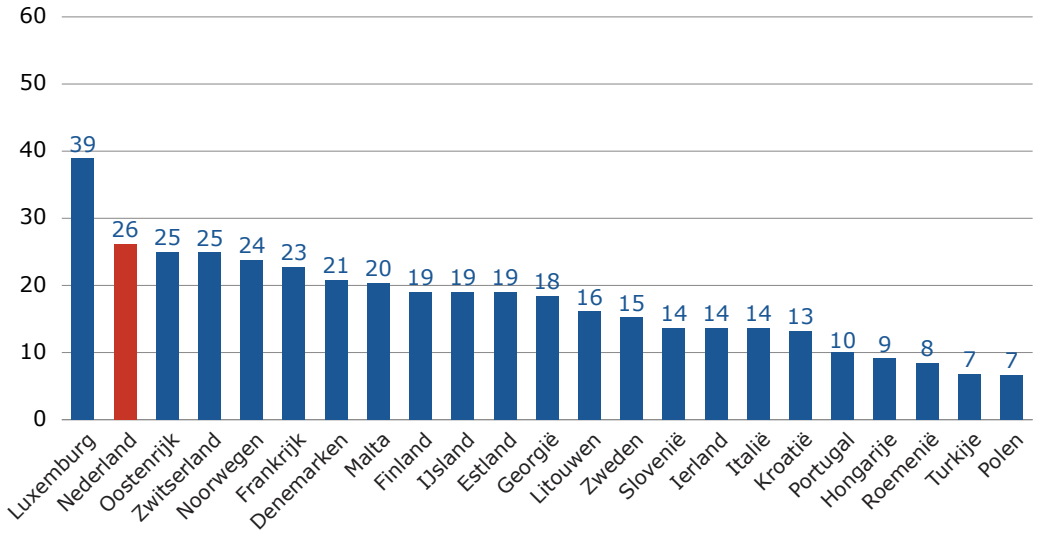


Vergeleken met andere Europese landen laat Nederland veel uitgaande mobiliteit zien (figuur 29). In het Europese onderzoek 'Eurostudent' zijn vergelijkende gegevens rondom internationale mobiliteit verzameld en ontsloten.[285] In Europees perspectief staat Nederland met 26 procent op de tweede plaats, na Luxemburg.

[284] ResearchNed (2023). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023, te verschijnen in juli 2023, www.studentenmonitor.nl

[285] Zie voor meer informatie en data: www.eurostudent.eu

Figuur 29: Uitgaande studentmobiliteit (any study-related activity abroad, bron: Eurostudent VII)



Het aantal Nederlandse studenten dat hun volledige studie in het buitenland volgt (Nuffic: "enrolled in a full degree programme) laat over de jaren een stijgende lijn zien van ruim 13.600 in 2013-2014 naar ruim 19.200 in 2020-2021.[286]

Uit de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023 blijkt niet dat er grote verschillen zijn tussen groepen studenten als het gaat om het opdoen van buitenland-ervaring. Om na te gaan in hoeverre er verschillen zijn in deelname aan het Erasmus+-programma is in het impactonderzoek van Erasmus+ ook gekeken naar de achtergrond-kenmerken van studenten die deelnamen aan het programma.[287] Daar zijn wel verschillen geconstateerd. Dit geeft een indicatie van de toegankelijkheid van deze voorziening. Het onderzoek laat zien dat de studenten met buitenlandervaring vaak ouder zijn, minder vaak een beperking of aandoening hebben en vaker ouders hebben in een financieel goede situatie, die hun kinderen steunen in de buitenlandkeuze en studieactiviteiten in het algemeen. Studenten zonder buitenlandervaring zijn vaker eerste-generatiestudenten. Tevens worden belemmeringen sterker ervaren door studenten zonder buitenlandervaring, waarbij de kosten van een buitenlandse studiereis veruit de grootste belemmering vormt, op afstand gevolgd door gebrek aan informatie vanuit de instelling en de veronderstelling dat een buitenlandverblijf niet past in het studieprogramma. De belangrijkste belemmeringen en knelpunten die studenten in het algemeen ervaren, hebben betrekking op huisvesting, heimwee, taalbarrière, administratieve last en regelwerk vooraf, financiën, moeizaam functioneren van instanties, eenzijdige focus van Erasmus+ community en een tegenvallend niveau van het onderwijs of van de stage.

Versterking internationale competenties

Uit evaluaties blijkt dat het beoogde effect van internationalisering op de competenties van studenten en docenten inderdaad zichtbaar is, op grond van rapportages van de deelnemers zelf. Objectieve metingen van vaardigheden – voor en na de buitenlandervaring – zijn niet voorhanden. Deelnemers rapporteren zelf dat de internationale ervaring leidt tot positieve effecten op competenties als cultureel besef, persoonlijke ontwikkeling, zelfstandigheid, communicatieve vaardigheden en taalbeheersing. Dat blijkt bijvoorbeeld

[286] https://www.nuffic.nl/en/subjects/facts-and-figures/dutch-degree-students-abroad, geraadpleegd op 14 september 2023

[287] ResearchNed (2020). Van inclusie naar impact. Een meerjarige studie naar de impact van het Erasmus+ Programma

uit een meerjarig onderzoek van de impact van internationalisering als gevolg van het Erasmus+-programma.287 In dit onderzoek is aan studenten gevraagd wat de buitenlandervaring voor hen heeft opgeleverd. Uit de antwoorden ontstaat het beeld dat de buitenlandervaring merkbaar heeft bijgedragen aan:

- *cultuurbesef*: kennismaken met en leren begrijpen van andere culturen, omgaan met andere denkwijzen en gewoonten;
- *zelfstandigheid*: leren leven en wonen in een andere, vreemde omgeving;
- *persoonlijk ontwikkeling*: volwassener geworden, meer zelfvertrouwen, assertiever/ ondernemender, opener, meer zelfkennis; uit comfortzone gekomen;
- *taalvaardigheid*: spreekvaardigheid (Engels), taalbeheersing, leren nieuwe taal (Zweeds, Frans, Duits, Pools)
- *contacten*: ontmoeten van nieuwe mensen, buitenlandse studenten en Erasmus+ studenten;
- *vaardigheden*: sociale en communicatieve vaardigheden, plannen, organiseren, oplossingen bedenken;
- *vakgebied*: academische verrijking, bredere kijk op studie, volgen van nieuwe/andere vakken, verbreding (vak)kennis, verhoging van het eigen kennisniveau;
- *horizon verbreden*: bredere kijk op de wereld, wereldbewuster geworden, andere universiteit leren kennen, ander onderwijssysteem leren kennen.

7.3.3 Internationalisation at home

- Het studeren aan een opleiding met veel internationale studenten of docenten kan ook voor Nederlandse studenten positieve opbrengsten hebben. Dit is een vorm van *internationalisation at home* of *international classroom*, waarbij internationale aspecten in het onderwijs in Nederland worden geïntegreerd.[288] Doel hiervan is het realiseren van een nieuwsgierige en onderzoekende houding, interculturele effectiviteit, intercultureel communiceren, talenkennis, flexibiliteit en kennistoepassing, en innovatie naar internationale maatstaven. Uit een onderzoek uit 2014 blijkt dat (naar schatting) een kwart van de hbo-docenten en een op de drie wo-docenten activiteiten die te maken hebben met internationalisation at home in het onderwijs integreert.[289]
- Nuffic benoemt ook enkele obstakels: onvoldoende beheersing van de Engelse taal, moeizame integratie van verschillende culturele achtergronden in een international classroom, onvoldoende aandacht voor de ontwikkeling van competenties van medewerkers voor de uitvoering van activiteiten en een gebrek aan tijd en financiële middelen. Nuffic constateert daarnaast bij de beoordeling van de internationaliseringsstrategieën van instellingen dat er in die strategieën nog weinig aandacht is voor activiteiten die de internationale en interculturele diversiteit dicht bij huis benutten.[290] Diversiteit dicht bij huis kan volgens Nuffic vaker worden benut om de ontwikkeling van internationale competenties te bevorderen. Voorts constateert Nuffic dat het besef er is bij veel hogeronderwijsinstellingen dat internationalisering en mobiliteit geen losstaande zaken zijn, maar dat internationalisering in de hele organisatiestructuur moet worden ingebed. Volgens Nuffic zou bij alle instellingen internationalisering moeten zijn geïntegreerd in hun missie.

288 Nuffic (2014). Studenten internationaliseren in eigen land

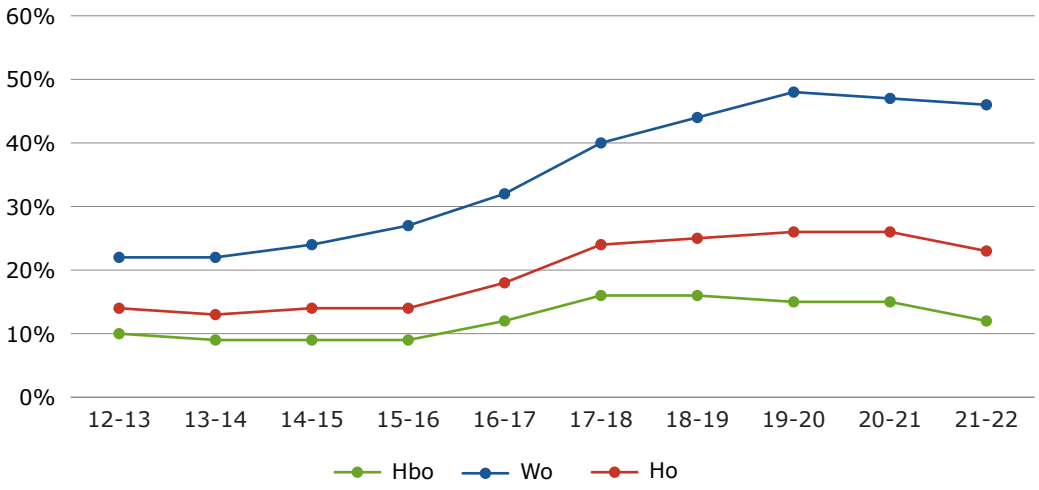
289 ResearchNed (2014). Internationalisation at home Gebruik en opbrengsten in het Nederlandse Hoger Onderwijs

290 https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2021-08/internationaliseringsstrategieen-in-het-hoger-onderwijs-beleid-van-nu-en-aanbevelingen-voor-de-toekomst.pdf

7.3.4 Voertaal van opleidingen

De voertaal van de opleiding is de laatste jaren een belangrijk aandachtspunt. De Monitor beleidsmaatregelen 2022-2023 bevat een overzicht van het aandeel voltijd bachelorstudenten waarvan het programma *grotendeels* in een niet-Nederlandse taal wordt verzorgd.[291] Hieruit blijkt dat voor bijna de helft van de wo-bachelorstudenten de opleiding geheel of gedeeltelijk in een niet-Nederlandse taal wordt verzorgd (Figuur 17). In 2012 was dit nog ruim twintig procent. In het hbo ligt dit percentage veel lager: tussen de tien en twaalf procent.

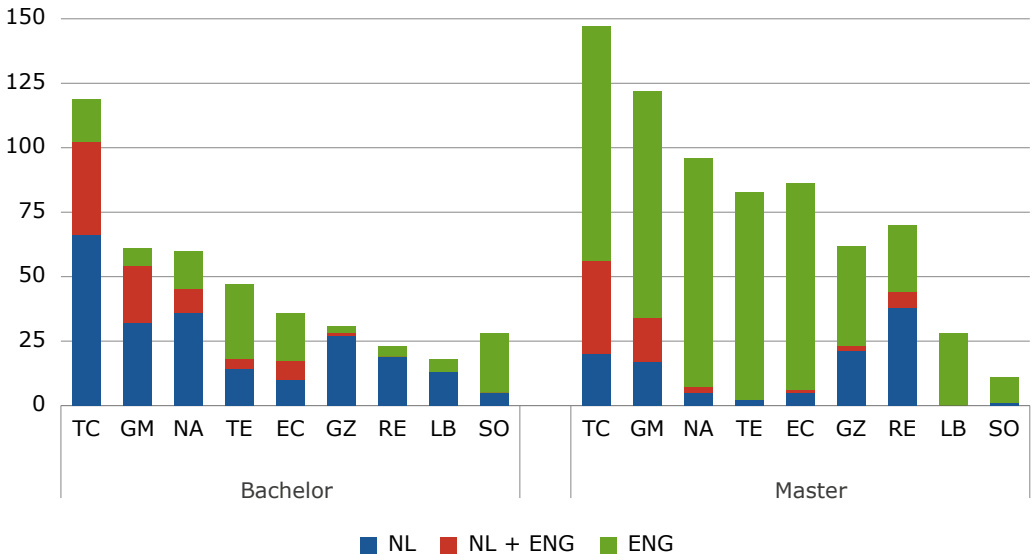
Figuur 30: Aandeel voltijd bachelorstudenten waarvan het programma grotendeels in een niet-Nederlandse taal wordt verzorgd (bron: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023)



Voor het wo is ook informatie beschikbaar over de voertaal van opleidingen. Die kan Nederlands, Engels of een combinatie van Nederlands en Engels zijn. De UNL publiceerde voor 2022 een overzicht van de opleidingstaal naar sector in het wo (figuur 31).[292]

[291] ResearchNed (2023). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023
[292] https://www.universiteitenvannederland.nl/taal-en-opleiding.html

Figuur 31: Opleidingstaal bachelor- en masteropleidingen (aantallen) in het wo (bron: UNL, 2022)



In de bachelorfase is het merendeel van de opleidingen Nederlandstalig. In sommige sectoren, met name de sector Techniek en bij de University Colleges, worden relatief veel bacheloropleidingen in het Engels aangeboden. Bij de wo-masteropleidingen is Engels in bijna elke sector de meest voorkomende instructietaal, met Rechten als uitzondering. In enkele sectoren zijn er helemaal geen Nederlandstalige masteropleidingen en in de meeste andere sectoren is dat aandeel (zeer) laag.

Anderstalige opleidingen impliceren ook dat Nederlandstalige docenten niet in hun eigen taal kunnen doceren, wat kan leiden tot kwaliteitsverlies als de vaardigheid van docenten in de andere voertaal tekortschiet. De NVAO heeft bij een selectie van opleidingen in kaart gebracht in hoeverre de opleidingstaal onderwerp was bij de accreditatie.[293] In het accreditatiekader is opgenomen dat docenten beschikken over voldoende beheersing van de taal waarin zij doceren. De NVAO analyseerde een aantal accreditatierapporten en concludeerde dat in het grote merendeel van de rapporten het Engels als onderwijstaal geen aandachtspunt is. Opmerkingen hierover zijn zeldzaam en als die er wel zijn, zijn deze vooral positief. De NVAO heeft ook gekeken naar de motivering van opleidingen om te kiezen voor een niet-Nederlandse taal. Hierbij bleek dat opleidingen vaak refereren aan de internationaal georiënteerde arbeidsmarkt waartoe de opleiding opleidt. Daarnaast werden motiveringen als het belang van internationale uitwisseling, de nauwe samenwerking met internationale instituten en de anderstaligheid van docenten genoemd. Hiervoor bleek al dat een fors deel van het wetenschappelijk personeel van buitenlandse oorsprong is, met name bij universiteiten. Daardoor is een andere voertaal dan Engels in veel gevallen onvermijdelijk. Wel concludeerde de Inspectie in 2018 dat het taalbeleid en de gedragscode voor internationalisering voorbij een 'papieren exercitie' moet gaan en een cyclisch proces moet worden, waarbij de keuze ook wordt geëvalueerd'.[294] De Inspectie concludeert dat de gedragscode in veel gevallen ontbreekt of dat de invulling ervan vaak summier is. De noodzakelijkheidseis (omschrijving van zwaarwegende redenen om voor een andere onderwijstaal te kiezen) ziet de Inspectie onvoldoende terug in de gedragscodes.

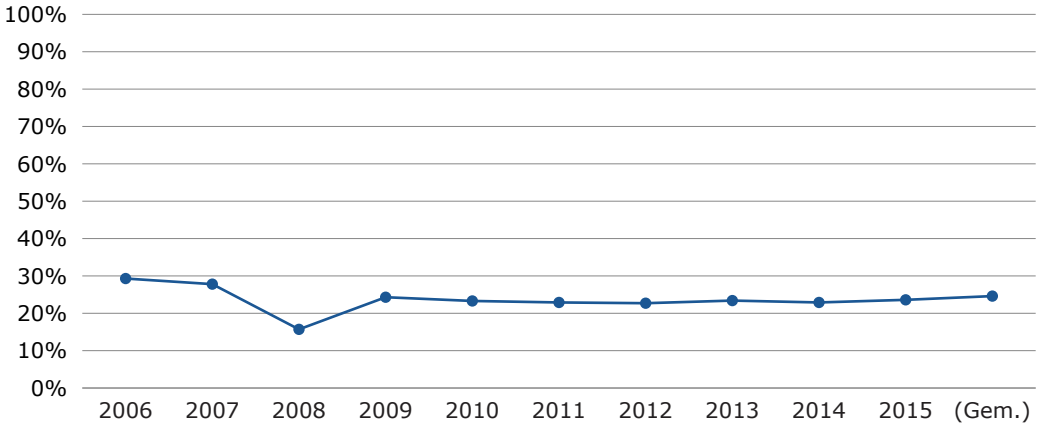
293 NVAO (2023). Analyse beoordeling Anderstalig onderwijs. Datum Versie 26 Januari 2023

294 Inspectie van het onderwijs (2018). Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs (https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/21/nederlands-of-niet-gedragscodes-en-taalbeleid-in-het-hoger-onderwijs)

7.3.5 Stayrate buitenlandse studenten

Nuffic bracht in 2022 de stayrate en de arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland in kaart, tot en met het afstudeerjaar 2016 (figuur 32).[295] Daaruit blijkt dat op langere termijn (vijf jaar na afstuderen) ongeveer een kwart van de internationale afgestudeerden nog in Nederland woont. De afgestudeerden van buiten de EER wonen dubbel zo vaak als EER-studenten vijf jaar na afstuderen nog in Nederland (38% versus 19%). Omdat er veel meer EER- dan niet-EER-studenten zijn, is het aantal blijvers vanuit de EER in absolute zin wel hoger. De stayrate is in de richtingen Techniek en Onderwijs het hoogst. In absolute zin telt de richting Economie het hoogste aantal blijvers.
Voorts blijkt dat vijf jaar na afstuderen ongeveer driekwart van de blijvers werkzaam is in Nederland.

Figuur 32: Stayrate 5 jaar na afstuderen (bron: Nuffic)



Het CPB heeft de economische effecten van de inkomende mobiliteit berekend.[296] Daaruit blijkt dat de baten van buitenlandse studenten die in Nederland komen studeren (diplomastudenten), hoger zijn dan de kosten daarvan voor de Rijksbegroting. Dat geldt voor zowel hbo als wo en voor zowel studenten uit EER- als niet-EER-landen. Voor studenten uit niet-EER landen is het saldo wel veel gunstiger, omdat deze studenten de rijksoverheid minder kosten tijdens hun studie en zij na hun studie juist voor meer baten zorgen, omdat ze vaker dan studenten uit de EER vijf jaar na afstuderen nog in Nederland blijken te wonen (38 versus 19%) en dan meestal ook een baan in Nederland hebben.

7.3.6 Stafmobiliteit

Internationalisering van medewerkers kan betrekking hebben op diverse zaken, zoals deelname aan vormen van mobiliteit en uitwisselingprojecten en samenwerking in internationale netwerken. Over de deelname aan internationalisering door medewerkers in het hoger onderwijs is veel minder bekend dan over de mobiliteit van studenten. Wat bekend is, is hieronder samengevat. De stafmobiliteit vanuit Nederland is het hoogst naar het VK, Finland en Duitsland. De internationale staf in Nederland is met name afkomstig uit Duitsland, België en Bulgarije. Uitgaande en inkomende mobiliteit zijn nagenoeg gelijk bij docenten (Nuffic, 2018).[297] Uit onderzoek naar de impact van Erasmus+ op docenten en stafleden in het hbo en wo blijkt dat deze voornamelijk naar

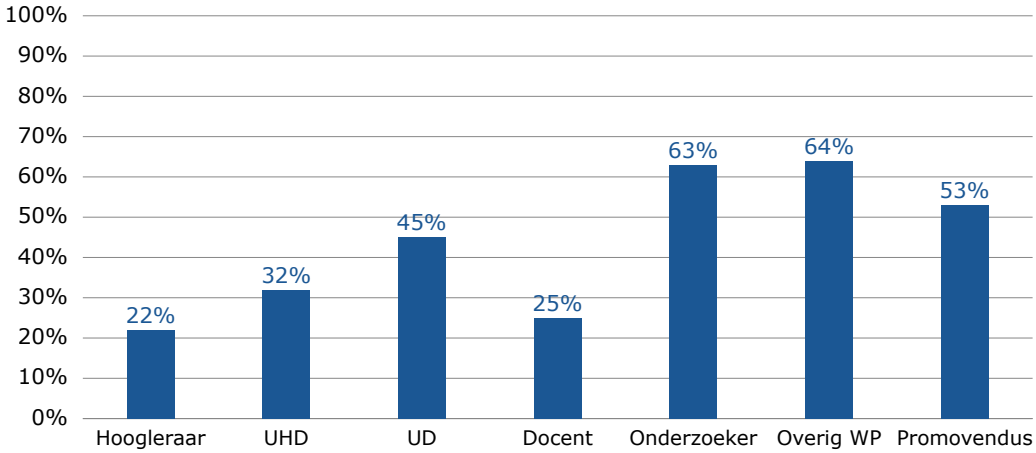
[295] Nuffic (2022). Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland
[296] Bolhaar, L., Kuijpers, S. & Nibbelink, A. (2019). Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo. Den haag: CPB. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-onderwijs-en-mbo_0.pdf
[297] https://www.nuffic.nl/en/subjects/facts-and-figures/erasmus-staff-mobility

het buitenland gaan om les te geven aan een andere onderwijsinstelling en dat de verblijfsduur meestal kort (minder dan een week) is.[298]

Met name bij de universiteiten bestaat het personeelsbestand vaak voor een aanzienlijk deel uit medewerkers uit het buitenland. Aannemelijk is dat dit in het hbo veel minder het geval is, ook vanwege het veel lagere aantal Engelstalige opleidingen, maar cijfers ontbreken voor het hbo. Voor het wo concludeert Nuffic dat voor elk type wetenschappelijk personeel (WP) geldt dat deze sinds 2007 vaker afkomstig zijn uit het buitenland (zowel vanuit de EER als landen buiten de EER). Tussen 2007 en 2016 nam het aandeel WP met een buitenlandse nationaliteit aan Nederlandse universiteiten toe van minder dan 25 naar ruim 33 procent. Hierbij geldt dat hoe meer senior de academische functie is, des te lager het aandeel buitenlands personeel is. Ook geldt dat hoe meer junior de functie is, des te groter het aandeel buitenlandse personeel van buiten Europa is.
Het aandeel buitenlands WP verschilt per discipline. In de sector Techniek kwam in 2017 meer dan de helft van het personeel uit het buitenland, bij Natuur en Economie meer dan veertig procent, en bij Taal & cultuur en Landbouw meer dan dertig procent. Bij Sociale wetenschappen, Recht en Gezondheid gaat het om twintig procent. Nuffic verwacht dat deze trend zich in de toekomst voortzet, zeker voor de meer senior functies. Nuffic concludeert hierbij ook dat dit niet bijdraagt aan een 'brain gain' of een 'brain drain': de in- en uitstroom van wetenschappers van en naar Nederland is in balans, ook verdeeld over de functieniveaus en disciplines.

De UNL ontsluit op haar website actuele informatie over de herkomst van personeel in het wo. Uit die informatie blijkt opnieuw dat aan de Nederlandse universiteiten steeds meer wetenschappelijk medewerkers werken met een niet-Nederlandse nationaliteit. Vooral het aantal universitaire docenten en promovendi met een niet-Nederlandse nationaliteit nam toe. Onder universitaire hoofddocenten en hoogleraren is de groei minder sterk.[299] figuur 33 toont dat in 2021 in de functiegroepen promovendi, onderzoekers en overige wetenschappelijk personeel meer dan de helft van de medewerkers een buitenlandse nationaliteit heeft. Bij de universitair docenten is dat met 45 procent bijna de helft.

Figuur 33: Percentage wo-personeel met buitenlandse nationaliteit in het wetenschappelijk onderwijs naar functiegroep (bron: UNL)



298 ResearchNed (2018). De impact van Erasmus+
299 https://www.universiteitenvannederland.nl/f_c_internationaal_wp.html

Bij docenten levert onderzoek van Nuffic op dat de belangrijkste effecten van de buitenlandervaring het volgende betreffen: eigen kennis en vaardigheden met studenten en collega's delen, uitbreiding van het professionele netwerk, het opbouwen van nieuwe contacten en versterkte samenwerking met de partnerorganisatie.[300]

Uit ander onderzoek naar de impact van Erasmus+ op stafleden in het hbo en wo blijkt dat deze de buitenlandervaring positief waarderen. Hun kennis is naar eigen zeggen vergroot, ze hebben een frisse kijk gekregen op het eigen vakgebied, ze ervaren persoonlijke groei en professionele ontwikkeling en ze waarderen de kennismaking met andere vormen van onderwijs en lesmethoden. De belemmeringen die stafleden en docenten ervaren, betreffen met name dat het aanvragen van een Erasmus+ beurs veel papier- en regelwerk betekent en dat lang niet altijd de vergoeding toereikend is.[301]

7.4 Doeltreffendheid van gevoerde beleid

Internationalisering heeft volgens de overheid meerwaarde voor studenten op het gebied van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Het hebben van internationale competenties maakt studenten beter gekwalificeerd voor een steeds verder globaliserende arbeidsmarkt, zo wordt gesteld, en het aantrekken van internationaal talent heeft toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. In deze paragraaf beoordelen we de doeltreffendheid van het internationaliseringsbeleid. Hierbij merken wij op dat verschillende beleidsinstrumenten niet (formeel) zijn geëvalueerd, waardoor niet met zekerheid is vast te stellen in welke mate de instrumenten hebben bijgedragen aan de uitkomsten op verschillende vormen van internationalisering (o.a. subsidies aan agentschappen / uitvoerders (Nuffic, Cinop, DIA), het Neso-programma, beurzenprogramma's, effectiviteit van informatie-instrumenten, titulatuur, visum- en belastingregelingen). Op basis van beschikbare uitkomsten die zijn besproken in de voorgaande paragraaf vinden we het volgende.

Als we louter kijken naar de kerncijfers voor internationalisering (in- en uitgaande studentmobiliteit exclusief studenten die hun gehele opleiding in het buitenland volgen) dan is het internationaliseringsbeleid in het algemeen als succesvol te beoordelen. Nederland bekleedt binnen Europa een toppositie als het gaat om internationale studentmobiliteit, zowel inkomend als uitgaand. Er zijn echter ook zorgen en we zien in de cijfers (nog) geen effecten van inspanningen om internationalisering meer in evenwicht te brengen met de keerzijde die wordt ervaren. Het aantal buitenlandse studenten dat het volledige programma in Nederland volgt, stijgt elk jaar binnen de periode die voor deze stelselrapportage is bekeken.

Wat betreft de uitgaande mobiliteit rapporteren deelnemers positieve effecten van hun buitenlandervaring op competenties als cultureel besef, persoonlijke ontwikkeling, zelfstandigheid, communicatieve vaardigheden en taalbeheersing. Wel blijkt dat sommige groepen studenten, zoals eerstegeneratiestudenten, minder vaak buitenlandervaring opdoen (Erasmus+ programma). Over uitgaande docentenmobiliteit is minder bekend. Docenten gaan voornamelijk naar het buitenland om een korte periode (minder dan een week) les te geven aan een andere onderwijsinstelling.

Bijna de helft van de wo-bachelorstudenten in Nederland volgt een opleiding die geheel of gedeeltelijk in een niet-Nederlandse taal wordt verzorgd; in het hbo gaat het om ongeveer tien procent. Bij wo-masteropleidingen is Engels de meest voorkomende

[300] Nuffic (2018). Internationalisering in beeld 2018, https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/internationalisering-in-beeld-2018_0.pdf Feiten en cijfers uit het onderwijs
[301] ResearchNed (2018). De impact van Erasmus+

instructietaal. De noodzakelijkheidseis (omschrijving van zwaarwegende redenen om voor een andere onderwijstaal te kiezen) komt echter onvoldoende terug in het taalbeleid en gedragscodes van de hogeronderwijsinstellingen. Op de universiteiten is een aanzienlijk en groeiend deel van het personeel afkomstig uit het buitenland. Er zijn geen cijfers over het hbo maar het is aannemelijk dat dit lager is vanwege het veel lagere aantal Engelstalige opleidingen. Volgens Nuffic is de in- en uitstroom van wetenschappers van en naar Nederland in balans.

De baten van buitenlandse studenten die in Nederland komen studeren (diplomastudenten) zijn hoger dan de kosten, met name van studenten uit niet-EER landen omdat ze het instellingscollegegeld betalen, vaker voor lange termijn in Nederland blijven en vaker in Nederland werken dan studenten uit EER landen. De instroom van internationale studenten leidt niet tot belemmeringen in de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandse studenten maar er kan wel sprake zijn van zelfselectie van bepaalde groepen studenten bij Engelstalige opleidingen. De Inspectie wijst op het belang van beleid om toegankelijkheid te borgen. Als we tot slot kijken naar de randvoorwaarden voor internationalisering, met name huisvesting voor internationale studenten, dan is te concluderen dat het beleid er niet goed in is geslaagd om de randvoorwaarden gelijk op te laten lopen met de groei van de internationalisering. Daardoor nemen fricties toe, met name bij de inkomende studentmobiliteit.

7.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Dit hoofdstuk laat zien dat het hoger onderwijs een sterke en groeiende internationale inslag heeft. De ingaande en uitgaande mobiliteit onder studenten die een deel van hun studie in het buitenland volgen en docenten is relatief hoog (in vergelijking tot het buitenland). Ook is de voertaal bij opleidingen, met name in het wo, vaak Engels en is een groot en groeiend deel van het wetenschappelijk personeel afkomstig uit het buitenland. Het beschikbare onderzoek naar de impact van internationalisering is echter relatief beperkt van omvang. Veel specifieke instrumenten zijn niet geëvalueerd. Ook zou meer (grootschalig) onderzoek wenselijk zijn naar de relatie tussen internationalisering en toegankelijkheid, naar de omvang en de effecten van stafmobiliteit en naar de (duurzame) opbrengsten van internationalisering bij studenten (anders dan via zelfrapportages over effecten).

8. Governance

8.1 Definitie, doelen en subdoelen

Governance is een begrip dat op verschillende manieren wordt gedefinieerd.

Governance verwijst volgens de Wereldbank naar de uitoefening van politiek gezag en het gebruik van institutionele middelen om de samenleving te besturen.[302] *Bell verwijst bij governance naar het gebruik van instellingen, gezagsstructuren en zelfsturing om middelen te verplaatsen en handelingen in de samenleving of de economie te coördineren of te controleren.*[303] *Het betreft een complex geheel van relaties tussen onderling afhankelijke actoren in een systeem van checks and balances, waarin de actoren met grote regelmaat spanningen en tegenstellingen moeten managen die onvermijdelijk zijn in dergelijke complexe interacties. In het hoger onderwijs definieert Eurydice bestuur als 'de formele en informele uitoefening van gezag onder wetten, beleid en regels die de rechten en verantwoordelijkheden van verschillende actoren verwoorden, inclusief de regels waarmee zij met elkaar omgaan'.*[304]

Hoewel al het beleid van het ministerie van OCW binnen de definitie van governance valt, richt dit hoofdstuk zich specifiek op de thema's goed bestuur, medezeggenschap, en toezicht op publiek bekostigde hogeronderwijsinstellingen. **Goed bestuur** betreft zowel de interne kant, oftewel bij hogeronderwijsinstellingen zelf, als ook het besturen van het hogeronderwijsstelsel.

Voor het interne bestuur is de Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) uit 1998 de basis voor de bestuurlijke inrichting van de universiteiten. Goed bestuur wordt hierin omschreven als een bestuurlijke inrichting van een maatschappelijke organisatie met een grote mate van zelfstandigheid die bestuurskrachtig is. Bestuurskracht wordt vertaald als heldere bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsrelaties en volwaardige medezeggenschap om te komen tot daadkrachtige en effectieve besluitvorming. Subdoelen die hierbij horen zijn het borgen van goed bestuur bij instellingen voor hoger onderwijs, bevorderen van een goede bestuurscultuur, het scheppen van de juiste condities voor een goed functioneren van de driehoek 'toezicht–bestuur–medezeggenschap', vertrouwen en ruimte geven aan interne *checks and balances, v*ersterken van de interne governance (om zelfcorrigerend vermogen van instellingen te vergroten) en afslanken van externe verantwoording[305]. De uitgangspunten voor de bestuurlijke verhoudingen tussen hogescholen / universiteiten en overheid zijn vertrouwen, autonomie en accountability.[306]

---

302 World Bank, Managing Development - The Governance Dimension, 1991, Washington D.C. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf

303 Bell, S. (2002). Economic Governance and Institutional Dynamics, Oxford University Press, Melbourne, Australia

304 Eurydice (2008). Higher education governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff. Brussels: Eurydice, European Commission, Education and Culture DG.

305 Ministerie van OCW (2015). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025

306 Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU – en Hoofdlijnenakkoord OCW – HBO-Raad

Op stelselniveau betreft goed bestuur gedegen afstemming van rollen en verantwoordelijkheden van verschillende organisaties en stakeholders. Effectiviteit, integriteit, responsiviteit, democratie, veiligheid, rechtsbescherming, academische vrijheid, transparantie en verantwoording zijn voorbeelden van waarden voor goed bestuur op stelselniveau. Onderliggende doelen van goed bestuur op stelselniveau omvatten: continueren van de HOAK-besturingsfilosofie uit 1985 (sturen op afstand door de overheid en ruime instellingsautonomie), stimuleren van een permanente dialoog tussen studenten, docenten, bestuurders en overheid, borgen van de rechtspositie van de student, en een substantiële vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk.[305]

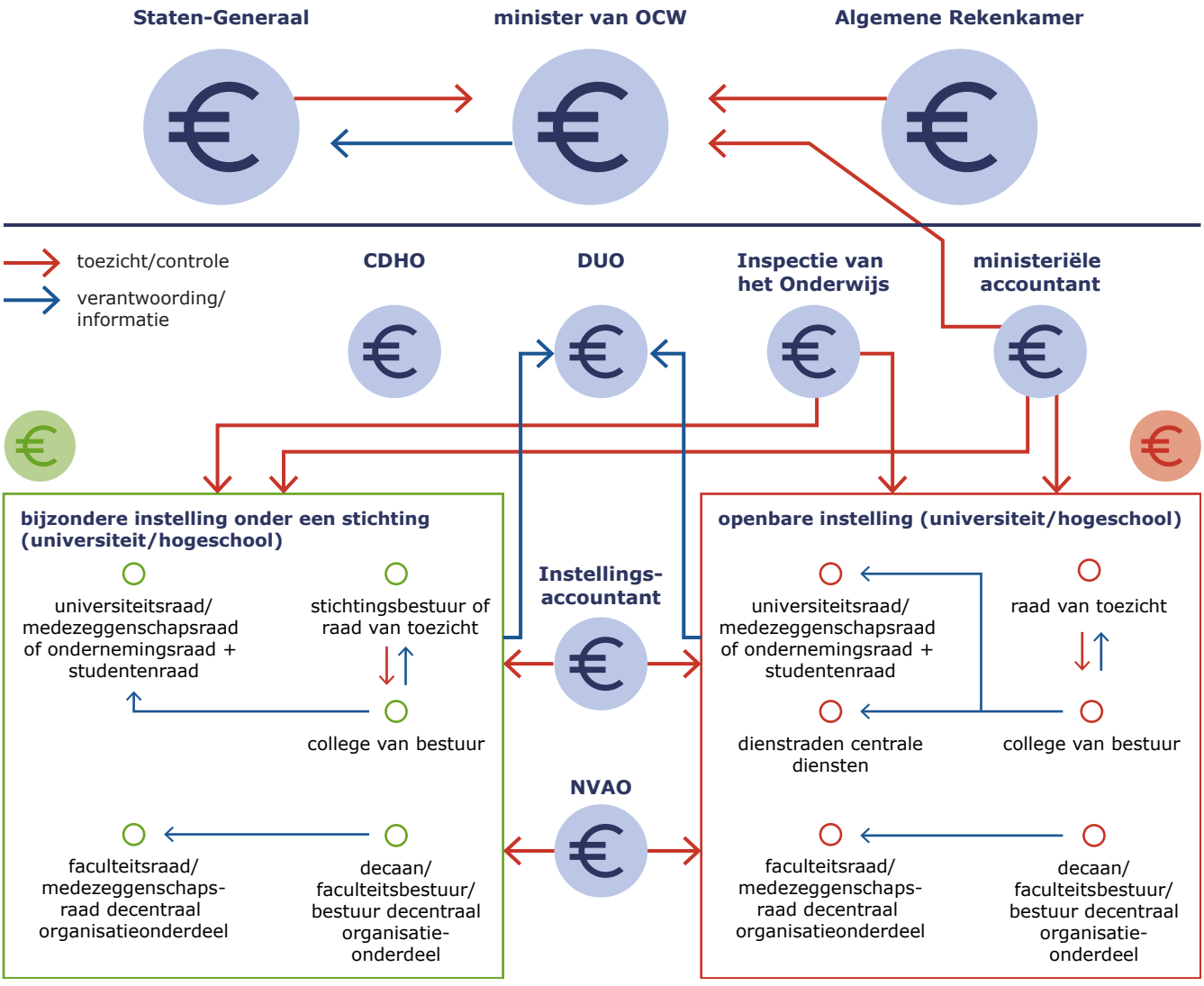
De **medezeggenschap** borgt en faciliteert inspraak op alle niveaus binnen een universiteit of hogeschool. Dit recht op medezeggenschap is in algemene zin neergelegd in de Wet op de ondernemingsraden en meer specifiek in de WHW (hoofdstukken 9 en 10). Een onderliggend doel is het versterken van de rol van de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen, vooral op de decentrale niveaus binnen deze instellingen. In het hoger onderwijs bestaat de medezeggenschap uit centrale raden, decentrale raden en opleidingscommissies.[307]

Toezicht behelst het creëren en in stand houden van een efficiënt stelsel van toezicht op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid in het hoger onderwijs. Subdoelen die hieronder vallen zijn het reduceren van de administratieve lastendruk voor universiteiten en hogescholen en toetsing / toezicht op naleving van wettelijke kaders. Er zijn drie toezichthoudende actoren in het Nederlandse hoger onderwijs op stelselniveau: Inspectie van het Onderwijs, Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO, zie ook hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'), en Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Deze drie actoren hebben gelet op hun eigen gescheiden wettelijke taken, in een samenwerkingsprotocol (2018)[308] afspraken over het toezicht in het hoger onderwijs in Nederland vastgelegd, met als doel het realiseren van een logisch, effectief en samenhangend stelsel van externe borging in het hoger onderwijs.[309] In grote lijnen ligt het toezicht op kwaliteit van onderwijs bij de NVAO, waarbij de Inspectie toeziet op het functioneren van het accreditatiestelsel (zie ook hoofdstuk 4 'Kwaliteit van het onderwijs'). Ook kan de Inspectie de horizontale verantwoording over de doelmatigheid van bestedingen in het hoger onderwijs toetsen, mede gezien haar wettelijke taak om in het hoger onderwijs toe te zien op de naleving van de wettelijke voorschriften. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het toezien op jaarrekeningen[310], toezien op naleving van de declaratievoorschriften door de bestuurders van bekostigde instellingen en toezien op private activiteiten en financiering hiervan.[311] Deze toezichtfunctie heeft ook een signalerende en adviserende functie, zo kan het externe toezicht de beleidsagenda van OCW beïnvloeden. Zo adviseert de Inspectie bijvoorbeeld de minister om, op basis van het onderzoek naar declaraties in hoger onderwijs, en via de koepelorganisaties, de bestuurders van de instellingen in het hoger onderwijs op te roepen om tot transparante, uniforme en concrete voorschriften voor de declaraties te komen.[312]

307 Monitor medezeggenschap in het hoger onderwijs (2022)
308 NVAO Inspectie, samenwerkingsprotocol 2018
309 Zie: Samenwerkingsprotocol NVAO-Inspectie-CDHO (2018) en ook samenwerkingsprotocol Inspectie van het Onderwijs en NVAO (2014)
310 Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022
311 Zie Onderzoek naar declaraties in hoger onderwijs en zie Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen plus beleidsreactie OCW
312 Zie: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/02/25/onderzoek-declaraties-in-hoger-onderwijs

Governance van de financiële aspecten van het hogeronderwijsstelsel is door de Onderwijsraad (2018) visueel weergegeven (figuur 34).[313] De weergave laat de onderlinge verhoudingen zien tussen verschillende actoren in het stelsel inzake verantwoording en financieel toezicht. De vele pijlen geven duidelijk de verschillende paden voor toezicht / controle en verantwoording / informatie weer tussen de verschillende lagen. Ze zijn ook tekenend voor de complexiteit van de sturing van het stelsel. Het vraagt immers om goede afstemming tussen veel verschillende partijen (naast de actoren die in het figuur staan, ook de koepelorganisaties, studenten-vakbonden, raden van toezicht en medezeggenschapsraden van hogeronderwijs-instellingen) op verschillende momenten, oftewel: good governance is geboden maar geen sinecure.

Figuur 34: Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, Onderwijsraad (2018)[314]



313 Onderwijsraad (2018). Advies: Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden; Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen

314 Onderwijsraad (2018). Advies: Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden; Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen

8.2 Beleidsontwikkeling en beleidsinstrumenten

Om het subdoel **goed bestuur** te behalen en vast te houden worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet. De regulering zoals neergelegd in de WHW is hiervoor het uitgangspunt. Wat betreft het interne bestuur, geven hoofdstukken 9 en 10 van de WHW de minimale vereisten voor de bestuursorganisatie van een hogeronderwijsinstelling.[315] Binnen deze wettelijk opgelegde kaders geeft de rijksoverheid de instellingen ruimte om naar eigen inzicht hun bestuursorganisatie nader vorm te geven. Dit gebeurt enerzijds in diverse instellingsreglementen – zoals het bestuurs- en beheersreglement – en anderzijds door een door de wo- en hbo-sector opgestelde gedragscode voor goed bestuur. Het instrumentarium van de rijksoverheid voor inrichting en functioneren van goed instellingsbestuur bestaat derhalve uit een combinatie van dwingende wet- en regelgeving enerzijds en het bieden van ruimte voor zelfregulering anderzijds.

Mocht er sprake zijn van wanbeheer bij instellingen, dan kan de minister als ultimum remedium een (financiële) aanwijzing / sanctie opleggen aan een bekostigde instelling, maar enkel nadat de Raad van Toezicht de mogelijkheid heeft gehad de aanwijzing van de minister te voorkomen.[316] Onder wanbeheer wordt verstaan financieel wanbeheer, ernstige nalatigheid die kwaliteit van onderwijs in gevaar brengt, onrechtmatig handelen en verrijken, en grensoverschrijdend gedrag.[317] Voordat de minister een aanwijzing kan geven moet eerst de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek verrichten en daarover rapporteren. Dit is een mandatering van bevoegdheden aan de Inspectie voor het uitoefenen van toezicht op het hoger onderwijs. Met de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs (in werking getreden per 1 augustus 2023, Stb. 2023, 212) is de mogelijkheid voor de minister uitgebreid met de spoedaanwijzing.

Verder kan de rijksoverheid de kwaliteit van het bestuur van instellingen beïnvloeden door middel van zijn wettelijke bevoegdheid om leden van bepaalde bestuur, advies en toezichthoudende organen te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de leden van de Raden van Toezicht (van openbare universiteiten en openbare academische ziekenhuizen) en de leden van de landelijke geschillencommissie medezeggenschap hoger onderwijs. In deze zijn ook andere wettelijke regelingen over de omgang met conflicten relevant, zoals medezeggenschapsgeschillen (Landelijke Commissie Geschillen), Wet Huis voor Klokkenluiders en De Wet open overheid.

De sturing van hogeronderwijsinstellingen door de rijksoverheid vindt niet alleen plaats door middel van regulering en financiering, maar ook door middel van dialoog, overleg, gedragscodes, en notities. De dialoog komt tot uitdrukking in de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap (en de voorgaande strategische agenda's hoger onderwijs en onderzoek), in de periodieke instellingsplannen (verplicht gesteld in WHW) en in de bestuurlijke overleggen en afspraken tussen hogeronderwijsinstellingen en het ministerie. De richtlijnen voor onder andere goed bestuur en publiek-private samenwerking tussen universiteiten en bedrijven zijn voorbeelden van sturing via (interne) gedragscodes.[318] De rol van de koepelorganisaties in deze vorm van sturing is van groot belang. Zij vormen vaak een informatieschakel tussen het ministerie en instellingen.

Het versterken van de rol van **medezeggenschap** in het hoger onderwijs was een

315 Voor een internationale vergelijking van bestuursmodellen en benoemingen, zie: Kolster, R., Vossensteyn, J. J., de Boer, H. F., & Jongbloed, B. W. A. (2015). Quick Scan: Universitair bestuur, benoemingen en studentenparticipatie in Europa: een internationaal vergelijkende verkenning

316 Zie: Beleidsregel Financiële Sancties

317 Zie: WHW art. 9.9a, 10.3e en 11.7a

318 Zie: https://www.universiteitenvannederland.nl/nl_NL/code-goed-bestuur.html en https://www.universiteitenvannederland.nl/nl_NL/publiek-private-samenwerking.html . Overigens wordt publieke-private samenwerking ook door middel van subsidiering gestimuleerd.

beleidsprioriteit in de afgelopen jaren. De versterking van deze rol heeft voornamelijk plaatsgevonden via regelgeving. De WHW schrijft onder andere voor welke bestuursorganen een instelling moet hebben, hoe deze bestuursorganen zijn samengesteld en wat hun minimale bevoegdheden zijn. In 2017 is de WHW aangepast – Wet versterking bestuurskracht (Wvb)– met het doel de medezeggenschap te verbeteren. Met de Wvb zijn de wettelijke bevoegdheden van de medezeggenschap binnen instellingen versterkt door a. een grotere rol van de centrale medezeggenschap bij de benoeming en ontslag van bestuurders, b. het expliciteren van het recht op facilitering bij medezeggenschap. De wettelijke bevoegdheid van de decentrale medezeggenschap werd versterkt door de rol van opleidingscommissies te formaliseren. Daarnaast is het instemmingsrecht van de centrale medezeggenschap op hoofdlijnen van de begroting wettelijk vastgelegd en heeft de rijksoverheid in de kwaliteitsafspraken voorwaarden gesteld die betrekking hebben op de medezeggenschap (bijv. instemmingsrecht op de inzet van de studievoorschotmiddelen). Relevant is ook dat het ministerie, de UNL, de VH en het ISO een principeakkoord hebben gesloten over de positionering en versterking van de medezeggenschap bij de (boogde invoering van) de instellingsaccreditatie.[319]

Beleidsontwikkelingen gerelateerd aan het **externe toezicht** op hoger onderwijs omvatten veranderingen in regulering, experimenten en verduidelijking van rollen van toezichthoudende actoren.

Regulering betreft hoofdzakelijk het toezicht op het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs. Zo werd de regeling Macrodoelmatigheid hoger onderwijs herzien in 2018 (zie hoofdstuk 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel'). De aanpassingen beoogden een betere balans te creëren tussen het geven van meer vertrouwen en eigenaarschap aan de instellingen, het bieden van meer ruimte voor vernieuwing, en het borgen van de macrodoelmatigheid van het gehele opleidingsaanbod. Relevant voor het toezicht op de kwaliteit is de Wet accreditatie op maat (2018), waarvan de uitgangspunten zijn: meer vertrouwen in het stelsel brengen, versterking van het eigenaarschap over kwaliteitszorg bij de onderwijsgemeenschap, meer evenwicht in de ervaren baten en lasten, en het behoud van een robuuste kwaliteitsborging. Deze uitgangspunten zijn ook terug te zien in de Instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) en in het experiment instellingsaccreditatie (zie hoofdstuk 4 Kwaliteit van het onderwijs).

8.3 Uitkomsten van het gevoerde beleid en stand van zaken indicatoren

Voor het thema Governance zijn er weinig kwantitatieve indicatoren die een gedegen beeld geven van de uitkomsten van het gevoerde beleid. De inzichten over de uitkomsten komen voornamelijk voort uit kwalitatieve studies. De uitkomsten, en in sommige gevallen de lessen uit deze studies, worden hier beschreven.

Wat betreft **goed bestuur** zijn er twee relevante studies. Ten eerste het themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, waarin wordt onderzocht of de regelingen die de sectorkoepels hebben over declaraties en vergoedingen voor CvB-leden in de praktijk worden nageleefd.[320] De Inspectie concludeert dat de regelingen effect sorteren. Dit is een indicatie dat sturing via regelingen / gedragscodes, oftewel zelfregulering, effectief kan zijn.

[319] https://www.universiteitenvannederland.nl/files/Infographic%20instellingsaccreditatie.pdf

[320] Inspectie van het Onderwijs (2020).Themaonderzoek naleving van de sectorregelingen voor bestuurskosten in het hoger onderwijs

Ten tweede, met betrekking tot de procesevaluatie van de kwaliteitsafspraken, wordt gerapporteerd over indicaties dat de kwaliteitsafspraken de gemeenschapszin binnen instellingen verhoogden, de medezeggenschap een impuls heeft gekregen, en dat de rol van de Raad van Toezicht is vergroot.[321]

Het functioneren van **medezeggenschap** in het hoger onderwijs wordt gepeild in de tweejaarlijkse monitor medezeggenschap in het hoger onderwijs. In de meest recente monitor (2022) wordt geconcludeerd dat de facilitering vanuit instellingen beter geregeld is dan voorheen, maar dat wel aandacht nodig is voor de facilitering voor opleidings-commissies.[322] Verder lukte het niet altijd de medezeggenschap te betrekken in (crisis) besluitvorming rondom de coronapandemie. De pandemie had mogelijk ook gevolgen voor de scholing van leden in het wetenschappelijk onderwijs. Dit sluit aan bij de conclusie dat er ruimte is om medezeggenschapsraden eerder en beter te betrekken bij de beleidsvorming, bijvoorbeeld bij belangrijke onderwerpen zoals de begroting en kwaliteitsafspraken. Tot slot rapporteert de monitor dat hbo-studenten vaker tevreden te zijn over de medezeggenschap dan studenten in het wo. Verder wordt een kritische noot naar voren gebracht door de Vereniging van medezeggenschapsraden van hogescholen (2022), die zich zorgen maakt over de lage opkomst bij verkiezingen, de bereidheid van studenten om zitting te nemen in raden, en het verdwijnen van studentenpartijen.[323]

De bevoegdheden van medezeggenschapsraden betreffen onder andere hun instemmings-recht op bepaalde beleidsonderwerpen. Vanaf de inwerkingtreding van de MUB in 1998 hebben de raden dergelijke bevoegdheden gehad. In 2016 is deze instemmingsbevoegdheid uitgebreid: de centrale medezeggenschapsraden kregen toen instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting van hun instelling. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe dit instemmingsrecht heeft gewerkt en concludeert dat er vooruitgang is geboekt, maar dat nog niet overal in een vroeg stadium kan worden meegepraat over de begroting.

De Wet versterking bestuurskracht is in 2021 geëvalueerd.[324] De uitkomsten geven een positief beeld, met ruimte voor verbetering. Zo is de verdeling van taken en bevoegdheden in de wet niet altijd bekend bij met name studentleden van opleidingscommissies, lijkt er verschil te zijn in de toepassing van de wet op verschillende medezeggenschapsniveaus, en nemen opleidingscommissies een sterkere positie in, maar is er nog wel meer winst te behalen.

Verschillende studies evalueren het **toezichtaspect** van governance. Om te beginnen evalueert de Inspectie het accreditatiestelsel vrijwel iedere vier jaar. In de evaluatie van 2018 wordt geconcludeerd dat het accreditatiestelsel in grote lijnen adequaat functioneert. Zie verder Hoofdstuk 4 'Kwaliteit van het onderwijs'.

Het accreditatiestelsel zelf is ook in beweging. In de afgelopen jaren werd geëxperimenteerd met instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (ILO) (zie daarvoor verder de hoofdstukken 4 'Kwaliteit van het onderwijs' en 5 'Doelmatigheid van het hogeronderwijs-stelsel'). De ontwikkeling van het Nederlandse accreditatiestelsel naar meer verantwoording op instellingsniveau staat niet op zichzelf en volgt de Europese tendens, waarbij steeds meer overgegaan wordt tot instellingsaccreditatie.[325] De Onderwijsraad is deze ontwikkeling ook opgevallen en de raad adviseert de rijksoverheid 'om instellingsaccreditatie zodanig

321 AEF & ResearchNed (2021). Een lerend proces onder druk. Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken.
322 Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6229c2e6967fbad1f58cb1a5b6865cc1f044db22/pdf
323 Zie: https://vmh-hbo.nl/het-gaat-helemaal-niet-goed-met-de-medezeggenschap-in-het-hoger-onderwijs/
324 Berenschot (2021). Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs
325 CHEPS (2014). Voor niets gaat de zon 3.0 op; Brief van de Minister Van Onderwijs, Cultuur En Wetenschap, Nr. 772

vorm te geven dat het extern toezicht zicht blijft houden op de kwaliteit van de opleiding'.[326] Hogeronderwijsinstellingen maken gebruik van indicatoren om de kwaliteit van opleidingen te monitoren. Veel gebruikte indicatoren komen uit de nationale studentenenquêtes. Hiernaast worden studiesucces indicatoren (bijv. studievoortgang en uitval) gebruikt. Sommige instellingen monitoren deze indicatoren via een dashboard, verplicht is dit evenwel niet.[327]

Het financiële toezicht door de Inspectie betreft de rechtmatigheid van de besteding van financiële middelen, de doelmatigheid van de besteding en de financiële continuïteit. Over de eerste twee aspecten rapporteren instellingen in hun jaarverslag. De inspectie doet onderzoek naar aanleiding van meldingen van evident ondoelmatige besteding van middelen. Toezicht op de financiële continuïteit (de vraag of een bestuur/instelling financieel gezond is en op korte en middellange termijn aan haar financiële verplichtingen kan voldoen) maakt deel uit van het basistoezicht, dat bij alle onderwijsinstellingen wordt toegepast. Dit toezicht vindt risicogericht plaats. Op grond van een analyse van de financiële gegevens uit het jaarverslag en de bijbehorende continuïteitsparagraaf en/of eventueel signalen, bepaalt de inspectie of de financiële positie van de instelling nader moet worden onderzocht. Dit is de afgelopen jaren slechts zeer sporadisch voorgekomen.

8.4 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Hoewel er op de drie subdoelen van het thema governance aandachtspunten tot verbetering zijn, is het algemene beeld wat betreft de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op governance positief. Wel merken we op dat niet alle aspecten van het beleid systematisch worden of zijn geëvalueerd.[328] Waar dat wel het geval is, gaat het meestal om een effectiviteitsvraag. De doelmatigheidsvraag blijft in evaluatiestudies op het thema 'governance' geheel achterwege. Dit geldt ook voor het bezien van het governance beleid in zijn geheel. Zo lijkt het beleid vanuit het ministerie - (deels) ingegeven vanuit bewegingen in het veld, zoals erkennen en waarderen, en ondersteund door vrijgekomen studievoorschotmiddelen - zich steeds vaker te richten op organisatorische lagen of actoren onder die van het instellingsbestuur. Dit maakt de reikwijdte van het aantal stakeholders waarvoor vanuit het ministerie beleid wordt gemaakt groter en vraagt mogelijk een herziening in de bestaande (of beoogde) dialoog tussen ministerie en het veld (koepels, instellingen, docenten, agentschappen).

Voorbeelden van beleid gericht op docenten, faculteiten en vakken zijn:

- de Stimuleringsregeling Open en Online Onderwijs (2015-2022), dat vooral impact lijkt te sorteren op specifieke vakken;[329]
- het Comeniusprogramma (2017 – heden), dat voor bevordering van onderwijskwaliteit specifiek gericht is op docenten en onderwijsleiders binnen hogeronderwijsinstellingen;[330]
- het Siriusprogramma (2008-2014), dat het voor instellingen en faculteiten mogelijk maakte om excellentieonderwijs op te starten.

---

326 Onderwijsraad (2022). Essentie van Extern toezicht

327 Beerkens, M., & Groeneweg, S. L. (2022). Kwaliteit en verantwoording in het hoger onderwijs: indicatoren, processen en beleidsalternatieven: eindrapport

328 Bijvoorbeeld het macrodoelmatigheidsbeleid voor het hoger onderwijs, een evaluatie van doelmatigheid van het toezicht op het hoger onderwijs door de verschillende actoren (op stelselniveau, CDHO, Inspectie, NVAO, en raden van toezicht op instellingsniveau) en de werking van de dialoog tussen het ministerie, koepelorganisaties, instellingen en toezichthoudende actoren.

329 Dialogic (2020). Impact Stimuleringsregeling Open en Online Onderwijs

330 Zie ook andere landelijke projecten die worden gefinancierd vanuit de '10 procents-studievoorschotmiddelen', zoals het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT, City Deal Kennis Maken en de Onderwijsprijs

Een bredere reflectie met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid is dat ondanks wetenschappelijk inzichten en/of positieve evaluaties, het ministerie in beleidskeuzes, vaak in samenhang met publieke of politieke druk, soms toch een andere route verkiest. Dit is bijvoorbeeld te zien in beleid rondom de prestatieafspraken en het leenstelsel.

8.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Met betrekking tot governance willen we een tweetal aandachtpunten voor de toekomst onder de aandacht brengen. Ten eerste, de Onderwijsraad gaf in 2013 reeds aan dat er een overlap zitten tussen de stelsel- en instellingsverantwoordelijkheid.[331] De raad wijst erop dat door de toegenomen schaal van veel besturen een strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen minister en instellingen niet houdbaar is. Immers dienen de minister en instellingsbesturen maatschappelijke belangen en zijn zij samen verantwoordelijk voor een adequaat aanbod van scholen en opleidingen. Hiermee hangt samen dat in navolging op het sturen op afstand en competitieve bekostigingsmodellen, de mid-level bestuurders bij hogeronderwijsinstellingen (decanen / faculteitsbestuur) aan invloed hebben gewonnen.[332] Tegelijkertijd hebben de medezeggenschapsraden (zoals hierboven beschreven) de laatste jaren aan autoriteit gewonnen. Dit houdt in dat er verschuivingen zijn in verantwoordelijkheden van actoren in de governance van het stelsel. Ook zijn de richtlijnen voor de Raden van Toezicht veranderd. Met andere woorden: de posities van belangrijke actoren in de hoger onderwijs governance veranderen. Welke gevolgen heeft dat voor het veronderstelde en delicate evenwicht in de checks en balances? De mate waarin deze verschuivingen passen bij de sturingsfilosofie van het ministerie kan nader worden bezien.[333]

Ten tweede, de WHW, bezien als het reguleringsinstrument van de governance van het ministerie, is nu ruim 30 jaar oud (uit 1992) en er gaan regelmatig geluiden op dat de wet toe is aan een herziening. Dit kwam bijvoorbeeld ter sprake rondom de instroom van internationale studenten[334], het laten meedoen van internationale studenten aan medezeggenschapsraden of in studentenbesturen[335], het aanbieden van studieprogramma's in een internationaal samenwerkingsverband[336], de onderzoeksfunctie van het hbo[337], veranderende interpretatie van begrippen[338], en de vele wijzigingen die de WHW sinds de invoering heeft gehad.[339]

---

331 Onderwijsraad (2013). Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Den Haag: Onderwijsraad

332 Weyer, E. (2012). Are Dutch universities becoming managed institutions? Seeking evidence for archetype change from the study of university decision-making processes. 1-20. Paper presented at INTERACT-UNI EU-SPRI Early Career Researcher Conference 2012, Enschede, Netherlands

333 de Boer, H. F., & van der Wende, M. (2020). Geef de student meer ruimte en verantwoordelijkheid: Bevindingen van de Commissie beleidsdoorlichting hoger onderwijs. TH&MA, (3), 24-28

334 Zie: https://www.scienceguide.nl/2022/12/dovemansoren-en-internationalisering/ en https://www.scienceguide.nl/2018/11/het-is-hoog-tijd-voor-een-revisie-van-de-wet-op-het-hoger-onderwijs/

335 Zie: https://www.scienceguide.nl/2021/12/medezeggenschap-hoger-onderwijsinstellingen-wordt-toegankelijker-voor-internationale-studenten/

336 CHEPS (2013). Internationale Quick Scan naar wettelijke verankering van joint programmes: op zoek naar bevorderende maatregelen

337 Zie: https://www.scienceguide.nl/2019/06/stilstaan-bij-25-jaar-whw/ en https://www.scienceguide.nl/2017/09/nhtv-verliest-rechtszaak-om-bekostiging-onderzoek/

338 Zie: https://www.scienceguide.nl/2020/04/onderwijsinspectie-wil-het-over-moeilijke-onderwerpen-hebben/

339 Zie: https://www.scienceguide.nl/2016/06/whw-slagveld-vol-lijken/

Naast de genoemde internationaliseringskwesties, wijzen de externe toezichthouders (NVAO, Inspectie en CDHO) recent op (1) het wringen van de digitalisering van het onderwijs – en met name het verzorgen van afstandsonderwijs -, (2) de flexibilisering van leerwegen (beoordeling of losse modules tezamen een diploma waard zijn), en (3) de vervaagde grenzen tussen hbo en wo opleidingen.[340] Gezien deze punten kan gesteld worden dat de wettelijke grondslag van het hogeronderwijsbestel toe is aan een doelmatigheidsevaluatie.

[340] Zie: https://www.scienceguide.nl/2022/06/toezichthouders-vrezen-voor-toekomstbestendigheid-whw/

9. Synthese op stelselniveau

9.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk geven wij een overkoepelende reflectie op de bevindingen beschreven in de voorgaande hoofdstukken. De vooraf gestelde doelen bij deze stelselrapportage zijn:

1. Het beschrijven en in beeld brengen van de resultaten van het door de minister van OCW gevoerde beleid met betrekking tot de drie stelseldoelen kwaliteit, toegankelijkheid en de doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel;
2. Het beschrijven en analyseren van de doeltreffendheid van het door de minister van OCW gevoerde beleid.

Om deze doelen te bereiken, is gebruik gemaakt van bestaande evaluaties en bestaande data. Nadat we in de voorliggende hoofdstukken het gevoerde beleid, de resultaten en, indien mogelijk, de doeltreffendheid hebben beschreven voor de afzonderlijke thema's, gaan we in dit slothoofdstuk in op het stelsel als geheel. We beschrijven allereerst de typen beleidsinstrumenten die worden ingezet (paragraaf 9.2). Daarna schetsen we de bevindingen rondom het stelsel op hoofdlijnen (paragraaf 9.3) en beschouwen we de uitkomsten in internationaal perspectief (paragraaf 9.4). Vervolgens gaan we in op de doeltreffendheid van het gevoerde beleid (paragraaf 9.5) en op de samenhang en wisselwerking tussen beleid gericht op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid (paragraaf 9.6). In paragraaf 9.7 reflecteren we op de toegepaste sturingsfilosofie, waarna we aanbevelingen op basis van deze stelselrapportage formuleren (paragraaf 9.8). We sluiten af met enkele overwegingen bij de stelselrapportage als methode voor reflectie (paragraaf 9.9). Waar relevant geven wij bij het beschrijven van deze onderwerpen aandachtspunten mee voor toekomstig beleid.

9.2 Typen beleidsinstrumenten

Bij het beschrijven van de ontwikkelde en ingezette beleidsinstrumenten hebben we vier typen onderscheiden: (1) instrumenten die gedrag beïnvloeden door financiële prikkels, (2) instrumenten die via communicatie oftewel informatie het gedrag proberen te beïnvloeden (o.a. via dialoog of management by speech), (3) instrumenten die het gedrag via wet- en regelgeving beogen te beïnvloeden, en (4) instrumenten die het gedrag beogen te beïnvloeden via de manier waarop het hoger onderwijs is gestructureerd en georganiseerd.[341] Per onderzocht thema vinden wij een andere mix van typen beleids-instrumenten. Uit de beschrijvingen van de verschillende thema's komt naar voren dat door de rijksoverheid niet alleen verschillende typen beleidsinstrumenten worden ingezet, maar dat ook de adressanten verschillen. Sommige beleidsinstrumenten richten zich op de hogeronderwijsinstellingen, andere op studenten, regionale overheden, of bedrijfsleven.

[341] Zie voor een uitgebreidere discussie: Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018 Sturing en beleidsinstrumentanalyse. Zie ook Fobé, E., et al. (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen, UGent

In Bijlage I Overzicht beleidsinstrumenten zijn de besproken beleidsinstrumenten ingedeeld naar thema en type beleidsinstrumenten. Daarbij is ook aangegeven wat de evaluatiestatus is, of het instrument is geëvalueerd en wat de bewijskracht van deze evaluatie is. Met deze tabel geven we in een oogopslag de besproken beleidsinstrumenten weer. Daarbij ontstaat het beeld dat bij het thema toegankelijkheid een mix van typen beleidsinstrumenten wordt ingezet. Bij kwaliteit zien we een nadruk op sterker sturende middelen (wet- en regelgeving en financiële instrumenten), evenals bij doelmatigheid. Bij governance komen vooral instrumenten voor die te maken hebben met wet- en regelgeving en informatie. Bij het thema aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt zien we een nadruk op informatie en wet- en regelgeving (in de vorm van experimenten) en organisatie (het sturen door creëren of bepalen van structuren en actoren).
Bij internationalisering betreft het voornamelijk financiële beleidsinstrumenten (en zijn er relatief weinig evaluaties daarvan gevonden). In zijn algemeenheid toont de tabel dat experimenten over het algemeen goed geëvalueerd worden. Voor wet- en regelgeving geldt dat veel minder. Tot slot is de effectiviteit van informatie-gerelateerde instrumenten vaak onbekend.

Het is vaak niet geëxpliciteerd waarom juist voor een bepaald type instrument wordt gekozen. We willen met de tabel daarom ook vragen oproepen, zoals 'Waarom wordt een instrument bij meerdere thema's genoemd?', 'Waarom staan er bij sommige thema's veel instrumenten en bij andere weinig?', 'Waarom komt een bepaalde type instrumenten bij het ene thema meer voor dan bij het andere?' De antwoorden op deze en andere vragen zijn voor een deel in de teksten van de afzonderlijke hoofdstukken te vinden.
Daarnaast kan het gesprek over de vragen de gebruikers van de stelselrapportage verder helpen bij het doorgronden van het overheidsbeleid en de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Dit punt raakt aan het feit dat we slechts ten dele de gehanteerde beleidstheorieën hebben gevonden. Het vaststellen van zowel de doeltreffendheid van beleid als de onderlinge relaties tussen (elkaar opvolgende of gelijktijdig ingezette) instrumenten wordt daardoor bemoeilijkt. Het meer expliciteren van de aanleiding van en overwegingen bij beleid en de keuze van instrumenten zou bijdragen aan het kunnen vaststellen van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Vervolgens kunnen op basis daarvan evidence informed besluiten worden genomen over toekomstig beleid.

9.3 Uitkomsten per hoofdbeleidsdoel samengevat

De drie stelseldoelen doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit en de doelen met betrekking tot governance, aansluiting op de arbeidsmarkt en internationalisering zijn allereerst elk afzonderlijk geanalyseerd. In desbetreffende hoofdstukken is per thema uitgewerkt wat de beleidsdoelen zijn, welke beleidsinstrumenten zijn ingezet, welke informatie de bijbehorende evaluaties hebben opgeleverd en welke aandachtspunten er zijn voor de toekomst. Voor een samenvattend overzicht van de ingezette beleidsinstrumenten bij de thema's verwijzen we naar Bijlage I Overzicht beleidsinstrumenten, volgend op dit hoofdstuk. De resultaten van elk van de thema's vatten wij onderstaand samen.

Toegankelijkheid
In het hoofdstuk toegankelijkheid staat de vraag centraal in welke mate iedereen die hiertoe gekwalificeerd is, de kans heeft om het hoger onderwijs met succes te betreden en te doorlopen zonder dat er sprake is van formele of informele factoren die dat kunnen belemmeren, en hoe het beleid op dit terrein heeft gewerkt. Wat betreft de formele toegankelijkheid van het hoger onderwijs presteert Nederland goed. Het studiefinancieringsstelsel zorgt ervoor dat financiële drempels worden weggenomen. Toch zijn er niet-formele obstakels tijdens de studie die voor sommige groepen studenten beperkend kunnen zijn. De ervaren aansluiting is niet altijd optimaal en de

studieprogressie verschilt tussen groepen studenten. Kwetsbaardere groepen in dezen blijven studenten die studeren onder bijzondere/problematische omstandigheden, studenten met een mbo-achtergrond, studenten met een migratieachtergrond, eerstegeneratiestudenten en mannen. De Wet kwaliteit in verscheidenheid beoogt dat de student op de juiste plek terecht komt. Er is in dit hoofdstuk daarom aandacht voor verbetering van de match tussen student en opleiding en voor de vraag in hoeverre selectie leidt tot een toename van kansenongelijkheid of onbedoelde zelfselectie.
We constateren rondom toegankelijkheid ook dat er geen substantiële afname zichtbaar is van uitval of switch of een verbetering van rendementen en dat studentwelzijn een aandachtspunt is.

Kwaliteit

Het hoofdstuk Kwaliteit beschrijft de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor kwalitatief goed hoger onderwijs. Deze verantwoordelijkheid bestaat uit het bieden van de juiste randvoorwaarden voor goed onderwijs, het borgen van de basiskwaliteit en het stimuleren van onderwijskwaliteit en inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Als we kijken naar de stand van zaken, zien we allereerst dat de NVAO goede onderwijskwaliteit vaststelt. Ook zijn studenten over het algemeen tevreden over hun docenten en de kwaliteit van het onderwijs, hoewel die kwaliteit (niet onverwacht) met name in het begin van de COVID19-pandemie lager werd beoordeeld. De Rijksmiddelen zijn toereikend voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs door de instellingen en de wijze waarop de basiskwaliteit wordt gemonitord, voldoet. Er is in de loop van de tijd een toenemende verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg (op maat) bij de sectoren en instellingen zelf neergelegd en academische vrijheid en sociale veiligheid krijgen groeiende aandacht in het debat, het beleid en de uitvoering. Het beleid om te stimuleren dat het hoger onderwijs aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen leidt voor een deel tot aantoonbare resultaten. Het blijft van belang dat uitgevoerde experimenten goed worden geëvalueerd en op basis daarvan heldere besluiten worden genomen over wettelijke verankering, beëindiging of voortzetting in een andere vorm. Een ander aandachtspunt op het gebied van kwaliteit is om ervoor zorg te dragen dat de WHW en de (daarop gebaseerde) toezichtkaders en kwaliteitsopvattingen ook in de toekomst blijven aansluiten bij de (veranderende) praktijk.

Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over het onderwijsaanbod, over het studierendement en over de toedeling en besteding van financiële middelen. Het onderwijsaanbod wordt als doelmatig gezien als er geen overbodige dubbelingen in het aanbod zijn en als het aanbod aansluit bij de behoefte van arbeidsmarkt en samenleving. Voor het eerste blijkt de regelgeving rond de macrodoelmatigheidstoets van de CDHO effectief. Voor het tweede is deze regeling minder effectief, vooral als het gaat om het stimuleren van aanbod in tekortsectoren. Financiële instrumenten, zoals de halvering van het collegegeld, blijken niet voldoende effectief in het stimuleren van de instroom in specifieke sectoren. Daarbij moet worden aangetekend dat door de invloed van externe factoren, zoals conjuncturele ontwikkelingen, de effectiviteit van het instrument moeilijk te bepalen is. Sector- en regioafspraken hebben meer potentie op dat gebied, maar als het gaat om het beïnvloeden van studiekeuzes blijkt dat ook met deze instrumenten lastig. Als we kijken naar studierendement zien we dat de bachelorrendementen in het hoger onderwijs nagenoeg stabiel zijn (met een lichte toename van het rendement over de jaren in het wo). Financiële instrumenten zoals beurzen blijken niet voldoende effectief. Het beleid om het aantal bekostigde associate degree opleidingen en hbo-masters te vergroten werpt zijn vruchten af. Bij de financiële doelmatigheid wordt in 2021 geconcludeerd dat de inzet van publieke middelen, via de bekostiging, toereikend is voor het verzorgen van onderwijs aan de hogescholen en universiteiten, maar niet toereikend voor onderzoek. Aanpassingen in de manier waarop het geld verdeeld wordt hebben de stabiliteit van de bekostiging wel verbeterd, maar de toereikendheid is hierdoor niet of nauwelijks veranderd. Of de aanwending van middelen via specifieke programma's zoals kwaliteitsafspraken en

NP-Onderwijs tot meer resultaten leiden is nog niet duidelijk. De invoering en recente afschaffing van het leenstelsel heeft op de studenten wel effect gehad (de 'pechgeneratie'), maar de maatschappelijke gevolgen, in termen van toegankelijkheid, zijn beperkt gebleven.

Aansluiting op arbeidsmarkt

Het hoofdstuk over aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt gaat in op het beleid dat de overheid inzet om deze aansluiting te bewaken en bevorderen. Bij veel beleidsmaatregelen is het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt niet de hoofddoelstelling, maar één van de beleidsdoelen. Bij de aanpakken voor de tekort-sectoren en het beleid rondom LLO is de aansluiting op de arbeidsmarkt wel het primaire doel. De brede aanpakken voor de tekortsectoren hebben echter nog niet tot de gewenste resultaten geleid. Het LLO-beleid bestaat uit een veelheid aan maatregelen van verschillende orde en laat minder samenhang zien. Sommige zijn veelbelovend en worden wettelijk verankerd, andere zijn te recent om al aantoonbare resultaten te geven. Effecten in de vorm van een hogere deelname aan LLO zijn op dit moment nog niet zichtbaar.
Van belang is om de resultaten van het tekortsectorenbeleid – en ook het LLO-beleid - te bezien binnen de context van maatschappelijke, economische en conjuncturele ontwikkelingen die ook van invloed zijn op de (opleidings)keuzes die studenten en werkenden maken. Het gaat om een speelveld waarin naast de overheid ook de markt en de sociale partners een rol hebben. In hoeverre de beperkte resultaten te maken hebben met de ingezette beleidsinstrumenten en/of het speelveld waarin ze worden ingezet kan niet worden vastgesteld. Tot slot, het brede beleidsdoel om studiekeuzes beter te laten aansluiten op de arbeidsmarktvraag wordt vooral ondersteund door betere informatievoorziening en laat positieve uitkomsten zien onder studenten.

Internationalisering

In het hoofdstuk over internationalisering is gekeken naar verschillende aspecten: de inkomende en uitgaande student- en stafmobiliteit, internationalisation at home, de stayrate en de opleidingstaal. Als we louter kijken naar de kerncijfers voor internationalisering (in- en uitgaande studentmobiliteit op het gebied van studiegerelateerde activiteiten) dan is het internationaliseringsbeleid in het algemeen als succesvol te beoordelen. Nederland bekleedt binnen Europa een toppositie als het gaat om internationale studentmobiliteit, zowel inkomend als uitgaand. Overheidsbeleid richt zich ook op 'internationalisering in evenwicht'. Het aantal studenten uit het buitenland dat een *volledig studieprogramma* in Nederland volgt is in tien jaar sterk gestegen.
De procentuele groei was in het afgelopen jaar lager dan in de jaren ervoor. Het is niet duidelijk of dit een trendbreuk is en of dit gerelateerd is aan gevoerd beleid om meer evenwicht te brengen in de gewenste effecten van internationalisering enerzijds en de daaraan gerelateerde zorgen anderzijds. Er lijken vooralsnog weinig aantoonbare problemen te zijn voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten. Internationalisering heeft een positief effect op taalvaardigheid, contacten, cultureel besef en persoonlijke ontplooiing. Ook blijken de baten van buitenlandse studenten die in Nederland komen studeren (diplomastudenten) hoger dan de kosten daarvan voor de Rijksbegroting. Economisch is het van belang het buitenlandse talent voor de Nederlandse economie te behouden; de stayrate. Deze is veel hoger voor niet-EER studenten dan voor EER-studenten. Niet-EER studenten zijn bovendien goedkoper omdat ze buiten de bekostiging vallen. Tegenover de positieve effecten van internationalisering staan spanningen en zorgen over adequate randvoorwaarden, zoals huisvesting, taalvaardigheid en het groeiende aanbod van Engelstalige opleidingen (in met name het wo). Met als gevolg de wens van alle partijen om beter te sturen op de internationale studentstromen.

Governance
Het hoofdstuk Governance gaat in op goed bestuur, medezeggenschap en toezicht. Door de beleidswijzigingen in de afgelopen jaren zijn de bestuurlijke verhoudingen veranderd, denk bijvoorbeeld aan de toegenomen rol van medezeggenschapsraden. Het algemene beeld wat betreft de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op governance is positief. Niet alle aspecten van het beleid zijn of worden echter systematisch geëvalueerd. Voor het algemene beeld wijzen wij op twee aandachtpunten voor de toekomst. Ten eerste veranderen de posities van belangrijke actoren in de governance van het hoger onderwijs. Er is daarom aandacht nodig voor de inrichting van verantwoordelijkheden en de benodigde checks en balances. Ten tweede, de WHW is nu ruim dertig jaar oud en er worden regelmatig zorgen geuit over de toekomstbestendigheid van dit wettelijke kader, zoals ook wordt geconstateerd bij discussies rondom kwaliteit, kwaliteitsbevordering en flexibilisering.

9.4 Uitkomsten in internationaal perspectief

In deze paragraaf gaan we in op de internationale positie van Nederland op de drie stelseldoelen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Het Nederlandse hoger onderwijs scoort relatief goed op het gebied van toegankelijkheid, als we ons land vergelijken met de ons omringende landen. De participatie aan het hoger onderwijs van eerstegeneratiestudenten in Nederland is relatief hoog. Nederland heeft een relatief hoog percentage hoger opgeleiden. Ook presteert Nederland goed als het gaat om deelname van volwassenen aan opleidingen en cursussen (formeel en non-formeel leren). Nederlandse studenten voelen zich overwegend thuis in het hoger onderwijs. Nederland zit daarmee bij de best scorende landen. We zien in internationaal verband dat zowel de inkomende als de uitgaande mobiliteit (buitenlandse studenten in Nederland en Nederlandse studenten met buitenlandervaring) vrij hoog is, evenals de arbeidsmarktparticipatie van ho-afgestudeerden. Wat betreft kwaliteit zien we dat de tevredenheid van studenten over hun docenten in internationaal perspectief gemiddeld of iets daarboven is. Academische vrijheid is een punt van aandacht in Nederland. In de academic freedom index (AFI) behoort Nederland tot de top 30-40 procent van de wereld en scoort daarmee lager dan bijvoorbeeld België en Duitsland, die in de top tien procent staan. Met betrekking tot doelmatigheid zien we dat de daling in publieke uitgaven voor hoger onderwijs gerelateerd aan het Bruto Nationaal Product ongeveer in lijn zijn met het internationale beeld. Nederland neemt een middenpositie in wat betreft het studierendement van vrouwen op bachelor niveau. Voor mannen scoort Nederland relatief goed.

9.5 Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

De doeltreffendheid op de zes hoofdbeleidsdoelen is in de afzonderlijke hoofdstukken beschreven. In dit slothoofdstuk maken we een dwarsdoorsnede en beschouwen we wat er op dit moment goed gaat en waar aandachtspunten liggen. Vooraf is van belang om vast te stellen dat gevoerd beleid en inzet van bijbehorende instrumenten zich in een veranderende omgeving en context afspelen. Aan langjarige verandering op een indicator of het ontbreken daarvan kunnen daarom niet eenvoudig conclusies worden verbonden. Beleidsmaatregelen kunnen elkaar versterken of afzwakken; er is geen sprake van randomised controlled trials die geïsoleerde effecten kunnen vaststellen. Daarnaast is het onduidelijk wat het effect zou zijn geweest van geen actief beleid of ander beleid. Ook worden te behalen doelen niet altijd specifiek gemaakt. Dit alles bemoeilijkt het vaststellen van causale relaties, die behulpzaam zouden zijn bij het doen van uitspraken

over doeltreffendheid van gevoerd beleid en de vorm waarin dat gebeurde.[342] Dit neemt niet weg dat we rode draden kunnen beschrijven in wat er goed gaat en wat aandachtspunten zijn.

Waar gaat het goed?

De uitkomsten van het beleid voor de stelseldoelen doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit zijn in grote lijnen positief te noemen. De formele toegankelijkheid van het hoger onderwijs is goed. Rijksmiddelen zijn toereikend voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs door de instellingen en de wijze waarop de basiskwaliteit wordt gemonitord, voldoet. Stimulerende maatregelen zoals de Basiskwalificatie Onderwijs en het Comenius-programma hebben tot aantoonbare resultaten geleid. Instrumenten om de structuur van het onderwijs te veranderen hebben gewerkt. Het aanbod aan Ad-opleidingen en hbo-masters is door nieuwe regelgeving flink toegenomen en het aantal wo-masters is door afspraken in de sectoren teruggebracht (en deze zijn niet 'onterecht' vervangen door tracks binnen masteropleidingen). Ook het algemene beeld wat betreft de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op governance is positief te noemen. De uitkomsten van het internationaliseringsbeleid in de zin van de bereikte hoge studentenmobiliteit en effecten op competenties van studenten (en docenten) zijn positief, maar worden op dit moment overschaduwd door zorgen over huisvesting en taalvaardigheid. Wat betreft de aansluiting op de arbeidsmarkt is de situatie in het algemeen positief te noemen. De arbeidsmarkt-participatie onder ho-afgestudeerden is hoog, ze vinden snel een baan en veelal op het gevolgde opleidingsniveau. Het overheidsbeleid gericht op het verbeteren van de aansluiting met de arbeidsmarkt laat vooral positieve uitkomsten zien op het vlak van informatievoorziening voor een weloverwogen studiekeuze voor studenten.

Wat zijn aandachtspunten?

Hoewel het algemene beeld vanuit arbeidsmarktperspectief positief is, is het gevoerde beleid gericht op de urgente thema's LLO en de tekortsectoren weinig doeltreffend gebleken. Het beleid toont slechts beperkte resultaten, bijvoorbeeld in de positieve evaluatie van afzonderlijke experimenten en de toegenomen (maar nog niet voldoende) samenwerking binnen de tekortsectoren. De beoogde impact, namelijk een groei van deelname aan LLO en minder tekorten in de zorg, (bèta)techniek en onderwijs wordt op dit moment nog niet bereikt. De reikwijdte van overheidsbeleid op dit thema is echter beperkt. Werkgevers hebben hierin immers ook een verantwoordelijkheid. En de arbeidsmarkt wordt ook bepaald door maatschappelijke, economische en conjuncturele factoren. De ho-instellingen zijn wat de invulling van de opleiding autonoom; ze bepalen zelf in hoeverre stage of andere onderwijsvormen waarmee het werkveld vanuit de opleiding kan worden verkend, onderdeel uitmaken van de opleiding. Dit maakt dat de overheid hier alleen stimulerend en niet sturend kan optreden. Verder kan de overheid binnen de bestaande regelingen uitbreidingen van het aanbod op grond van regionale maatschappelijke/arbeidsmarkt overwegingen wel tegenhouden maar uitbreidingen niet positief sturen. Hier moeten stimulerende mogelijkheden vooral gezocht worden in de dialoog en het faciliteren van samenwerking (in de regio).

Met andere woorden, de wet- en regelgeving rondom het garanderen van een bepaalde basis wat betreft kwaliteit, toegang en aanbod en het tegengaan van ongewenste situaties bij deze stelseldoelen werkt. Beleid waar een stimulerende werking van uit moet gaan lijkt minder op te leveren. Afzonderlijke experimenten zijn soms wel succesvol, maar effecten van het beleid als geheel blijven uit. In hoeverre dit aan de beleids-instrumenten ligt of aan de impact van externe factoren, zoals economische ontwikkelingen, is niet vast te stellen.

[342] SEO Economisch onderzoek (2019). Impact van het hoger onderwijsbeleid 2015-2018

Zowel vanuit de analyse van het kwaliteitsbeleid als het beleid op het gebied van governance en doelmatigheid komt de vraag naar voren hoe toekomstbestendig de WHW nog is, gezien de vele aanpassingen van de wet die door de jaren heen al hebben plaatsgevonden en de huidige ontwikkelingen. Vanuit meerdere actoren, meerdere thema's en over langere tijd zien we dit terugkomen. We achten het daarom van belang dat de WHW expliciet kritisch wordt beschouwd. Als de flexibilisering van het onderwijs-aanbod, waarmee al op beperkte schaal wordt geëxperimenteerd, meer ingang vindt dan zullen de beleidsinstrumenten die nu worden ingezet om de macrodoelmatigheid en kwaliteit te waarborgen kritisch op hun doeltreffendheid moeten worden beoordeeld. Mogelijk verandert de context dan zodanig dat een andere aanpak nodig is om macro-doelmatigheid en kwaliteit op zorgvuldige wijze te bewaken. Ook zal de overweging om de internationale studentenstroom waar gewenst te beheersen weer om een aanpassing van de wet vragen. Daarbij is het over het geheel bezien belangrijk om de balans tussen ruimte en regels te blijven bewaken.

9.6 Samenhang en wisselwerking tussen de drie hoofddoelen van het stelsel

De drie stelseldoelen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid zijn niet los van elkaar te zien en kennen ook samenhang en wisselwerking. Er wordt in dit kader ook gesproken over het trilemma, door de minister van OCW beschreven als "dat we tegelijkertijd de toegankelijkheid van het hoger onderwijs willen behouden, een hoge onderwijskwaliteit willen realiseren én (overheids)middelen doelmatig willen besteden".[343] De invulling van deze doelen en hun onderlinge verhouding zijn onderhevig aan politieke en maatschappelijke dynamiek; we hebben echter niet gevonden dat de stelseldoelen op zichzelf ter discussie zouden staan. Maatschappelijk gedeelde waarden bepalen de ruimte voor de overheid om in te grijpen. Als die waarden worden geschonden of bedreigd, kan dat reden zijn tot interveniëren: 'Vrijlaten waar het kan en ingrijpen als het moet'. Die gedeelde waarden zijn het afgelopen decennium op de meeste punten niet wezenlijk veranderd. Er zijn echter ook onderwerpen waar het schuurt, waar het relatieve belang van de stelseldoelen verschuift. Dit geldt bijvoorbeeld voor het meer responsieve deel van kwaliteit: in hoeverre komt het onderwijs tegemoet aan de eisen en wensen voortkomend uit grote maatschappelijke vraagstukken? En Hoe verhouden bijvoorbeeld gelijke kansen en doelmatigheid zich tot elkaar? Hier lijkt een beweging zichtbaar die toegankelijkheid en ruimte voor persoonlijke ontwikkeling laat prevaleren boven doelmatigheid, met als voorbeelden het recente besluit om de basisbeurs weer in te voeren, samenhangend met het negatieve sentiment rondom 'rendementsdenken', en de aankondiging van de minister om de BSA-norm te maximeren op 30 EC. Op het thema internationalisering zien we dat de waarden ook verschuiven: waar kwaliteitsoverwegingen eerder reden waren om internationalisering te stimuleren, is het in de huidige tijd een argument om internationalisering op een aantal aspecten te beperken. Kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid zijn ook op het thema internationalisering op complexe wijze met elkaar verbonden.

Als we kijken naar samenhang en wisselwerking is daarnaast van belang dat het perspectief van waaruit men kijkt, bepaalt in welke mate een gegeven of ontwikkeling als wenselijk of onwenselijk wordt gezien. Het individu, de samenleving en de arbeidsmarkt hebben elk een ander perspectief. Perspectieven waar overeenkomsten in zitten, maar ook verschillen. Verschillen die leiden tot inherente spanning tussen doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijk-heid. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor de samenleving als geheel een balans te vinden en beleid te maken dat dat bewerkstelligt. Een individuele burger redeneert (op zijn minst deels) vanuit het persoonlijk belang en wat het individu nodig

[343] Ministerie van OCW (2015). Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025

heeft om zich optimaal te kunnen ontwikkelen in het hoger onderwijs. De arbeidsmarkt, ten slotte, kijkt naar wat nodig is om een toekomstbestendig(e) personeelsbestand en concurrentiepositie te realiseren. Vanuit deze drie invalshoeken kunnen de oordelen over bijvoorbeeld de balans tussen kwaliteit en doelmatigheid (deels) anders zijn en kan de wisselwerking anders worden gewaardeerd.

9.7 Sturingsfilosofie

In de beleidsdoorlichting uit 2019 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de ontwikkeling en opzet van de HOAK- besturingsfilosofie van het Nederlandse hogeronderwijs-stelsel.[342] Een belangrijk uitgangspunt van deze filosofie is dialoog tussen het ministerie en het veld. De beleidsdoorlichting concludeert dat de dialoog zoals oorspronkelijk beoogd, dertig jaar na invoering niet is verdwenen maar wel is veranderd. Zo is de formele dialoog verworden tot voornamelijk informeel overleg dat vooral op stelselniveau wordt gevoerd Daarnaast is er sprake van een vernieuwde beleidscyclus.
Voorheen bevatten de strategische agenda's van OCW zowel trends als een terugblik en aankondiging van nieuwe beleidsvoornemens. Deze onderdelen zijn nu meer uit elkaar getrokken (in beleidsbrief, stelselrapportage en toekomstverkenning). De veronderstelling van deze verandering is dat hiermee de ingezette beleidsinstrumenten beter met elkaar worden verbonden, waarmee de consistentie en de onderbouwing van het overheidsbeleid wordt verbeterd.[344] In welke mate deze veronderstelling juist is, is een onderwerp voor toekomstige evaluaties.

We constateerden in het hoofdstuk Governance dat het Ministerie op verschillende beleidsthema's - (deels) ingegeven vanuit bewegingen in het veld, zoals erkennen en waarderen, en ondersteund door vrijgekomen studievoorschotmiddelen - beleid is gaan maken op meer operationeel niveau. Het Comeniusprogramma gericht op docenten is hier een voorbeeld van en heeft overeenkomsten met de talentprogramma's zoals die er rondom onderzoek al eerder waren. We kunnen niet vaststellen in welke mate de beleidsbeweging naar het operationele niveau een bewuste overweging is geweest en in welke mate deze beweging incidenteel is, of meer permanent. De beweging duidt echter wel op een verandering in het 'sturen op afstand' principe. Het uitgangspunt was immers dat het ministerie vertrouwt op het zelfregulerend vermogen van relatief autonome instellingen, waarbij het ministerie in 'betrokken bescheidenheid' ruimte laat aan de dynamiek van en eigen initiatief in het veld.

Het type beleidsinstrument dat past bij het principe van sturen op afstand is een combinatie van regulering en informatie-instrumenten. Het ligt voor de hand om minimaal een aantal onderwerpen wettelijk te verankeren. Een volwaardige medezeggen-schap is hiervan een voorbeeld. Het afleggen van verantwoording en rekenschap om mogelijk opportunistisch gedrag in te tomen door middel van wetgeving is verstandig. Vergaande regulering daarentegen sluit niet bij het principe van sturen op afstand.
Een dialoog door middel van informatie-uitwisseling en afstemming op basis van overleg is daarvoor de aangewezen weg. We zien echter een diversere mix van ingezette beleidsinstrumenten (zie paragraaf 9.2 'Typen beleidsinstrumenten').

Verder vonden wij in deze stelselrapportage verschillende beleidsverschuivingen die vooral waren ingegeven vanuit een veranderende publieke of politieke opinie.
Denk hierbij aan het internationaliseringsbeleid en veranderingen in studiefinanciering. Dit schuiven in waarden past bij het democratisch bestel van Nederland maar legt tevens druk op de sturing van het hoger onderwijs. De grilligheid van de politiek vergt veel

344 Zie: Nota van inlichtingen offerteaanvraag stelselrapportage

bestuurlijke energie en draagt niet bij aan de rust in het veld. De vraag is hoe deze grilligheid in politiek en samenleving zich verhoudt tot sturen op afstand. Het is wenselijk om de besturingsfilosofie ook vanuit deze optiek te beschouwen.

9.8 Aanbevelingen

Voordat we in de volgende paragraaf ingaan op een stelselrapportage als instrument voor reflectie op gevoerd beleid, vatten we hier de aanbevelingen voor de beleidscyclus samen die voortkomen uit de bevindingen van deze stelselrapportage. Hoewel de praktijk van het ontwerpen, uitvoeren en evalueren van beleid weerbarstig is en zal blijven, vragen we aandacht voor de volgende drie punten:

- Expliciteer de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan gekozen beleid. We hebben nu slechts ten dele de gehanteerde beleidstheorieën kunnen vinden. Het vaststellen van zowel de doeltreffendheid van beleid als de onderlinge relaties tussen (elkaar opvolgende of gelijktijdig ingezette) instrumenten wordt daardoor bemoeilijkt. Als de aanleiding voor en overwegingen bij beleid en de keuze van instrumenten explicieter wordt vastgelegd, kan dat bijdragen aan het vaststellen van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Vervolgens kunnen op basis daarvan evidence informed besluiten worden genomen over toekomstig beleid.
- Stel bij nieuwe beleidsdoelen, zeker ook bij experimenten, (waar mogelijk kwantitatieve) indicatoren voor succes vooraf vast. Dit draagt bij aan het uiteindelijk kunnen doen van uitspraken over doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Ook dit is, net als voorgaande aanbeveling, behulpzaam bij het nemen van evidence informed besluiten over toekomstig beleid.
- Evalueer systematisch. Een deel van het gevoerde beleid wordt geëvalueerd. Voor een deel van het beleid gebeurt dit niet. Het is niet expliciet waarom dit deels wel en deels niet gebeurt. Daarnaast is bij een deel van de beleidsmaatregelen niet duidelijk wat er gebeurt met de uitkomsten van de evaluatie omdat duidelijke besluiten daarover niet vindbaar (of niet genomen?) zijn.

9.9 Stelselrapportage als methode voor reflectie

Het is de eerste keer dat in de huidige vorm een stelselrapportage hoger onderwijs voor Nederland is opgesteld. Vanuit het perspectief van de onderzoekers is deze vorm nuttig om zicht te krijgen op gemaakte keuzes. Een stelselrapportage maakt inzichtelijk dat beleid vaak invloed heeft op meerdere thema's en dat tegelijkertijd keuzes op de afzonderlijke thema's ook afzonderlijk gemaakt worden. De rapportage toont ook dat de typen beleidsinstrumenten soms verschillen tussen thema's, terwijl de achterliggende overwegingen daarbij niet goed terug te vinden zijn. Naast dit nut van de stelselrapportage als methode voor reflectie, zien we ook dat de aanbevelingen in paragraaf 9.8 nodig zijn om het nut te vergroten. De huidige bevinding dat beleidstheorieën slechts deels geëxpliciteerd zijn en er niet in alle gevallen systematisch wordt geëvalueerd, is een les op zich. Deze les is echter niet nieuw en beperkt de uitspraken die met een stelselrapportage kunnen worden gedaan. Dit kan relevant zijn om mee te wegen als een stelselrapportage voor andere onderwijssectoren overwogen wordt.

Het uiteindelijke beoordelen van de toegevoegde waarde van de stelselrapportage is aan de opdrachtgever, het ministerie van OCW. Het ministerie heeft gekozen voor een stelselrapportage op hoofdlijnen waarin de drie stelseldoelen en drie andere hoofddoelen zijn samengenomen. Dit heeft als belangrijke meerwaarde dat het recht doet aan de onderlinge samenhang, zoals alleen al blijkt uit de vele verwijzingen tussen de thematische hoofdstukken. Er zou echter naar aanleiding van deze stelselrapportage in de toekomst ook gekozen kunnen worden voor thematische verdieping, waarbij een van de zes doelen

gedetailleerder in kaart wordt gebracht over een langere periode. Dat dient echter een wat ander doel en betekent juist nadere verdieping in plaats van hoofdlijnen van en tussen thema's. Beide vormen sluiten elkaar ook niet uit; een combinatie van thematische verdieping en na verloop van tijd opnieuw een integrale stelselrapportage maakt het mogelijk om zowel verdiepend als overkoepelend het resultaat van beleid te volgen en ervan te leren. Keuzes daarin hangen af van de behoefte die het ministerie heeft naar aanleiding van de punten die in deze stelselrapportage naar voren komen.

Daarnaast zou een vergelijking van de effectiviteit van verschillende instrumenten die voor een vergelijkbaar doel worden ingezet, een interessante invalshoek kunnen zijn voor een toekomstige stelselrapportage. De onderzoekers hebben op dit moment echter de indruk dat de beschikbare informatie (zie opnieuw de genoemde aanbevelingen) daarvoor niet voorhanden is. Zo'n vergelijking vereist bovendien dat veel variabelen wél constant zijn, om zo een geïsoleerd effect vast te kunnen stellen. De haalbaarheid daarvan valt te betwijfelen.

Wat betreft de vorm van de stelselrapportage zouden in de toekomst de achterliggende data mogelijk ook interactief ontsloten kunnen worden. Dat maakt het mogelijk voor de lezer om bijvoorbeeld middels een dashboard zelf dataselecties te maken of middels hyperlinks direct door te klikken naar onderliggende evaluaties of verdiepende informatie. Dat vraagt een andere opzet voor de publicatie dan zoals nu gekozen.

Meer dan bij de start voorzien, zien we als onderzoekers de stelselrapportage ook als een middel om vragen op te roepen bij de lezer en gebruiker. Het beschrijven van (de effecten van) in de afgelopen jaren gevoerd beleid en het informeren over de stand van zaken op de indicatoren, lijkt zich te richten op het recente verleden en de huidige stand van zaken. De recent uitgevoerde Toekomstverkenning mbo, hoger onderwijs en onderzoek had juist de toekomst als scope. Gaandeweg kwam desalniettemin bij de stelselrapportage ook meer de vooruitblikkende functie aan de orde. Wat valt beleidsmakers op bij het lezen? Wat betekent dit voor toekomstig beleid? Welke zaken zouden verder moeten worden uitgezocht? Het is aan het ministerie van OCW als opdrachtgever van de toekomstverkenning en de stelselrapportage om beide in samenhang te beschouwen. Zo kan worden bepaald of de combinatie als onderdeel van de vernieuwde beleidscyclus leidt tot de benodigde informatie voor het maken van toekomstig beleid.

Bijlage I Overzicht beleidsinstrumenten

Onderstaand overzicht toont de beleidsinstrumenten geordend naar thema en type. De thema's zijn de thema's in deze stelselrapportage. De typen zijn:

- Informatie: sturen door berichten, overleg, communicatie, waarmee gewenst gedrag wordt gestimuleerd zonder verplichtend karakter en directe financiële consequenties;
- Financieel: sturen door financieel vergoeden, belonen of ontmoedigen van bepaald gedrag met of zonder directe tegenprestatie;
- Regulering: sturen via gezag en bevoegdheden, gericht op het afdwingen van gewenst gedrag door middel van geboden en verboden;
- Organisatie: sturen door creatie of bepalen van structuren en actoren, waarmee indirect ook informatie opgehaald en verspreid kan worden.

	Toegankelijkheid	Kwaliteit	Doelmatigheid	Governance	Aansluiting arbeidsmarkt	Internationalisering
Informatie	• Studiekeuze123 (3) • Studiekeuzecheck (4) o ECIO o ETHO		o Bestuursakkoorden (krimp regio's) o Sectorplannen	o Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap o Jaarverslagen instellingen o Stelselrapportage o Toekomstverkenning o Bestuursakkoorden	o Sectorplannen o Stagemanifest • Expertisepunt LOB (4) • Techniekpact (2) • Actieprogramma Werken in de Zorg (3) o Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn o Bestuursakkoorden (tekortsectoren) o Publiekscampagne Ik Zorg • Studiekeuze123 (3) o digitaal leeroverzicht van scholingsactiviteiten	o Duitsland Instituut (DIA) o Nuffic o Stichting Cinop
Financieel	• Studiefinancieringsstelsel (3) • Studievoorschot (3) • Leven Lang Lerenkrediet (4) • Wet verlaagd wettelijk collegegeld (3) o Profileringsfonds	o Subsidieregeling Lerarenbeurs • Comeniusprogramma (4) o Nationaal Programma Onderwijs • Siriusprogramma (5) • Leven Lang Lerenkrediet (4) o Onderwijspremie	o Bekostiging hbo-masters o experimenten Open Bestel • Siriusprogramma (5) o City Deal Kennis Maken o Bekostigingsmodel • Experiment Prestatieafspraken (4) • Studiefinanciering (3) o Nationaal Programma Onderwijs • Studievoorschot (3) • Wet verlaagd wettelijk collegegeld (3) • Experiment vraagfinanciering (4)	o Financiële sancties (na aanwijzing, rol Inspectie en RvT)	• Siriusprogramma (5) • regeling zij-instroom leraren (1) • Versnellingsplan Onderwijsinnovatie en ICT (2) • Levenlanglerenkrediet (4) o Voucher 'pechgeneratiestudenten o Stap-budget	• Bekostigingsmodel (internationale studenten / financiële positie instellingen) (4) • Studiefinanciering (3) o Subsidies Nuffic (o.a. informatieverzameling en deling) o Holland Scholarship o FullBright o MENA Scholarship Programme (MSP) o Orange Knowledge Programme (OKP) o Neso-programma o Subsidie virtuele internationale samenwerkingsprojecten
Wet- en regelgeving	o Wet kwaliteit in verscheidenheid • Selectie van studenten (4) • Bindend studieadvies (3) • Toezicht Onderwijsinspectie (1)	o Wet kwaliteit in verscheidenheid • Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (2) o Kwaliteitsafspraken	o Macrodoelmatigheidstoets (herzien 2014, 2018, 2023) o Experiment 'accreditatie onvolledige opleidingen' • Selectie van studenten (4) • Bindend studieadvies (3)	o WHW, Hfst 9 en 10 o Kwaliteitsafspraken o Macrodoelmatigheidstoets (herzien 2014, 2018, 2023) o Wet accreditatie op maat • Wet versterking bestuurskracht (Wvb) (o.a. medezeggenschap) (2) • Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (2)	o Macrodoelmatigheidstoets (herzien 2014, 2018, 2023) o Arbeidsmarktfixus	o WHW Voertaal onderwijs o Kaders voor accreditatie o Wettelijke verankering Gedragscode Internationale Student
Structuur/ organisatie	• Associate degrees (3)	• Experiment vraagfinanciering (4) • Experiment leeruitkomsten (4) • Experiment flexstuderen (4) • Accreditatiestelsel (2)	• Associate degrees (3) o Professional doctorate • Experiment leeruitkomsten (4) o Experiment educatieve module (3)	o Samenstelling RvT instellingen	• Associate degrees (3) o Professional doctorate • Promotieonderwijs (3) • Experiment educatieve module (3) • Experiment flexstuderen (4) • Mkb-route in het hbo (3) • Experiment leeruitkomsten (4) o Pilot microcredentials	o Titulatuur

Evaluatie status •: (formeel) geëvalueerd o: niet (formeel) geëvalueerd
Bewijskracht van de wijze van evalueren[345]:
1: De evaluatie is descriptief, literatuur / desk research
2: De evaluatie is uitgevoerd met kwalitatieve data (interviews / focus groepen)
3: De evaluatie is indicatief, kwantitatieve data (indicatoren, surveys)
4: De evaluatie is plausibel causaal, combinatie van methoden
5: De evaluatie is uitgevoerd met causaal, experimenteel onderzoek

[345] Yperen, T. A. van & Veerman, J. W. (2008). Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg