

## Colofon

Titel                      Onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW

Uitgebracht aan        DGHBWE van het ministerie van OCW

Datum                    17 januari 2018

Kenmerk                 2018-000008044

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Onderzoeksrapport

## Onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW

---

# Inhoud

<b>Aanleiding opdracht</b>	<b>5</b>	
1.1	Aanleiding	5
1.2	Context	5
1.3	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Aandachts- en verbeterpunten in de sturing</b>	<b>11</b>
2.1	De huidige subsidie	11
2.2	De sturing vanuit OCW richting Nuffic	11
2.2.1	Meer focus aanbrengen in de bijdrage van Nuffic aan de hoofddoelstellingen van OCW	12
2.2.2	Sturingsinrichting nog niet optimaal	13
2.2.3	Zoeken naar overeenstemming en draagvlak, autonomie Nuffic aandachtspunt	15
2.2.4	Sturing nog niet altijd SMART gemaakt	16
2.2.5	Beoordeling van de opdrachten, bijsturing en risicobeheer kunnen scherper	16
2.2.6	Synergie tussen beleidsdoelstellingen nog niet expliciet gemaakt	16
2.2.7	Omgevingsfactoren en invloed van andere stakeholders niet perse in lijn met de doelstellingen van OCW	17
2.3	Binnen OCW bestaat behoefte aan fijnmazigere financiële verantwoording	17
2.4	Spanningsveld tussen verantwoordelijkheid OCW en de autonomie van Nuffic	18
2.4.1	Stelselverantwoordelijkheid OCW en bestuurlijke attitude van OCW behoeven aandacht	18
2.4.2	Autonomie Nuffic verklaarbaar vanuit verschillende factoren	19
2.4.3	Sturing per onderdeel van het activiteitenplan van Nuffic	20
2.5	Aandachtspunten bij de samenwerking binnen OCW	23
2.5.1	Interne drukte bij OCW en verschillen van inzicht bemoeilijken soms de aansturing	23
2.5.2	Brede behoefte aan eenduidig account-houderschap, maar ook andere visies	23
<b>3</b>	<b>Opties voor verbetering van de sturing</b>	<b>25</b>
3.1	Breed spectrum aan mogelijkheden voor vormgeving van de sturing	25
3.1.1	Opties voor het vormgeven van de sturing richting Nuffic	25
3.2	Mogelijkheden voor verscherping van de sturing richting Nuffic	28
3.2.1	Scherpere sturingsattitude	29
3.2.2	Verbetering van inhoud, structuur en voorbereiding van bestuurlijke overleggen	29
3.2.3	Mogelijkheden voor (betere) prestatieafspraken en prestatie-indicatoren	29
3.2.4	Keuzes maken in de financiële aansturing	30
3.3	Interne organisatie: liefst eenduidig account-houderschap	31
3.3.1	Toewerken naar een optimale situatie	31
3.3.2	Conditie waaronder het eenduidig account-houderschap effectief kan functioneren	32
<b>4</b>	<b>Dilemma's en keuzes voor OCW</b>	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>Verantwoording onderzoek</b>	<b>34</b>
5.1	Gehanteerde Standaard	34
5.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	34
5.3	Object van onderzoek, afbakening en definities	34
5.4	Referentiekader	35
5.5	Aanpak en uitvoering	35

5.6 Verspreiding rapport

35

**6 Ondertekening**

**36**

# Aanleiding opdracht

## 1.1 Aanleiding

Het beleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) is erop gericht de internationalisering van het onderwijs in Nederland te ondersteunen en te bevorderen. Hiervoor verstrekt OCW jaarlijks een instellingsubsidie aan de stichting Nuffic in Den Haag. Nuffic heeft als taak overheidsprogramma's voor OCW uit te voeren op het vlak van internationalisering van onderwijs. Belangrijke taken die Nuffic in opdracht van OCW uitvoert zijn: het ontwikkelen van kennis en expertise; de bevordering en verankering van internationalisering in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar en beroepsonderwijs en het hoger onderwijs; het geven van voorlichting en informatie over het Nederlandse en buitenlandse onderwijs; het waarderen van diploma's en het nationaal agentschap Erasmus+. Ook is het bureau van de Nederlandse Commissie Unesco ondergebracht bij Nuffic. Daarnaast heeft Nuffic van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op basis van een procedure voor directe gunning de opdracht gekregen om in het kader van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking aan kennisontwikkeling te doen in diverse lage en lage-midden inkomens landen. Bovendien is er nauw overleg met koepelorganisaties in het onderwijs zoals de VSNU en de Vereniging Hogescholen en andere belanghebbenden.

De opdrachtgever, de DGHBWE van OCW, wil graag inzicht krijgen in mogelijkheden tot verbetering en versteviging van de sturing vanuit OCW richting Nuffic. Hiervoor is een onderzoek aangevraagd bij de Audit Dienst Rijk (ADR).

Door de opdrachtgever OCW is er expliciet voor gekozen dat de ADR gedurende het onderzoek geen gesprekken heeft gevoerd met directie of medewerkers van Nuffic, zie verder onder afbakening onder 5.3.

## 1.2 Context

Nuffic heeft inmiddels al ruim zestig jaar een subsidierelatie met het ministerie van OCW. Deze subsidie is een instellingsubsidie vanuit de beleidsdirectie hoger onderwijs en studiefinanciering (HO&S), waarbij ook de beleidsdirecties primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), middelbaar en beroepsonderwijs (MBO) en internationaal beleid (IB) betrokken zijn. De instellingsubsidie vanuit het ministerie van OCW is in de beschikking voor 2017 omschreven als in totaal maximaal 19.374.000 Euro.<sup>1</sup> Deze middelen zijn zowel bestemd voor de programmering van activiteiten die zijn opgenomen in de beschikking als voor de bedrijfsvoeringskosten voor de programma-uitvoering.

Daarnaast heeft Nuffic al decennialang een relatie met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De afgelopen tijd bestond deze relatie uit contracten voor het uitvoeren van de programma's – zoals het programma voor institutionele kennisontwikkeling gericht op het hoger en beroepsonderwijs, het Netherlands Initiative for Capacity Building in Higher Education (NICHE) en het beurzenprogramma gericht op individuele kennisontwikkeling, het Netherlands

<sup>1</sup> Subsidiebeschikking van 15 december 2016 van het ministerie van OCW aan EP Nuffic

Fellowship Programme, NFP dat naast beurzen ook maatwerk groepstrainingen, tailor made trainingen verzorgd. Recent is tussen BZ en Nuffic een nieuwe overeenkomst gesloten die loopt tot 2022 voor een geïntegreerd programma, het Orange Knowledge Programme (OKP), waarin de instrumenten van NICHE (samenwerkingsprojecten tussen kennisinstellingen) en NFP (beurzen en maatwerk groepstrainingen) zijn samengevoegd. Daarnaast loopt de afbouw van de activiteiten voor de programma's NICHE en NFP nog tot uiterlijk 1 juli 2021 door. Hiervoor heeft BZ de dienstverleningsovereenkomst met Nuffic voor beide programma's verlengd tot 1 juli 2021. Voor 2016 ontving Nuffic van het ministerie van BZ in totaal 4,2 miljoen Euro voor beheermiddelen (bedrijfsvoering) en 66,6 miljoen Euro aan programmagelden.<sup>2</sup>

Naast deze bronnen van inkomsten heeft Nuffic een kleine geldstroom op basis van activiteiten waarvoor Nuffic aan afnemers geld vraagt, zoals diplomawaardering en op basis van betaalde activiteiten die Nuffic voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen verricht.<sup>3</sup>

De aansturing van Nuffic is binnen OCW primair belegd bij de directie HO&S en de directie IB. Maar ook de directies PO, VO en MBO hebben een rol in de bekostiging en aansturing van Nuffic. Nuffic dient de aanvraag in bij de directie HO&S. In de praktijk betekent dit dat er verschillende soorten activiteiten door Nuffic worden uitgevoerd, die wellicht ook een verschillende aansturing vragen.

OCW en Nuffic hebben een bestuurlijke overeenkomst gesloten voor de periode 2015 – 2020. In deze bestuurlijke overeenkomst staan vrijwel dezelfde werkafspraken als in de subsidiebeschikking, met daaraan toegevoegd de regel 'het doen ontwikkelen en beschikbaar stellen van kennis en expertise'.<sup>4</sup> Nadere bepalingen zijn dat OCW zich verplicht bij majeure beleidswijzigingen die een hoge impact hebben op de kosten van de bedrijfsvoering Nuffic hiervoor te compenseren.<sup>5</sup> De bestuurlijke overeenkomst is mede tot stand gekomen omdat Nuffic graag zekerheid wilde hebben over de continuïteit van de eigen organisatie. Nuffic legt verder jaarlijks in een (meerjarig) activiteitenplan de werkzaamheden vast die het voor OCW uitvoert.

Nuffic speelt een rol in de uitvoering van een veelvoud aan programma's van de rijksoverheid en van de Europese Commissie. Omvangrijk zijn het Erasmus+ programma vanuit OCW voor de Europese Commissie en de diverse programma's vanuit BZ zoals het eerder genoemde OKP, maar ook het regionale beurzenprogramma Middle East and North Africa, MENA Scholarship Programma, dat zich richt op het verlenen van studiebeurzen aan 'mid-career professionals' uit het Midden-Oosten en Noord Afrika.

Nuffic beschikt momenteel in elf landen buiten de Europese Unie over zogenaamde NESO kantoren (Netherlands Education Support Offices)<sup>6</sup>, die als taak hebben het Nederlandse hoger onderwijs te promoten en de mobiliteit van studenten en wetenschappers te verhogen. Deze worden grotendeels door OCW gefinancierd. Voor een klein deel proberen de NESO-kantoren als aanvulling hierop inkomsten te genereren door het uitvoeren van projecten en programma's voor derden. Zoals in Indonesië, waar het NESO kantoor Jakarta betrokken is bij de uitvoering van het beurzenprogramma STUNED (studeren in Nederland)

<sup>2</sup> Nuffic jaarverslag 2016, jaarrekening.

<sup>3</sup> Zie jaarverslag Nuffic 2016, p. 102. De overige baten bestaan onder andere uit netwerkactiviteiten van TTO en ELOS, verkoop van Cambridge examens, in rekening gebrachte diplomawaarderingen, ONA, MFS en IDW-adviezen, en vergoedingen van deelnemers aan fairs en conferenties. De overige baten hebben geen structureel karakter.

<sup>4</sup> Bestuurlijke Overeenkomst OCW en EP/Nuffic 2015-2020, 10 oktober 2014, p. 1

<sup>5</sup> Idem, paragrafen 9, 11 en 12. Majeure wijzigingen zijn gedefinieerd als; 'waarvan het totale effect op de apparaatskosten groter is dan 500.000 euro'

<sup>6</sup> Het NESO kantoor in Turkije wordt afgebouwd en op termijn gesloten.

Nuffic is op 1 januari 2015 gefuseerd met het Europees Platform. In het recente verleden zijn bezuinigingstaakstellingen opgelegd vanuit OCW waardoor in de bedrijfsvoering al een rationalisatieslag heeft plaatsgevonden.

**Hoofdstuk 2** behandelt in de interviews met medewerkers van OCW genoemde aandachtspunten in de sturing door OCW richting Nuffic. De verschillende elementen van sturing op externe organisaties komen in paragraaf 2.2 aan bod. In paragraaf 2.3 staan aandachtspunten over de financiële verantwoording. Paragraaf 2.4 behandelt de kwestie van de (gewenste) mate van autonomie van de organisatie Nuffic ten opzichte van OCW. In paragraaf 2.5 staan de aandachtspunten in de interne organisatie van OCW rond de aansturing van Nuffic beschreven.

**Hoofdstuk 3** behandelt in de interviews genoemde opties tot verandering van de sturingsvorm. Paragraaf 3.1 behandelt een brede range van mogelijkheden, lopend van inbesteding van activiteiten van Nuffic bij een agentschap bij de overheid tot het volledig aanbesteden van de activiteiten op de private markt. Hierbij zijn voordelen en nadelen in beeld gebracht. Paragraaf 3.2 bevat opties en handelingsperspectief voor aanscherping van de sturing. Paragraaf 3.3 behandelt de mogelijkheden voor verbetering van de interne organisatie en de samenwerking bij OCW rondom Nuffic.

**Hoofdstuk 4** bevat een beschrijving van keuzes en dilemma's voor OCW

**Hoofdstuk 5** bevat een beschrijving van de opzet en verantwoording van het onderzoek.



# Management samenvatting

Het rapport behandelt de belangrijkste aandachtspunten in de sturing vanuit OCW richting Nuffic. En geeft handelingsperspectief om tot verbetering te komen.

Voor OCW speelt Nuffic een belangrijke rol in het onderwijsveld aangaande internationalisering. De belangrijkste aandachtspunten zijn het aanbrengen van focus in de bijdrage van Nuffic aan de hoofddoelstellingen van OCW, het SMART maken van de inhoudelijke verantwoording, de scherpere van de sturing (beoordeling opdrachten, financiële verantwoording, bijsturing en risicobeheer) en het adresseren van de autonomie van handelen van Nuffic. Dit vereist soms een scherpere bestuurlijke attitude van OCW. Ook de interne organisatie van de sturing bij OCW behoeft aandacht.

Het handelingsperspectief dat we in dit rapport meegeven aan de opdrachtgever is – in het kort - als volgt:

Laat voor het aflopen van de huidige subsidieperiode 2015-2020 een externe evaluatie van de organisatie Nuffic uitvoeren, waarin het functioneren en de bijdrage van Nuffic aan de doelstellingen van OCW onderzocht worden.

Bepaal als OCW (gezamenlijk) op welke onderdelen van het activiteitenplan OCW aan Nuffic ruimte wil geven voor eigen keuzes. Bespreek dit onderwerp met de directie van Nuffic, uitgaande van de hoofddoelstellingen van OCW.

Richt de sturingsrelatie in rondom de belangrijkste activiteiten. Delen van OCW ervaren nu dat ze voldoende 'public value for money' krijgen, anderen nog niet. Duid en expliciteer de synergievoordelen binnen Nuffic die OCW wil behouden of bereiken, om toekomstige keuzes in de sturing beter te onderbouwen. Stel steeds een impactanalyse of een business case op als overwogen wordt activiteiten bij Nuffic weg te halen.<sup>7</sup>

Maak intern bij OCW een fundamentele keuze: hoeveel autonomie wil OCW aan Nuffic geven en op welke vlakken?<sup>8</sup> Deze keuze volgt uit de hoofddoelstellingen van OCW. De keuze is bepalend voor de juridische inkadering van de sturingsrelatie tussen OCW en Nuffic. De uitkomsten van een toekomstige onafhankelijke evaluatie zijn hierbij mede bepalend.

Werk toe naar een vaste cyclus van bestuurlijke overleggen tussen OCW en de directie van Nuffic waarbij de focus ligt op de voortgang op de hoofddoelstellingen van OCW en op de risicobeheersing (financieel en inhoudelijk).

Werk als OCW in overleg met Nuffic toe naar het vastleggen in het activiteitenplan van prestatie-indicatoren die in lijn liggen met de (toekomstige) ER-doelen van OCW en waarop OCW kan sturen.

Bepaal de gewenste mate van fijnmazigheid van de financiële verantwoording en richt daarop de sturing in. Maak een duidelijke keuze tussen verantwoording per activiteit of op het totaalbeeld.

<sup>7</sup> OCW heeft al laten uitzoeken of investering van de uitvoering van de subsidieregeling internationalisering PO en VO bij DUS-1 batig kon zijn. Zie nota van OCW, Verkenning uitvoering subsidieregeling internationalisering po en vo. 5 september 2017. Conclusie van de nota is dat investering bij DUS-i duurder is dan uitvoering door Nuffic.

<sup>8</sup> Dit alles wel binnen de juridische kaders

De interne organisatie binnen OCW van de sturing richting Nuffic is volgens vrijwel alle geïnterviewden aan een herziening toe. Er is binnen OCW een duidelijke behoefte aan eenduidige invulling van het account-houderschap voor Nuffic. Beleg een sessie met alle betrokkenen om te komen tot heldere afspraken: welke directie moet leidend zijn en welke speelruimte krijgt de accounthouder.

Alles overziend zijn de dilemma's en keuzes waar OCW voor staat:

1.

**Aan welke beleidsdoelstellingen van OCW moet Nuffic bijdragen?**

Bepaal welke concrete bijdrage aan (toekomstige) beleidsdoelstellingen OCW van Nuffic verwacht. De *deliverables* voor Nuffic volgen hieruit. Richt hierop vervolgens de (meetbare) resultaatafspraken tussen OCW en Nuffic in.

2.

**Wat is de gewenste inrichting van de sturing?**

De gewenste inrichting van de sturing volgt uit de *deliverables* die OCW van Nuffic verwacht. Binnen de huidige sturingsvorm – instellingssubsidie – kan OCW bijvoorbeeld strakkere resultaatafspraken maken. Als OCW zo goedkoop mogelijke taakuitvoering het belangrijkste vindt dan is aanbesteding in de markt logisch. Als het borgen van essentiële stelseltaken en expertise voor OCW het belangrijkste is, breng Nuffic dan dichterbij naar OCW toe en kies voor meer bemoeienis met het activiteitenplan en de organisatiestructuur.

In het tweede geval bestaat een rechtvaardiging om aan Nuffic de RWT-status toe te gaan kennen. Hiervoor dient de wet een verankering te bevatten voor de uitvoering van de wettelijke taken door Nuffic, bijvoorbeeld in de Wet hoger onderwijs (WHW). Een logisch moment om de RWT-status toe te kennen is bij het aflopen van de bestuurlijke overeenkomst in 2020. Bij een RWT past een heldere taakomschrijving en focus in de activiteiten.

3.

**Wel of niet kiezen voor eenduidig account-houderschap**

De directie die het account-houderschap op zich neemt krijgt de (informele) leiderschapsrol. Alternatief is teruggaan naar een situatie waarin beide kolommen voor zichzelf Nuffic aansturen, wat contrair is aan het uitgangspunt van heldere sturing. Los van de toekomstige sturingsvorm (RWT, instellingssubsidie, aanbestedingen) is een keuze over het intern account-houderschap noodzakelijk.

## 2 Aandachts- en verbeterpunten in de sturing

### 2.1 De huidige subsidie

Nuffic ontvangt instellingssubsidie van het ministerie van OCW en heeft contractuele overeenkomsten met het ministerie van BZ.

Bij instellingssubsidie is geen sprake van een tweezijdige opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, maar van een eenzijdige beschikking vanuit het ministerie van OCW. De subsidiegever (OCW) kan in de beschikking aangeven voor welke activiteiten de subsidie verstrekt wordt en welke verantwoording hij wenst te krijgen van de subsidieontvanger. OCW vraagt om een activiteitenplan met een begroting vooraf en een jaarverslag met een activiteitenbeschrijving en een jaarrekening (inclusief verklaring van een externe accountant) achteraf. Jaarlijks stelt OCW de subsidie vast, pas nadat duidelijk is dat de ontvanger (Nuffic) de subsidie juist heeft gebruikt. Bij instellingssubsidie kan de subsidiegever nadere afspraken maken over prestaties en activiteiten en tevens is er voor de subsidieontvanger de meldingsplicht in het geval van bijzondere omstandigheden die de uitvoering van het activiteitenplan zouden kunnen belemmeren.<sup>9</sup>

De in de subsidiebeschikking voor 2017 door OCW genoemde activiteiten waarvoor OCW middelen beschikbaar stelt zijn onder andere: dienstverleningen aan onderwijsinstellingen in het primair, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps onderwijs; de bevordering van mobiliteit in het hoger onderwijs; onderwijs- en diplomavergelijking, het Nationaal Agentschap voor het Europees Unie programma Erasmus+ en het voeren van het kantoor voor de Nationale Unesco Commissie.<sup>10</sup> De activiteiten zijn op een vrij hoog aggregatieniveau beschreven. Hieronder zit een veelvoud aan werkzaamheden, contacten, netwerken en activiteiten in het buitenland, onder andere via de NESO kantoren.

### 2.2 De sturing vanuit OCW richting Nuffic

Vrijwel alle geïnterviewden beamen dat Nuffic een belangrijke rol speelt voor OCW in het onderwijsveld aangaande internationalisering. Er is tevredenheid over de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden, over de kennis en kunde van medewerkers van Nuffic en over het netwerk en de contacten in het veld van Nuffic. Wel zijn er aandachtspunten in de sturingsrelatie, die we in dit hoofdstuk nader zullen beschrijven aan de hand van de in de onderzoeksopzet (zie paragraaf 5.4) genoemde uitgangspunten voor goede sturing vanuit departementen op externe organisaties ('externe governance').

<sup>9</sup> Zie subsidiebeschikking Nuffic, p. 3. De meldingsplicht wordt hier expliciet genoemd.

<sup>10</sup> De beschikking vermeld letterlijk: a. Dienstverleningen po en vo; b. Dienstverlening mbo-sector; c. bevordering mobiliteit ho; e. Onderwijsvergelijking; f. NA Erasmus+; g. Capaciteitsversterking; h. Nationale UNESCO Commissie; i. EP-Nuffic brede activiteiten. Daarnaast worden middelen uit het eigen vermogen ingezet voor een 'Sterk merk en modernisering BV'.

In de begroting van OCW (hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting 2018) staat onder artikel nummer acht (Internationaal Beleid) de kern van het beleid rondom internationalisering van onderwijs beschreven en wordt Nuffic genoemd als een instelling die op basis daarvan financiering ontvangt.<sup>11</sup> In de visiebrief van minister Bussemaker van OCW van 15 juli 2014 is de basis van het beleid rondom internationalisering in het onderwijs beschreven.<sup>12</sup> De doelstellingen van OCW met internationalisering zijn (in onze woorden):

- een *international classroom* creëren waarin Nederlandse studenten internationale contacten en vaardigheden opdoen;
- internationale mobiliteit van Nederlandse studenten stimuleren, zodat studenten vaardigheden opdoen die passen bij een internationale (werk)omgeving;
- getalenteerde internationale studenten werven en binden aan Nederland wat zorgt voor een versterking van het Nederlandse onderwijs en de Nederlandse kenniseconomie.<sup>13</sup>

Daarnaast wordt in de visiebrief het Nederlandse hoger onderwijs als een visitekaartje voor Nederland en een (mogelijk) exportproduct benoemd.

Over deze doelstellingen bestaat op basis van de interviews op hoog aggregatieniveau overeenstemming binnen OCW. Maar er bestaan ook verschillen van interpretatie over waar OCW de accenten moet leggen. Een heldere formulering in concrete ER-doelstellingen<sup>14</sup> is er nog niet. Op basis van ER doelstellingen zou OCW Nuffic concreter kunnen aansturen op zijn bijdrage aan de beleidseffectiviteit ('outcome'). Bijvoorbeeld: 'meer Nederlandse studenten naar het buitenland', of 'kwalitatief betere studenten uit opkomende economieën naar Nederland halen bij technische studies'.

Er zijn in toenemende mate kritische geluiden te horen in de media en de maatschappij over de ongewenste neveneffecten van internationalisering.<sup>15</sup> Zo stellen de politiek en de media vragen over krapte bij studentenhuisvesting, over negatieve effecten van het gebruik van Engels in het onderwijs, over het onevenredig hoge aantal Duitse studenten op universiteiten in de grensstreek en over universiteiten die dependances in het buitenland openen - zoals de Rijksuniversiteit Groningen in China wil gaan doen.

11 Bij het uitvoeren van de algemene doelstelling ligt de nadruk op het zoveel mogelijk stimuleren en ondersteunen van instellingen en burgers om zich op een internationale omgeving te oriënteren. Daartoe zorgt de Minister vanuit haar stelselverantwoordelijkheid voor de benodigde internationaal-bestuurlijke randvoorwaarden, bijvoorbeeld door afspraken te maken over wederzijdse beroepserkenning, kwaliteitszorg en grensverkeer en door de uitwisseling van best practices. De Minister opereert hierbij binnen multilaterale kaders als de Europese Unie, OESO en de Unesco en andere - vaak daarbij aangesloten - organisaties, alsmede via bilaterale contacten, verdragen, Memorandums of Understanding, etc. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van stimuleringsmaatregelen in de vorm van fondsen en beurzen en worden faciliterende en uitvoerende instanties gefinancierd, zoals Stichting Nuffic, Neth-ER en het Duitsland Instituut Amsterdam. De bevordering van internationale samenwerking is ondersteunend aan de beleidsdoelstellingen van OCW. De voorgenomen activiteiten zijn dan ook voor een belangrijk deel opgenomen in de betreffende beleidsartikelen.

12 Ministerie van OCW, Kamerstuk 22 452-41, vergaderjaar 2013-2014. 'Internationalisering van het onderwijs', 15 juli 2014.

13 Internationale samenwerking tussen onderwijsinstellingen wordt bovendien versterkt.

14 ER doelstellingen zijn een formulering van hoofddoelstellingen in termen van resultaat (effectiviteit, outcome) ('outcome') van de organisatie of het stelsel. Bekende varianten zijn: beter (effectiever), goedkoper (efficiënter), sneller (optimale klantgerichtheid) of meer (productie)

15 Bijvoorbeeld het artikel 'Buitenlandse studenten slapen noodgedwongen in azc's, op campings of in hotels' in De Volkskrant van 7 september 2017. <https://www.volkskrant.nl/binnenland/buitenlandse-studenten-slapen-noodgedwongen-in-azc-s-op-campings-of-in-hotels~a4515334/>

De directie HO&S geeft zelf aan dat er behoefte bestaat – mede naar aanleiding van het regeerakkoord - de hoofddoelstellingen en de nadere invulling van het beleid rondom internationalisering opnieuw te overdenken en aan te scherpen. Dit in samenspraak met stakeholders als de VH, de VSNU, de IvHO en de NVAO. De uitgangspunten uit de visiebrief uit 2014 zijn aan een update toe op basis van de kennis en de omstandigheden van nu, in overleg met de in oktober 2017 aangetreden bewindslieden.

Zolang de beleidstheorie en de hoofddoelstellingen bij OCW niet volledig helder zijn is het lastig concreet te sturen op de bijdrage van Nuffic aan het bereiken van de hoofddoelstellingen. Een onafhankelijke externe evaluatie van Nuffic – bij uitstek het instrument om deze relatie te onderzoeken - heeft nog niet plaatsgevonden. De regeling periodieke evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën schrijft wel voor een subsidie elke vijf jaar te evalueren.<sup>16</sup> De directie IB evalueert wel deelprogramma's als Erasmus + en de VIOS-regeling.

#### *Handelingsperspectief*

Laat voor het aflopen van de huidige subsidieperiode 2015-2020 een externe evaluatie van de organisatie Nuffic uitvoeren, waarin het functioneren en de bijdrage van Nuffic aan de doelstellingen van OCW onderzocht wordt. OCW stelt hiervoor de terms of reference op, desnoods in overleg met de ministeries van BZ en EZ. Onderdeel van deze evaluatie is dan de bijdrage van Nuffic aan het bereiken van de hoofddoelstellingen van OCW (de outcome) en naar de 'public value for money' die OCW krijgt.

### 2.2.2

#### *Sturingsinrichting nog niet optimaal*

Bij instellingssubsidie dient de externe organisatie zoals gezegd jaarlijks ter goedkeuring een activiteitenplan in. Activiteiten waarvoor Nuffic geen subsidie aanvraagt hoeft Nuffic dan ook niet te verrichten. Er zijn soms discussies tussen Nuffic en OCW over de uit te voeren activiteiten. De taakstellingen van de afgelopen jaren hebben in de relatie tussen OCW en Nuffic voor enige frictie gezorgd.

Doorgaans is er tussen ministerie en subsidieontvanger overleg over activiteiten, uitgaven en bijdrage aan het bereiken van doelstellingen, ook om nieuwe en gewijzigde activiteiten te bespreken. Tussen OCW en Nuffic heeft bijvoorbeeld overleg plaatsgevonden over de diplomawaardering voor Syrische asielzoekers - een activiteit die voortvloeide uit de vluchtelingen crisis van 2015 en niet te voorzien was - waardoor Nuffic veel extra uitvoerend werk heeft gekregen. Daarnaast is er over het openen en/of behouden van NESO kantoren in het buitenland – zo blijkt uit de interviews – regelmatig discussie tussen OCW en Nuffic.

De huidige vorm van sturing is organisch gegroeid. Nuffic kent van oudsher een nauwe relatie met OCW. In de loop der jaren is de juridische grondslag veranderd van de Wet Overige Onderwijs Subsidies (WOOS) naar hoofdstuk acht (OCW) van de rijksbegroting waarin Nuffic expliciet genoemd wordt.

De langjarige subsidierelatie gecombineerd met het in de Visiebrief 2014 benoemen van Nuffic als Huis van de Internationalisering schept bepaalde verwachtingen. Bovendien heeft er in het kader van de taakstellingen een fusie plaatsgevonden tussen het Europees Platform en Nuffic, met als argumentatie

<sup>16</sup> Regeling Periodieke Evaluaties, Artikel 4. subsidie-evaluaties. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-18352.html>.

dat het zou leiden tot meer doelmatigheid in de uitvoering en tot synergievoordelen. Het op korte termijn verbreken van de subsidierelatie zou niet consequent zijn en zou mogelijk onbehoorlijk bestuur zijn.

Opvallend is dat Nuffic officieel geen Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)<sup>17</sup> is - in Nederlandse wet - en regelgeving staan immers geen taken voor Nuffic omschreven - maar dat Nuffic wel de uitvoering verzorgt van een aantal taken die Nederland op basis van bindende Europese richtlijn en/of verordening uitvoert. Nuffic is penvoerder van het nationaal agentschap voor het Erasmus+ van de Europese Unie en ook diplomawaardering vindt plaats op basis van EU richtlijnen/Europese afspraken.<sup>18</sup> Deze situatie is enigszins hybride. Door Nuffic te noemen in de begroting geeft OCW aan dat Nuffic essentiële stelseltaken uitvoert. Sommige geïnterviewden gaven aan dat er wellicht sprake van is dat Nuffic wettelijke taken uitvoert en daarmee een RWT *in all but name* is. Overigens zonder dat OCW nu - formeel - het continuïteitsrisico draagt.

Het subsidiegevend ministerie OCW is - uitgaande van de interviews - van mening dat uiteindelijk de subsidiegever op hoofdlijnen een beslissing maakt of het activiteitenplan aansluit bij de hoofddoelstellingen van het ministerie, uiteraard op basis van redelijkheid en wederkerigheid. Binnen de kaders van de instellingssubsidie geeft de subsidiegever richting aan de activiteiten van Nuffic. OCW maakt momenteel niet altijd gebruik van de mogelijkheid nadere verantwoording te vragen, aanvullend aan het jaarverslag.<sup>19</sup> Er is vanuit OCW behoefte aan concretere afspraken en fijnmaziger verantwoording, met name over de besteding van de financiële middelen.

Bij het afsluiten van de bestuurlijke overeenkomst tussen OCW en Nuffic heeft HO&S mede namens de andere directies het voortouw genomen. De bestuurlijke overeenkomst tussen OCW en Nuffic is op een hoog abstractieniveau geformuleerd en levert zekerheid voor Nuffic over de bedrijfsvoering, waarmee OCW echter verplichtingen aangaat. In de overeenkomst is niet concreter gemaakt welke output en outcome OCW van Nuffic verwacht. HO&S geeft aan dat de bestuurlijke overeenkomst destijds niet bedoeld is geweest als sturingsinstrument.

Volgens geïnterviewden raken de bestuurlijk overleggen tussen OCW en Nuffic niet altijd de kern. Soms is het abstractieniveau hoog en soms gaan de overleggen over de details van de bedrijfsvoering en over incidenten ('waan van de dag'). Ontwikkelingen rondom de NESO kantoren zijn ook vaak onderwerp van gesprek. Idealiter gaan bestuurlijke overleggen over de voortgang op de overeengekomen OCW doelstellingen, de bijdrage van Nuffic aan de gewenste outcome en eventuele majeure risico's. De inhoudelijke voorbereiding van de bestuurlijke overleggen gebeurt vrij ad hoc.

OCW en Nuffic komen niet altijd makkelijk tot overeenstemming over de invulling van het activiteitenplan. Uit de interviews maken wij ook op dat medewerkers van OCW ervaren dat Nuffic het activiteitenplan vrij laat aanlevert en daarmee

17 De definitie van een RWT is volgens de Algemene Rekenkamer:

Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden gefinancierd met publiek geld. Wat onder een rwt wordt verstaan is vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001. Een organisatie is een rwt als is voldaan aan drie vereisten: De organisatie moet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben; De organisatie moet een taak uitoefenen die in wet- of regelgeving is geregeld (een 'wettelijke taak'). Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit een zogenoemde 'wettelijke heffing' (publiek geld). Publiek geld kan zijn: een bijdrage uit de rijksbegroting; inkomsten uit premies (bijvoorbeeld de premies voor sociale zekerheid of zorg); wettelijke tarieven (bijvoorbeeld het tarief van de RDW voor de registratie van een kenteken, of collegegeld). Zie: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/vraag-en-antwoord/wat-is-een-rechtspersoon-met-een-wettelijke-taak>

18 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1288>

19 Nu dient Nuffic overeenkomstig de subsidievoorwaarden een activiteitenverslag en een jaarrekening in.

weinig ruimte laat voor input en aanpassing vanuit OCW. Nuffic en OCW hebben in het verleden via diverse ingangen afspraken met elkaar gemaakt, waardoor binnen OCW soms het totaalbeeld ontbrak. Uit de interviews blijkt dat OCW zelfkritisch is over de interne afstemming.

#### *Spiegeling met de sturing vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken*

BZ heeft in 2017 een overeenkomst afgesloten voor een programma van vijf jaar (het Kennisontwikkelingsprogramma of KOP, in november 2017 qua naamgeving gewijzigd in het 'Orange Knowledge Programme, OKP') na een marktverkenning en een aanbestedingsprocedure. Op basis van die marktverkenning en omdat Nuffic bij de vorige twee aanbestedingen als enige een offerte indiende heeft BZ besloten tot directe gunning aan Nuffic. BZ vraagt aan Nuffic om focus aan te brengen in de programma's voor ontwikkelingssamenwerking en om scherpere verantwoording in de vorm van tussenrapportages. BZ verwacht van Nuffic dat de wijze waarop Nuffic het programma OKP uitvoert bijdraagt aan de doelstellingen van BZ. Mede wegens een externe evaluatie van NFP en NICHE in 2016 – waaruit bleek dat Nuffic te weinig focus legde op de effectiviteit van programma's - vraagt BZ nu meer aandacht voor monitoring en evaluatie. Resultaatrapportages moeten gaan aansluiten bij de hoofdthema's binnen het beleid van BZ, met name gericht op Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.<sup>20</sup> Nuffic geeft aan dat het OKP (individuele en institutionele kennisontwikkeling) in de interne organisatie een grote organisatorische wijziging vereist.

#### *Spiegeling met de sturing vanuit OCW op andere subsidieontvangers*

De directies PO en VO sturen veel actiever en gedetailleerder op subsidieontvangers als CITO en het SLO – beide organisaties zijn overigens ook rechtspersonen met een wettelijke taak. In de sturing richting CITO en SLO is er een uitgewerkte systematiek van bestuurlijke overleggen en afstemming rond mijlpalen. OCW vraagt actief om informatie en onderbouwing van beslissingen, zowel bedrijfsmatig als inhoudelijk. En verricht een kritische beoordeling van het activiteitenplan, het jaarverslag, de financiële verantwoording en de continuïteit van de organisatie. OCW is daarmee meer onderdeel van de Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus.

### 2.2.3

#### *Zoeken naar overeenstemming en draagvlak, autonomie Nuffic aandachtspunt*

Bij OCW bestaat behoefte aan meer grip op de activiteiten die Nuffic uitvoert voor OCW en de bijdrage die Nuffic daarmee levert aan de doelstellingen van OCW op het gebied van internationalisering. Nuffic neemt – in de ogen van diverse geïnterviewden – soms autonoom beslissingen zonder politiek-bestuurlijke afstemming met OCW. Hierbij ervaart OCW soms discrepantie met de eigen politiek-bestuurlijke voorkeuren.

Geïnterviewden bij OCW geven ook aan dat dit mede komt doordat OCW in het verleden weinig richting gaf en Nuffic veel vrijheid heeft gegeven. Tegelijkertijd is binnen OCW de uitwerking van het beleid in de praktijk verdeeld over vele beleidsdirecties. Voorbeeld: OCW heeft niet altijd scherp welke activiteiten Nuffic onderneemt in de kennis- en expertiseopbouw en in hoeverre die in lijn liggen met wat OCW belangrijk vindt.

<sup>20</sup> Op dit moment zijn dat: water, voedselzekerheid, veiligheid, rechtstaat, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten; met als dwars doorsnijdende aandachtsgebieden 'gender, klimaat en private sector ontwikkeling.

Tot recent bestond vanuit OCW richting Nuffic weinig concrete sturing op prestaties. OCW keurt het activiteitenplan van Nuffic goed en de rapportage en verantwoording vindt plaats via het jaarverslag. Er zijn momenteel geen afspraken over tussenrapportages. Het activiteitenplan voor 2017 - en ook het concept activiteitenplan voor 2018 - van Nuffic is thematisch ingedeeld waarbij het niet helemaal aansluit op de diverse geldstromen vanuit OCW. Pas recent vraagt OCW aan Nuffic om in het activiteitenplan prestatie-indicatoren te formuleren. Het activiteitenplan van Nuffic bevat voor alle onderdelen een tabel met prestatie-indicatoren. Wat opvalt is dat het meestal gaat om 'output-indicatoren', zoals uit te voeren activiteiten en op te leveren producten. Daarnaast zijn er een aantal bedrijfsmatige indicatoren zoals klanttevredenheid en de tijdigheid van de dienstverlening. De effectiviteit ('outcome') van de activiteiten - de mate waarin ze bijdragen aan de doelstellingen - is niet helder in prestatie-indicatoren gevat.<sup>21</sup> Effectiviteit meten is vaak lastig, maar kan bijvoorbeeld onderdeel zijn een toekomstige externe evaluatie (zoals genoemd in paragraaf 2.2.1).

Het ministerie van BZ is momenteel bezig in samenwerking met Nuffic prestatie-indicatoren en sturingsinformatie overeen te komen. OCW kan hierin wellicht samen met BZ optrekken.

Over de uitvoering van Erasmus+ en de diplomawaardering bestaat bij OCW over het algemeen tevredenheid. Op het gebied van de ontwikkeling van de kennisfunctie bestaan binnen OCW vragen over de inhoud en de opbrengst. Binnen OCW bestaat weinig inzicht in de verhouding tussen financiële middelen (input), de verrichte activiteiten (output) en de effectiviteit van de activiteiten (outcome).<sup>22</sup>

De risicobeheersing is momenteel weinig concreet. OCW gaf aan dat OCW en Nuffic risico's voor de uitvoering van programma's soms vrij laat bespreken. Van beide kanten zou meer alertheid en proactiviteit op risico's kunnen bestaan. Over de continuïteitsrisico's voor de organisatie Nuffic zelf is in het verleden regelmatig gesproken. Mede hierdoor kwam de bestuurlijke overeenkomst 2015-2020 tot stand.

Binnen OCW bestaat de aanname dat het bijeenbrengen van activiteiten op het gebied van internationalisering in één externe organisatie als Nuffic synergievoordelen oplevert. Nuffic functioneert prima als contactpunt en netwerkpartner voor internationale activiteiten. In de interviews geeft OCW aan dat de toegevoegde waarde hoog is. Maar tegelijkertijd geeft men aan dat die synergie moeilijk te duiden en te concretiseren is. Het uiteenhalen van de huidige activiteiten van Nuffic zou meer nadelen dan voordelen opleveren. Op basis van de interviews bestaat binnen OCW het beeld dat Nuffic absoluut bestaansrecht

<sup>21</sup> Er wordt bijvoorbeeld als prestatie-indicator voor internationale studentenmobiliteit genoemd: "toename aantal Holland Alumni in netwerken met 15 procent ten opzichte van het voorgaande jaar". Dat is een SMART output-indicator, maar zegt nog weinig over het effect van die toenames. *Activiteitenplan Nuffic 2017-2021*, p. 23

<sup>22</sup> Zie Algemene Rekenkamer, *Handreiking Effectevaluatie van Subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*. Den Haag, 2011.



heeft en dat een organisatie als Nuffic – waarin activiteiten op het gebied van internationalisering samenkomen - van toegevoegde waarde is.

Afstemming met de ministeries van BZ en Economische Zaken (EZ) over hun beleidslijnen op het gebied van internationalisering van onderwijs vindt onder andere plaats via de Task force Strategische Landenstrategie die in 2016 is ingesteld, die mede ten doel heeft de activiteiten in het buitenland (bijvoorbeeld via de NESO kantoren en de ambassades) beter op elkaar af te stemmen en waar mogelijk synergie te bewerkstelligen.<sup>23</sup> Uiteraard blijft de minister van OCW altijd eigen beleidsprioriteiten stellen.

Mogelijke synergievoordelen van beleidslijnen van OCW, EZ en BZ zijn eveneens lastig te duiden. BZ ervaart op basis van de afgelopen periode niet veel synergievoordelen. BZ geeft aan dat beleid van BZ en OCW soms contrair kan werken. Bijvoorbeeld: in het kader van ontwikkelingssamenwerking komen Afrikaanse studenten naar Nederland. Het idee is dat zij de opgedane kennis en kunde in Afrika aanwenden. Sommigen blijven in Nederland, wat redenerend vanuit de doelstellingen van OCW en EZ positief kan zijn. Maar een *brain gain* in Nederland is een *brain drain* in Afrika. Over dergelijke verknopingen van beleid bestaat nog weinig afstemming met EZ en BZ. Terwijl uitgangspunten als de International Classroom, strategische contacten van universiteiten en hogescholen en het opbouwen van internationale netwerken - in potentie - ten goede kunnen komen aan zowel OCW, BZ als EZ.

#### 2.2.7 *Omgevingsfactoren en invloed van andere stakeholders niet perse in lijn met de doelstellingen van OCW*

Voor onderwijsinstellingen kunnen studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) financieel interessant zijn, zeker voor instellingen in krimpregio's met afnemende studentenaantallen. Uit interviews vangen wij signalen op dat universiteiten en hogescholen van Nuffic vooral een bijdrage verwachten aan het verhogen van de studentenmobiliteit. Soms om redenen van het maximaliseren van studentenaantallen bij universiteiten en hogescholen. Met een dergelijke focus hoeft niets mis te zijn, zolang OCW deze onderschrijft en deze in lijn ligt met de hoofddoelstellingen van OCW. Momenteel ontbreekt expliciete afstemming hierover.

### 2.3 **Binnen OCW bestaat behoefte aan fijnmazigere financiële verantwoording**

De financiële verantwoording vanuit Nuffic vindt primair plaats via het jaarverslag, waarin een jaarrekening<sup>24</sup> en een controleverklaring van de externe accountant<sup>25</sup> zijn opgenomen. De financiële verantwoording in het jaarverslag en de jaarrekening van Nuffic worden binnen OCW vaak als onvoldoende gedetailleerd ervaren. Voor OCW is het moeilijk op basis van de geleverde begroting en jaarrekening te zien hoeveel geld besteedt wordt aan bedrijfsmatige kosten per activiteit, bijvoorbeeld bij de kennis- en innovatiefunctie. De bedrijfsvoering bij Nuffic staat zowel ten dienste van de activiteiten voor OCW als voor de uitvoering van de opdrachten vanuit BZ. In de praktijk zou er sprake kunnen zijn van enige taakvermenging. We hebben geen signalen gekregen dat OCW dit als een probleem ervaart.

<sup>23</sup> Nota directie HO&S van OCW, Doel, scope, werkwijze Taskforce Landenstrategie, 25 januari 2017

<sup>24</sup> Nuffic, Jaarverslag 2016, p. 76.

<sup>25</sup> Idem, p. 112.

Nuffic moet voor zijn financiering een aanvraag indienen via subsidie-uitvoeringsorganisatie DUS-I en ontvangt één totale beschikking voor de subsidie vanuit OCW. Hieronder vallen de geldstromen vanuit de directie PO, VO, MBO, IB en HO&S. Deze 'totaalbeschikking' wordt niet door alle betrokkenen binnen OCW als ideaal ervaren. Het leidt tot het schuiven met middelen tussen de begrotingsartikelen van afzonderlijke directies. OCW ervaart daardoor een gebrek aan overzicht.

De gewenste fijnmazigheid van het activiteitenplan en de financiële verantwoording verschilt per directie en per kolom van OCW. HO&S geeft de voorkeur aan een meer algemene beschrijving van verwachte activiteiten, uit overwegingen van een beperkte controlelast. De directie IB neemt een middenpositie in: voor de door hen zelf gesubsidieerde activiteiten zien ze graag een wat meer gedetailleerd activiteitenplan en meer gedetailleerde verantwoording. Met name om de subsidiemiddelen te kunnen verantwoorden aan de Tweede Kamer. De directies PO en VO geven voor wat betreft de subsidieregeling Internationalisering in het primair en voortgezet onderwijs – die Nuffic voor OCW uitvoert – de voorkeur aan controle en verantwoording op het niveau van individuele projectsubsidies.<sup>26</sup> Deze directies willen graag activiteiten en kosten monitoren en daarvoor in de beschikking extra verantwoordingsparameters opnemen ('p maal q').<sup>27</sup>

Voor wat betreft het programma Erasmus+ is de verantwoording al strak en zeer uitgebreid op basis van voorschriften van de Europese Unie. Onderdeel hiervan is controle door de ADR op APK uitgaven en een recente externe evaluatie van de uitvoering van het Erasmus+ programma.<sup>28</sup>

Uit de interviews blijkt dat OCW het liefst op inhoud en minder op bedrijfsvoering wil focussen. Maar we hoorden ook een duidelijke behoefte tot meer grip op de kosten voor bedrijfsvoering ('apparaatskosten'). Dat laatste vereist dan wel meer verantwoordingslast voor Nuffic en meer hands-on werk bij OCW.

## **2.4 Spanningsveld tussen verantwoordelijkheid OCW en de autonomie van Nuffic**

Over de kwestie van de mate van autonomie en het soms autonome handelen van Nuffic wordt in interviews opgemerkt dat OCW soms ook de hand in eigen boezem moet steken. Om het spanningsveld tussen de verantwoordelijkheid van OCW en de autonomie van Nuffic te duiden diepen we deze kwestie verder uit.

### **2.4.1 *Stelselverantwoordelijkheid OCW en bestuurlijke attitude van OCW behoeven aandacht***

Uit de interviews komt een beeld op van Nuffic als een organisatie die deels zelfstandig opereert maar ook enigszins 'verweesd' is door het ontbreken van richtingaanwijzingen vanuit OCW. Er is niet altijd sprake van een evenwichtige, volwassen relatie tussen departement en subsidieontvanger. OCW stelt zich niet consequent op als stelselverantwoordelijk.

26 Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van nr. IB/1159407 houdende regels voor het verstrekken van subsidie voor internationalisering in het primair en voortgezet onderwijs (Subsidieregeling Internationalisering po en vo

27 p x q verantwoording is verantwoording van activiteiten op basis van Prijs en Volume. Het is pure output /efficiency verantwoording

28 Anderson, Elfers, Felix. All set?

Beleidsonderzoek voorbereiding van de uitvoering van het Erasmus+ programma 2014-2020. GO105/Rapportage erasmus for all . Utrecht (2013).

Nuffic stelt – althans in de beleving van OCW – graag zelf prioriteiten. Er is veel en vaak discussie achteraf over kleine kostenposten, OCW stelt zich niet consequent zakelijk op. Uit de interviews bij OCW maken we op dat Nuffic zelf richting OCW aangeeft dat het van OCW sturing en helderheid verwacht over de koers.

OCW heeft niet altijd zicht op de afwegingen die Nuffic maakt. Nuffic opereert in EU verband niet altijd in afstemming met OCW, wat op hoog bestuurlijk niveau (intergouvernementeel) kan gaan wringen. Beslissingen over internationale programma's kunnen gevolgen hebben in de relatie met andere landen. Uit de interviews met OCW maken we op dat Nuffic niet altijd de politieke (en diplomatieke) gevolgen vooraf met OCW bespreekt.

OCW en Nuffic ambiëren dat Nuffic de rol en de positie van Huis van de Internationalisering krijgt. OCW en Nuffic kunnen de daarbij behorende politiek-bestuurlijke sensitiviteit, helicopterview en responsiviteit gezamenlijk nog verder ontwikkelen.

Het CPB wijst erop dat bij semipublieke organisaties soms het gevaar bestaat van de 'verdwindriehoek': geen of beperkte controle van de overheid, geen of beperkt intern toezicht en geen of beperkte disciplinerende door de markt.<sup>29</sup> Het is van belang te borgen dat Nuffic in lijn met de hoofddoelstellingen van OCW en ten bate van het publiek belang acteert en blijft acteren. In eerste instantie ligt die taak bij de RvT van Nuffic. In tweede instantie bij de stakeholders, in dit geval onderwijsinstellingen en andere direct belanghebbenden zoals studenten. Stakeholders zoals de universiteiten zijn zelf onderdeel van het onderwijsstelsel. In derde instantie heeft OCW als subsidieverstrekker - als we de vergelijking maken met de private sector - de rol van 'grootaandeelhouder'. Een gebrek aan vertrouwen vanuit OCW kan immers leiden tot het verlagen van de subsidie - zoals aandeelhouders hun aandelen in een bedrijf kunnen verkopen. Nuffic ontvangt op basis van een door OCW goed te keuren activiteitenplan subsidie. Bij het niet (volledig) uitvoeren daarvan kan OCW de subsidie terugvorderen.<sup>30</sup> De financiering is daarmee voor OCW een belangrijk sturingselement.

#### 2.4.2

#### *Autonomie Nuffic verklaarbaar vanuit verschillende factoren*

Diverse factoren en omstandigheden verklaren de mate van autonoom optreden van Nuffic. En de verschillen in de aansturing vanuit OCW.

- Een lange voorgeschiedenis van subsidiëring. Van oudsher heeft OCW veel aan Nuffic zelf overgelaten. Nuffic maakt logischerwijs gebruik van die ruimte, wat leidt tot een lossere relatie dan gebruikelijk bij externe organisaties die instellingssubsidie ontvangen.
- De fusie tussen EP en Nuffic heeft geleid tot een samenvoeging van allerlei (uitvoerende) taken die voorheen op verschillende manieren vanuit OCW zijn aangestuurd.
- De veelvoud aan geldstromen (OCW, BZ, Europese Unie) richting Nuffic en de diverse wijze waarop aansturing en verantwoording plaatsvinden.
- Een traditie bij HO&S van lumpsum bekostiging in combinatie met het geven van veel vrijheid aan instellingen.
- De keuze voor instellingssubsidie en een bestuurlijke overeenkomst die de nodige garanties geeft aan Nuffic voor continuïteit, maar geen nadere

<sup>29</sup> Centraal Plan Bureau (CPB), 'de Governance van Semi-Publieke Instellingen', 2013 Den Haag. P. 9.

<sup>30</sup> Bij langdurige ontevredenheid met de uitvoering van de activiteiten kan OCW bovendien besluiten te stoppen met de subsidie.

invulling geeft aan de inhoudelijke opdrachten (anders dan al in de subsidiebeschikking staat).

### 2.4.3

#### *Sturing per onderdeel van het activiteitenplan van Nuffic*

Over de gewenste mix van autonomie bij Nuffic en grip bij OCW bestaan verschillen van inzicht tussen beleidsdirecties van OCW. De directie HO&S gaat uit van de lump sum gedachte, maar heeft tegelijkertijd ook behoefte aan grip op met name de beleidsmatige beslissingen door Nuffic.

Onderstaande tabel brengt in kaart hoe de situatie per onderdeel van het activiteitenplan in de sturingsrelatie met Nuffic is en hoe de beleidsdirecties tegen het issue van de huidige en de gewenste mate van autonomie aankijken.

Onderdeel van activiteitenplan Nuffic	Benadering OCW – autonomie Nuffic
Dienstverlening Primair en Voortgezet Onderwijs	De directies PO en VO hanteren de projectsubsidiegedachte en willen elk activiteitenplan vooraf op het departement bekijken en keuren (p x q verantwoording).
Dienstverlening MBO	De directie MBO ervaart dat Nuffic soms vrijheidsgraden pakt, maar vindt enige autonomie ook wenselijk.  De sturing is al meer SMART maar de bijdrage aan de OCW doelstellingen niet heel concreet meetbaar.
Onderwijsvergelijking	De werkzaamheden op het gebied van onderwijsvergelijking (hoog volume, veel routine) verlopen zeer autonoom;  Nuffic levert kwantitatieve informatie aan (zoals aantallen uitgevoerde diplomawaarderingen) in het jaarverslag
Studentenmobiliteit en binding hoger onderwijs	De kennis- en innovatiefunctie is in hoge mate zelfstandig door Nuffic ontwikkeld;  HO&S ziet de activiteiten deels als onbekend terrein. Soms is HO&S verrast door activiteiten die Nuffic ontplooit;  HO&S en IB hebben bij deze activiteiten behoefte aan meer grip en inzicht.

<b>Onderdeel van activiteitenplan Nuffic</b>	<b>Benadering OCW – autonomie Nuffic</b>
Global Development	<p>Dit onderdeel van het activiteitenplan betreft de activiteiten voor het ministerie van BZ. OCW staat hier op afstand;</p> <p>BZ geeft aan zich behoorlijk intensief bezig te houden met de uitvoering, in de vorm van wekelijks contact. Dit past ook bij een opdrachtgeverschap op basis van een contract. BZ en Nuffic werken samen op basis van een opdracht. Nuffic voert die uit en verleent, namens de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, subsidies voor beurzen, maatwerk groepstrainingen en samenwerkingsprojecten. Voor elke opdracht wordt een subsidiebeleidskader met een subsidieplafond in de Staatscourant gepubliceerd.</p>
NA Erasmus +	<p>Zeer strakke verantwoording op basis van EU regime. ADR controleert jaarlijks de uitgaven. Inhoudelijk is de sturing meer op afstand;</p> <p>IB geeft aan dat over de stijging van de beheerslasten voor Erasmus + pas in een laat stadium overleg is geweest tussen OCW en Nuffic; IB geeft aan dat OCW hierbij meer proactief had kunnen opereren.</p>
Nederlandse Unesco Commissie	Nuffic faciliteert en ondersteunt al geruime tijd het bureau van de Nederlandse Commissie Unesco. OCW ervaart hier geen aandachtspunten.
<b>Overlegorganen en buitenposten</b>	
Task force internationalisering	<p>Nuffic is in de Task force vertegenwoordigd door de algemeen directeur;</p> <p>Nuffic heeft in de Task force een proactieve rol, die door OCW als autonoom ervaren wordt.</p>
NESO kantoren	<p>Nuffic heeft sterke voorkeuren over in welke landen men wel of niet NESO kantoren wil openen;</p> <p>De diplomatieke en politieke dimensie behoeft bestuurlijke aandacht en nadrukkelijk overleg. OCW zou graag zien dat Nuffic meer in één lijn met OCW opereert.</p>

***Handelingsperspectief:***

Bepaal als OCW (gezamenlijk) op welke onderdelen van het activiteitenplan OCW aan Nuffic ruimte wil geven voor eigen keuzes. Bespreek dit onderwerp met de directie van Nuffic, uitgaande van de hoofddoelstellingen van OCW. De minister van OCW is immers verantwoordelijk voor het stelsel.

## 2.5

### Aandachtspunten bij de samenwerking binnen OCW

We hebben specifiek gevraagd naar aandacht- en verbeterpunten bij de interne samenwerking bij OCW in de sturing richting Nuffic. Veel geïnterviewden geven aan dat ze een eenduidige invulling van het account-houderschap voor Nuffic missen.

#### 2.5.1

##### *Interne drukte bij OCW en verschillen van inzicht bemoeilijken soms de aansturing*

De directie HO&S heeft binnen OCW de voortrekkersrol bij het opstellen van de subsidiebeschikking. Veel contacten met Nuffic lopen via de beleidsmedewerkers van HO&S. Maar de verantwoordelijkheid voor de aansturing van Nuffic ligt zeker niet alleen bij HO&S. De bestuurlijke overleggen met Nuffic vinden plaats met zowel de directeur HO&S als de directeur IB. De directie IB coördineert het Erasmus+ programma en neemt zaken waar voor de directies PO en VO. De directies PO, VO en MBO hebben bovendien hun eigen contacten met Nuffic.

Veel geïnterviewden noemen de verdeling van het account-houderschap over teveel medewerkers als een aandachtspunt. Concreet benoemen ze:

- het soms ontbreken van totaaloverzicht op de activiteiten van Nuffic;
- soms is er sprake van onvoldoende voorbereiding van de bestuurlijke overleggen;
- het ontbreken van een vaste agenda en/of overlegstructuur tussen beleidsmedewerkers van OCW over Nuffic;
- er kunnen toezeggingen aan Nuffic gedaan worden die (financiële) verplichtingen met zich meebrengen, zonder dat andere directies en kolommen van OCW daarvan op de hoogte zijn.

Over de aansturing bestaan verschillen van inzicht tussen directies onderling en tussen de kolommen. Het 'lumpsum denken' is binnen de directie HO&S leidend, daarbij past enige afstand in de aansturing. Binnen de kolom van de DGPV is een professionalisering- en rationalisatieslag gaande waarbij strakkere sturing, zeker ook in financiële zin, op externe organisaties wordt nagestreefd. De directie IB ziet zichzelf in de sturing richting Nuffic primair als een faciliterende directie, niet als beleidsbepalend.

Mede hierdoor ontstaan verschillen van inzicht tussen beleidsdirecties van OCW. Bijvoorbeeld over de mate van eenvormigheid van de sturing en de verantwoording. Er wordt verschillend gedacht over de gewenste fijnmazigheid van de verantwoording, mede gezien het meerwerk dat gepaard gaat met verantwoording. Het bestaan van deze verschillen van inzicht bemoeilijkt soms de sturing richting Nuffic.

#### 2.5.2

##### *Brede behoefte aan eenduidig account-houderschap, maar ook andere visies*

Er bestaat binnen OCW breed behoefte aan één penvoerder en één accounthouder, blijkt uit de interviews. Maar er zijn ook tegengestelde visies, bijvoorbeeld dat PO en VO beter apart een subsidierelatie met Nuffic kunnen aangaan om die naar eigen voorkeur in te richten.

OCW heeft EP en Nuffic laten fuseren vanwege het realiseren van taakstellingen en het behalen van synergievoordelen. Daarbij past eenduidige sturing richting

Nuffic. In de huidige situatie is wel de uitvoeringsmodaliteit gewijzigd, maar nog niet de aansturing vanuit OCW.

Het account-houderschap voor het Platform Bèta Techniek - waarbij meerdere directies zijn betrokken - is een voorbeeld van eenduidige sturing. De meeste geïnterviewden onderschrijven dat eenduidig account-houderschap richting Nuffic in theorie een goed idee is. Maar tegelijkertijd wil elke directie graag zelf blijven beslissen en eigen accenten leggen in de sturing ('beschermingsreflex'). HO&S geeft tegengas als PO en VO aandringen op detailsturing via de subsidiebeschikking, met als resultaat dat deze directies overwegen om los van HO&S de doelsubsidies te gaan verstrekken. Consensus over de ideale invulling van de sturingsrelatie ontbreekt. Enerzijds geven beleidsdirecties aan veel te zien in eenvormigheid, vanwege de efficiency en de duidelijkheid. Anderzijds houden beleidsdirecties vast aan de - historisch gegroeide - eigen manier van werken, inclusief lijntjes tussen directies.

Vrijwel alle geïnterviewden vinden dat het spanningsveld binnen OCW tussen directies en kolommen over de gewenste sturing richting Nuffic geadresseerd moet worden. De huidige hybride situatie leidt tot suboptimale oplossingen en geeft spanning in de verhoudingen tussen directies. Dat komt de scherpste van de communicatie met Nuffic niet ten goede.

#### *Spiegeling met de sturing richting Cito en SLO vanuit PO en VO*

Bij SLO en CITO is gekozen voor eenduidig account-houderschap, belegd onder een afdelingshoofd en een vaste bezetting van medewerkers die zich bezighouden met de inhoud én de financiële kant.<sup>31</sup> Dit zorgt voor continuïteit en bekendheid met de materie. En voor duidelijkheid bij de externe organisaties die de subsidie ontvangen.

#### *Spiegeling met de aansturing van het Platform Bèta Techniek*

Bij het Platform Bèta Techniek is, nadat was vastgesteld dat er veel onduidelijkheden waren in de aansturing, in afstemming met de DGPV en de DGHBWE gekozen voor eenduidig account-houderschap vanuit de directie MBO. Het eenduidig account-houderschap heeft ertoe geleid dat alle informatie via één punt stroomt en dat verschillen van inzicht tussen beleidsdirecties van OCW vooraf besproken worden. Deze afspraken zijn niet via een schriftelijk mandaat geformaliseerd. Ze zijn informeel, maar worden door alle beleidsdirecties geaccepteerd.

<sup>31</sup> De bedragen die de directies bijdragen worden afgestemd. Betrokken beleidsdirecties wordt gevraagd om input voor het activiteitenplan.



## 3 Opties voor verbetering van de sturing

Dit hoofdstuk behandelt de in de interviews genoemde mogelijkheden en opties voor het verbeteren van de sturing of het anders vormgeven van de sturing richting Nuffic. In de interviews is uitgebreid gereflecteerd op welke vorm deze verbetering aan kan nemen, hoe deze verbetering concreet is te maken en wat de voordelen en de nadelen zijn.

### 3.1 **Breed spectrum aan mogelijkheden voor vormgeving van de sturing**

In de interviews hebben we steeds de vraag gesteld welke opties er bestaan om de sturing richting Nuffic anders vorm te geven. De bandbreedte loopt van inbesteden van activiteiten van Nuffic binnen de rijksoverheid - bij agentschappen of Shared Service Organisaties (SSO's) of Zbo's als het UWV - tot het in de markt zetten van alle werkzaamheden van Nuffic via een openbare aanbesteding.

#### 3.1.1 *Opties voor het vormgeven van de sturing richting Nuffic*

In de interviews is een waaier aan opties genoemd voor het anders inrichten van de sturing richting Nuffic en voor het eventueel elders onderbrengen van activiteiten. Het is uiteraard verstandig daarover na te denken. Tegelijkertijd moet OCW waken voor 'deelrationaliteit', dat wil zeggen activiteiten niet puur als losstaande brokjes zien. De gedachte achter de fusie tussen het EP en Nuffic was immers om expertise in één huis te plaatsen en efficiency voordelen te behalen.

In de onderstaande tabel volgt een overzicht van alle (theoretische) mogelijkheden om de activiteiten die Nuffic nu voor OCW uitvoert te laten plaatsvinden. Met daarbij de voordelen en de nadelen, zowel zoals benoemd in de interviews als op basis van documentstudie. De mogelijkheden lopen van plaatsing van de werkzaamheden van Nuffic dichterbij het ministerie tot en met het op maximale afstand plaatsen van het ministerie.

Optie	Voordeel	Nadeel
<p>Inbesteding van (onderdelen) van activiteiten van Nuffic met een hoog volume</p>	<p>Mogelijk besparingen via schaalvoordelen, op voorwaarde van een onderbouwde Business Case;</p> <p>gegarandeerd volume aan werkzaamheden genereren voor agentschappen en/of SSO's als DUO/DUS-I</p>	<p>Risico op expertiseverlies, deskundig personeel zal moeten meeverhuizen vanuit Nuffic;</p> <p>risico van teveel standaardisatie;</p> <p>frictiekosten bij overbrengen werkzaamheden;</p> <p>geen zekerheid over besparingen.</p>
<p>ZBO status Nuffic</p>	<p>Een Zbo kan beslissingen en afwegingen zelfstandig maken, OCW kan afstand nemen;</p> <p>eventueel benoemingsrecht OCW voor RvT (indien in instellingswet geregeld)</p>	<p>Politiek niet haalbaar: kabinet wil alleen bij hoge uitzondering nieuwe Zbo's creëren;</p> <p>Nuffic neemt amper bestuurlijke beslissingen, argumentatie voor Zbo status Nuffic moeilijk te onderbouwen;</p> <p>Ook bij Zbo's speelt vaak sturingsproblematiek.</p>
<p>RWT status voor Nuffic</p>	<p>Daadwerkelijk opdrachtgeverschap; meer mogelijkheden tot directe aansturing op activiteitsniveau;</p> <p>wettelijke taken concreet in wet- en regelgeving kunnen vastleggen;</p> <p>meer mogelijkheden te sturen op de bedrijfsvoering en om informatie op te vragen.</p> <p>heldere afbakening van wat (kwetsbare) stelseltaken zijn, op basis van duidelijkheid en zuiverheid.</p>	<p>Nuffic komt onder de ministeriële verantwoordelijkheid te liggen;</p> <p>het continuïteitsrisico komt bij OCW te liggen;</p> <p>toekennen van de RWT status vereist organisatorische inspanning binnen OCW;</p> <p>niet alle huidige werkzaamheden van Nuffic zijn te definiëren als stelseltaken, deze moeten dan wellicht elders ondergebracht worden.</p>
<p>Instellingssubsidie Nuffic continueren</p>	<p>Nuffic valt niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid;</p> <p>OCW draagt niet het continuïteitsrisico;</p>	<p>Geen sprake van opdrachtgeverschap;</p> <p>elke vijf jaar verplicht evalueren.</p>

Optie	Voordeel	Nadeel
	<p>voldoende continuïteit in beleidsuitvoering;</p> <p>meer dynamiek in de uitvoering van nieuwe werkzaamheden dan bij projectsubsidies.</p>	
(Meer) project- /doelsubsidies voor Nuffic	<p>Tijdelijk, beperkt en overzichtelijk activiteiten kunnen laten uitvoeren;</p> <p>Mogelijkheid per project verantwoording op te vragen.</p>	<p>Projectsubsidies zijn bedoeld voor tijdelijke impulsen en concrete opdrachten;</p> <p>Voor Nuffic minder zekerheid over continuïteit op langere termijn.</p>
<p>Activiteiten Nuffic openbaar aanbesteden (geheel of gedeeltelijk).</p> <p>OCW kan dit zowel overwegen voor de taken met hoog volume zoals diplomawaardering als voor de kennis- en expertisefunctie.</p>	<p>Prikkelende werking via concurrentie tussen aanbieders op prijs en kwaliteit;</p> <p>mogelijkheid taken van Nuffic te beleggen zonder een subsidierelatie aan te gaan;</p> <p>marktverkenning houdt uitvoerder scherp en verheldert de vraagarticulatie bij OCW.;</p> <p>grote uitvoeringsorganisaties binnen de rijksoverheid en/of de publieke sector kunnen diplomawaardering ook uitvoeren;<sup>32</sup></p> <p>een kennisintensieve organisatie met een bestaand netwerk in het onderwijsveld kan ook de kennis- en innovatie functie uitvoeren;</p> <p>een onderbouwd verhaal richting de Tweede Kamer over efficiënt omgaan met publieke middelen.</p>	<p>Kwalitatief goede uitvoering Erasmus + en diplomawaardering wellicht onzeker bij uitbesteding;</p> <p>ER-doelen OCW en EU beleid zijn wellicht te belangrijk om in opdrachtvorm te gieten.</p> <p>concurrentie op prijs kan kwaliteitsverlies in de hand werken;</p> <p>geen beschikbaarheid goede aanbieders, taak blijft liggen;</p> <p>een pro forma tender (zoals bij BZ) levert geen direct concurrentievoordeel op;</p> <p>(Europees) aanbesteden kost veel energie en middelen en er is altijd het risico van juridische procedures.</p> <p>synergie bij Nuffic verwatert bij opsplitsing, besparing op één of meerdere, specifieke taken weegt daar niet</p>

32 Dat kan in sommige gevallen ook als publiek-publieke samenwerking, waarop de aanbestedingsregels niet van toepassing zijn.

Optie	Voordeel	Nadeel
		tegenop.  juridische haken en ogen: decennialange subsidierelatie sluit Nuffic wellicht uit van deelname aan een tender;  kleine besparingen wegen mogelijk niet op tegen kwaliteitsverlies;  BTW plicht brengt extra kosten met zich mee.

### Overwegingen

- De minst vergaande opties liggen in tussen het toekennen aan Nuffic van de RWT status en het overgaan op (of het uitbreiden van) projectsubsidies.
- Het grotendeels binnen de overheid inbesteden van activiteiten veroorzaakt mogelijk verlies van synergievoordelen.
- Europese aanbesteding van alle huidige activiteiten via één *tender* – zoals BZ dat doet – is theoretisch mogelijk. Bedenk wel dat de activiteiten die Nuffic voor BZ uitvoert meer gelijksoortig zijn dan voor OCW. Bovendien is zo'n *tender* juridisch potentieel onzuiver wegens de kennisvoorsprong bij Nuffic.

### Handelingsperspectief:

Richt de sturingsrelatie in rondom de belangrijkste activiteiten. Delen van OCW ervaren nu dat ze voldoende 'public value for money' krijgen, anderen nog niet. Duidt en expliciteer de synergievoordelen binnen Nuffic die OCW wil behouden of bereiken, om toekomstige keuzes in de sturing beter te onderbouwen. Onderzoek of er activiteiten zijn die geen synergie opleveren of de aansturing bemoeilijken. Overweeg die activiteiten elders onder te brengen of aan te besteden (zie tabel).

Stel steeds een impactanalyse of een business case op als overwogen wordt activiteiten bij Nuffic weg te halen.<sup>33</sup> De afwegingen moeten bovendien transparant gemaakt worden. Betrek steeds tijdig BZ omdat weghalen van activiteiten bij Nuffic mogelijk effecten op de uitvoering van programma's van BZ heeft.

## 3.2 Mogelijkheden voor verscherping van de sturing richting Nuffic

Hieronder beschrijven we de mogelijkheden om onderdelen van de sturing te verbeteren.

<sup>33</sup> OCW heeft al laten uitzoeken of inbesteding van de uitvoering van de subsidieregeling internationalisering PO en VO bij DUS-I batig kon zijn. Zie nota van OCW, Verkenning uitvoering subsidieregeling internationalisering po en vo. 5 september 2017. Conclusie van de nota is dat inbesteding bij DUS-i duurder is dan uitvoering door Nuffic.

### 3.2.1

#### *Scherpere sturingsattitude*

De sturingsattitude vanuit OCW kan door de hele organisatie heen aangescherpt worden, maar succesvolle verandering begint met de 'tone at the top'.

##### *Handelingsperspectief:*

Maak intern bij OCW een fundamentele keuze: hoeveel autonomie wil OCW aan Nuffic geven en op welke vlakken?<sup>34</sup> Deze keuze volgt uit de hoofddoelstellingen van OCW. De keuze is bepalend voor het juridische inkaderen van de sturingsrelatie tussen OCW en Nuffic. Geef de grenzen aan tot waar OCW de ruimte geeft aan Nuffic en wanneer overleg juist gewenst is. De uitkomsten van een toekomstige onafhankelijke evaluatie zijn hierbij mede bepalend. OCW kan altijd met de Raad van Toezicht (RvT) van Nuffic in gesprek over de bijdrage van Nuffic aan de hoofddoelstellingen van OCW. Consequent vasthouden aan een eenmaal gekozen lijn is hierbij behulpzaam.

### 3.2.2

#### *Verbetering van inhoud, structuur en voorbereiding van bestuurlijke overleggen*

De bestuurlijke overleggen tussen OCW en Nuffic kunnen strategischer en minder incident gericht gemaakt worden.

##### *Handelingsperspectief:*

Werk toe naar een vaste cyclus van bestuurlijke overleggen tussen OCW en de directie van Nuffic waarbij de focus ligt op de voortgang op de hoofddoelstellingen en op de risicobeheersing (financieel en inhoudelijk). Bepaal de agenda op basis van input van alle betrokken beleidsdirecties. Adresseer ook signalen uit politiek en media over de effecten van de internationalisering van onderwijs.

### 3.2.3

#### *Mogelijkheden voor (betere) prestatieafspraken en prestatie-indicatoren*

Maak de *deliverables* (producten) die OCW van Nuffic verwacht zo helder mogelijk op basis van de ER-doelen. Theoretisch voorbeeld: Nuffic mikt de komende jaren op het verhogen van de mobiliteit van het aantal technisch hooggeschoolde studenten van buiten de EER.

Vervolgens is aan OCW de keuze om over deze *deliverables* wel of geen (richtinggevende) prestatie-indicator met Nuffic af te spreken.<sup>35</sup> Mogelijke vormen van een prestatie-indicator zijn:

- tellers en andere kwantitatieve indicatoren. Bijvoorbeeld over internationale studentenmobiliteit (wellicht in samenwerking met DUO);
- kwalitatieve indicatoren over bijvoorbeeld het toegenomen kennisniveau over internationalisering bij instellingen;
- een online dashboard waarin de output van activiteiten van Nuffic zichtbaar is;
- tussentijds monitoren op afgesproken streefwaarden (wellicht in samenwerking met DUO).

Het is van belang dat de indicatoren objectief, valide en verifieerbaar tot stand komen. De achterliggende informatie moet niet uitsluitend bij Nuffic vandaan

<sup>34</sup> Dit alles wel binnen de juridische kaders

<sup>35</sup> Prestatie-indicatoren hoeven geen targets te zijn, in de zin van streefwaarden die gehaald moeten worden. Ze kunnen ook puur als stuurinformatie worden gebruikt.

komen. Kwalitatieve informatie kan bijvoorbeeld in de vorm van een externe monitor of een eenmalig onderzoek bij afnemers van Nuffic. Het afspreken van prestatie-indicatoren kan gepaard gaan met het risico van perverse prikkels en het toewerken naar de gewenste waarde. Formuleer daarom helder welk doel de indicator(en) dienen. Is de indicator bedoeld als monitor- en stuurinformatie, wordt er wel of geen streefwaarde aan de indicator gekoppeld en wil OCW gaan bijsturen op basis van de indicator?

*Handelingsperspectief:*

Werk als OCW in overleg met Nuffic toe naar het vastleggen in het activiteitenplan van prestatie-indicatoren die in lijn liggen met de (toekomstige) ER-doelen van OCW en waarop OCW kan sturen.

OCW kan ook kiezen voor een meer algemene prestatieafspraken op hoofdlijnen, met desnoods tussenrapportages die onderdeel zijn van de bestuurlijke overleggen. Een dergelijke prestatieafspraken kan desnoods aanvullend op de bestuurlijke overeenkomst 2015-2020 gemaakt worden.

### 3.2.4

#### *Keuzes maken in de financiële aansturing*

De gewenste mate van controle vanuit OCW bevat een tegenstrijdigheid. OCW wil het liefste een lage controlelast (lumpsum gedachte) maar tegelijk is er behoefte aan controle op de inhoud (van bijvoorbeeld de kennis- en innovatiefunctie). Als alternatieven voor de huidige werkwijze worden genoemd:

- alle financiële middelen voor Nuffic onderbrengen op de HO&S begroting en de volledige subsidie vanuit HO&S verstrekken.  
*Voordelen* daarvan zijn: verlaging van de administratieve lasten bij OCW én Nuffic en een overzichtelijker werkproces voor zowel OCW als Nuffic.  
*Nadeel* is het potentieel verwateren van de aandacht voor de programma's van andere directies dan HO&S;
- het scheiden van de financiering voor de inhoud ('programmaged') en de financiering van de bedrijfsvoering ('apparaatskosten'). Bijvoorbeeld door de instellingssubsidie voor de bedrijfsvoering toe te kennen en de programma's via projectsubsidies te financieren. Dat impliceert voor OCW wel het vooraf vastleggen van afspraken over uitgaven voor bedrijfsvoering en het achteraf handhaven en controleren. Bijvoorbeeld door mee te kijken op de begroting, de bestedingen en de interne governance.  
*Voordeel* is dat OCW hiermee de grip vergroot OCW op uitgaven door Nuffic.  
*Nadeel* is een hogere controlelast bij OCW en een hogere verantwoordingslast bij Nuffic.

Bedenk dat high control om meer energie en uitvoerend werk vanuit een beleidsdirectie vraagt. Verzakelijking gaat steeds gepaard met meer inspanningen vanuit OCW.

*Handelingsperspectief:*

Bepaal de gewenste mate van fijnmazigheid van de financiële verantwoording en richt daarop de sturing in. Maak een duidelijke keuze:

- of laat Nuffic alle bedrijfsvoeringkosten per activiteit verantwoorden, desnoods met een 'geormerkt' bedrag aan bedrijfsvoeringkosten - en accepteer dat daarvoor beleidsdirecties werk en energie in gaat zitten;
- of kies voor een begroting op hoofdlijnen met een totaal 'bedrijfsvoeringkosten', waarbij Nuffic daarbinnen eigen keuzes maakt en de beleidsdirectie stuurt via bestuurlijk overleg.

### 3.3

### Interne organisatie: liefst eenduidig account-houderschap

De interne organisatie van de sturing richting Nuffic bij OCW is volgens vrijwel alle geïnterviewden aan een herziening toe.

#### 3.3.1

#### *Toewerken naar een optimale situatie*

De optimale situatie is volgens de meerderheid van de geïnterviewden een eenduidig en stevig account-houderschap dat over zowel inhoud als financiën gaat. De wijze waarop PO en VO de aansturing van CITO en SLO hebben ingericht kan hiervoor wellicht model staan, met een duidelijke rolverdeling en structuur, onderling vertrouwen en vaste overlegmomenten.

In theorie is de macrorationaliteit van eenduidig account-houderschap helder. Vanuit het oogpunt van bedrijfsmatige efficiëntie en helderheid in de sturing en de contacten met Nuffic verdient het absoluut de voorkeur het account-houderschap bij één directie te beleggen. De meest logische plek daarvoor is de directie HO&S, omdat daar het grootste deel van de subsidie vandaan komt en op dat beleidsterrein de meeste risico's liggen. Maar beleggen bij de directie IB is ook een mogelijkheid.

Helderheid over wie wat doet is een kritische succes factor. Alle beleidsdirecties met een belang bij activiteiten van Nuffic moeten input en capaciteit blijven leveren. Meerwerk dat voorkomt uit behoefte tot extra verantwoording komt voor rekening van de vragende directie.

In het ideaalmodel is er een senior beleidsmedewerker met de rol van accounthouder Nuffic, desnoods een afdelingshoofd. Logischerwijs vallen onder een accounthouder Nuffic de volgende taken:

- kanaliseren van de informatiestromen en overleggen met Nuffic;
- hoofddoelstellingen en voortgang op de activiteiten monitoren;
- risicobeheer vormgeven;
- contacten onderhouden met de ministeries van BZ en EZ;
- deelnemen aan en een actieve rol in de Task force Internationalisering.

Andere medewerkers vullen de sturing (part-time) nader in. Met twee medewerkers die input leveren voor de financiële sturing en twee medewerkers die input leveren voor de beleidsmatige kant is er voldoende bezetting en achtervang. Streef ernaar dat deze medewerkers uit verschillende directies komen.

#### *Voordelen:*

Eenduidig account-houderschap creëert duidelijkheid voor alle betrokkenen binnen OCW, één duidelijk aanspreekpunt voor Nuffic en zorgt voor een verbindend effect. Het voorkomt niet afgestemde financiële toezeggingen en contraire aansturing vanuit meerdere directies.

#### *Nadelen:*

Nadeel kan zijn dat niet elke beleidsdirectie maatwerk krijgt. Dit is inherent aan gezamenlijke sturing. Hier en daar zal men oude zekerheden en directe controle moeten inleveren. Risico op - sluimerende - discussies tussen twee kolommen of directies onderling als het eenduidig account-houderschap niet breed gedragen wordt.

*Handelingsperspectief:*

Beleg een sessie met alle betrokkenen om te komen tot heldere afspraken: welke directie moet leidend zijn en welke speelruimte krijgt de accounthouder.

Adresseer de voor- en nadelen steeds vanuit het gezamenlijke belang van OCW.

3.3.2

*Conditie waaronder het eenduidig account-houderschap effectief kan functioneren*

Een eenduidig account-houderschap kan pas functioneren als de accounthouder beslissingsbevoegdheid krijgt om beslissingen naar eigen inzicht te nemen en werkzaamheden te delegeren. Beslissingsbevoegdheid hoeft niet perse in de vorm van een formeel mandaat. Overeenstemming tussen de betrokken DG's en beleidsdirecteuren kan volstaan - zie de oplossing bij het Platform Bèta Techniek.

Conditie voor een succesvol eenduidig account-houderschap zijn:

- betrokken DG's moeten in woord en daad achter de keuze staan;
- de account-houder moet handelingsvrijheid en - informeel - mandaat hebben, ondersteund door de betrokken directeuren en DG's;
- stevige accounthouder die steun krijgt van zijn/haar directeur;
- wederzijdse acceptatie, niet vervallen in afschuifgedrag tussen directies;
- over grenzen van beleidsdirecties heen durven denken;
- een basis van vertrouwen in elkaar.



## 4 Dilemma's en keuzes voor OCW

Alles overziend zijn de dilemma's en keuzes waar OCW voor staat:

1.

### **Aan welke beleidsdoelstellingen van OCW moet Nuffic bijdragen?**

Bepaal welke concrete bijdrage aan (toekomstige) beleidsdoelstellingen OCW van Nuffic verwacht. De *deliverables* voor Nuffic volgen hieruit. Richt hierop vervolgens de (meetbare) resultaatafspraken tussen OCW en Nuffic in.

2.

### **Wat is de gewenste inrichting van de sturing?**

De gewenste inrichting van de sturing volgt uit de *deliverables* die OCW van Nuffic verwacht. Binnen de huidige sturingsvorm – instellingssubsidie – kan OCW bijvoorbeeld strakkere resultaatafspraken maken. Als OCW zo goedkoop mogelijke taakuitvoering het belangrijkste vindt dan is aanbesteding in de markt logisch. Als het borgen van essentiële stelseltaken en expertise voor OCW het belangrijkste is, breng Nuffic dan dichterbij naar OCW toe en kies voor meer bemoeienis met het activiteitenplan en de organisatiestructuur.

In het tweede geval bestaat een rechtvaardiging om aan Nuffic de RWT-status toe te gaan kennen. Hiervoor dient de wet een verankering te bevatten voor de uitvoering van de wettelijke taken door Nuffic, bijvoorbeeld in de Wet hoger onderwijs (WHW). Een logisch moment om de RWT-status toe te kennen is bij het aflopen van de bestuurlijke overeenkomst in 2020. Bij een RWT past een heldere taakomschrijving en focus in de activiteiten.

3.

### **Wel of niet kiezen voor eenduidig account-houderschap**

De directie die het account-houderschap op zich neemt krijgt de (informele) leiderschapsrol. Alternatief is teruggaan naar een situatie waarin beide kolommen voor zichzelf Nuffic aansturen, wat contrair is aan het uitgangspunt van heldere sturing. Los van de toekomstige sturingsvorm (RWT, instellingssubsidie, aanbestedingen) is een keuze over het intern account-houderschap noodzakelijk.

## 5 Verantwoording onderzoek

### 5.1 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. De basis voor de uitvoering van dit onderzoek is de opdrachtbevestiging met kenmerk ADR 2017-0000180884 van 7 september 2017.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. De ADR geeft inzicht in de gepercipieerde opvattingen van direct bij het proces betrokken belanghebbende. Er worden geen conclusies of oordelen gegeven. Indien van toepassing is wel een handelingsperspectief benoemd.

### 5.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

*Doelstelling:*

Opties onderzoeken waarmee de sturing (op toegevoegde waarde, doelbereik en value for money) vanuit OCW richting Nuffic beter vorm kan krijgen, om de verschillende soorten activiteiten en de uitgaven van Nuffic meer in lijn te laten komen met de opdrachten en de doelstellingen van OCW.

We hanteren voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen :

1. Welke aandacht- en verbeterpunten zijn er volgens de betrokken beleidsdirecties in de sturing van OCW richting Nuffic?
2. Welke opties voor verbetering van de sturing zijn er te identificeren, mede op basis van bestaande 'practices' binnen OCW en bij BZ?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de – onder deelvraag 2 genoemde - opties voor verbetering in de sturing?

### 5.3 Object van onderzoek, afbakening en definities

Object van onderzoek was de sturing vanuit OCW naar Nuffic, zoals vormgegeven door OCW op het moment van onderzoek.

De ADR heeft zich voor wat betreft de opties tot verbetering van de sturing gebaseerd op de informatie uit de interviews, de documentatie, de spiegeling van de sturing binnen OCW en de onder 4.4 genoemde referentiekaders.

Met de opdrachtgever is afgesproken dat de ADR voor dit onderzoek geen gesprekken zou voeren met de organisatie Nuffic, omdat de focus van het onderzoek lag op de aansturing vanuit OCW. Daarom waren de situatie bij en de beleving vanuit Nuffic geen object van onderzoek. Voor- en nadelen van mogelijke verbeteringen van de sturing hebben wij dan ook uitsluitend vanuit het perspectief van OCW kunnen beschrijven. Sondering van mogelijke verbeteringen bij Nuffic was geen onderdeel van het onderzoek.

De ADR heeft geen beschrijving of stappenplan opgeleverd van hoe mogelijke verbeteringen in de sturing uitgewerkt moeten worden (niet van

subsidiebeschikkingen, niet van de uitwerking van wettelijke taken, niet van tenders).

De ADR geeft geen oordeel of handelingsperspectief over de sturing vanuit het ministerie van BZ richting Nuffic.

#### **5.4 Referentiekader**

Wij hebben voor het onderzoeken van de sturing de uitgangspunten van goede externe governance bij publieke organisaties, zoals beschreven in de Toolbox Externe Governance van de ADR, als referentiekader genomen. Essentiële onderdelen van sturing ('externe governance') zijn: sturing op de hoofddoelstellingen, duidelijke rolverdeling, adequate overlegstructuur tussen eindverantwoordelijken, bijsturing bij incidenten, toezicht op beleid en beoordeling adequate uitvoering van de opdrachten, transparante (financiële) verantwoording inclusief de hiervoor benodigde informatiestromen.

#### **5.5 Aanpak en uitvoering**

Op basis van documentanalyse en diepte-interviews is de huidige situatie van de sturing richting Nuffic in kaart gebracht. Hierbij zijn eventuele problemen geïdentificeerd en zijn opties tot verbetering geïnventariseerd. Tot slot hebben wij de voor- en nadelen van deze opties beschreven.

Elementen waar we specifiek op hebben doorggevraagd zijn:

- Opties voor de vormgeving van de sturing, bijvoorbeeld: opdrachten via tenders, creëren van wettelijke taken, instellingssubsidie, projectsubsidies ;
- Bij de sturing gewenste mate van controle (high – low), focus van de controle (output, doelbereik of kostenefficiëntie) en de gewenste mate van eenvormigheid (identiek voor alle directies van OCW of maatwerk);
- De voor- en nadelen van mogelijke opties tot aanpassing van de sturing;
- Mogelijke te stellen nadere voorwaarden aan Nuffic in bestuurlijke overeenkomst, subsidiebeschikkingen en/of andere (schriftelijke of informele) afspraken;
- Samenwerkingsvorm tussen directies van OCW voor de sturing;
- Verbeterpunten bij de informatiestroom en overlegstructuur met Nuffic;
- Verbeterpunten van de informele aspecten: werk- en denkcultuur in opdrachtgever - opdrachtnemer relatie met Nuffic.

#### **5.6 Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, drs. Marcelis Boereboom, DGHBE van het ministerie van OCW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 6 Ondertekening

Den Haag, 17 januari 2018

  
  
Auditor  
Auditdienst Rijk

---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00

