Reviewcommissie
Hoger Onderwijs en Onderzoek

Den Haag, februari 2017

Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek

Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016

Advies en zelfevaluatie

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek

Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek

Dit advies en zelfevaluatie is een uitgave van de

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
Postbus 76
2501 CB Den Haag
www.rchoo.nl
info@rchoo.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden mits daarbij de RCHOO en deze publicatie als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**4**
1.1	Taak van de commissie	5
1.2	Het experiment	5
1.3	Werkwijze commissie	6
1.4	Uitkomsten	7
1.5	Leeswijzer	7
2	**Onderwijs in de prestatieafspraken**	**10**
2.1	Beleidsdoelen onderwijs	11
2.2	Opbrengsten onderwijs	12
2.3	Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming	15
2.4	Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces	17
2.5	Werking van de prestatieafspraken aangaande onderwijs	23
2.6	Kwaliteitsbegrip in het hoger onderwijs en mogelijke nieuwe invalshoeken	27
2.7	Conclusies	30
3	**Onderzoek en valorisatie in de prestatieafspraken**	**34**
3.1	Beleidsdoelen onderzoek en valorisatie	35
3.2	Opbrengsten onderzoek en valorisatie	36
3.3	Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderzoek en valorisatie	39
3.4	Werking van de prestatieafspraken aangaande onderzoek en zwaartepuntvorming	44
3.5	Conclusies	48
4	**Het instrument prestatieafspraken nader beschouwd**	**50**
4.1	Was het beoordelingskader adequaat?	51
4.2	Hoe efficiënt was het proces?	54
4.3	Stakeholders	56
4.4	Hoe hebben de afspraken gewerkt binnen de instelling?	58
4.5	Indicatoren	60
4.6	Effecten financiële prikkels	62
4.7	Ervaringen met prestatiebekostiging in andere landen	65
4.8	Actuele discussie	66
4.9	Conclusies	70
5	**Aanbevelingen**	**73**
Bijlage 1:	**Referenties**	**77**
Bijlage 2:	**Afkortingen**	**81**
Bijlage 3:	**Samenstelling Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek**	**82**
	Secretariaat Reviewcommissie	**82**
Bijlage 4:	**Noten**	**83**

Inleiding

1 Inleiding

De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek is in 2012 ingesteld door de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna OCW) mede namens de minister van Economische Zaken (hierna EZ) om de voorstellen, voortgang en resultaten van de hogescholen en universiteiten te beoordelen ten aanzien van de prestatieafspraken. In het kader van het experiment prestatiebekostiging hebben de bewindslieden van OCW en EZ in 2012 deze prestatieafspraken gemaakt met alle bekostigde hogescholen en universiteiten. Dit experiment vloeide voort uit de aanbevelingen van de commissie Veerman (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010). De Reviewcommissie is ingesteld met ingang van 1 januari 2012 en is opgeheven per 31 december 2016.

1.1 Taak van de commissie

De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (hierna de commissie) had op grond van de Instellingsbeschikking (Staatscourant 5217 2012, OCW 2016) tot taak:

1. Het uitbrengen van advies aan de minister over:
   a) de voorstellen van individuele instellingen voor hoger onderwijs ter zake van kwaliteit/ studiesucces, profilering en valorisatie, zoals vast te leggen in een met elke individuele instelling te maken prestatieafspraak, en
   b) de toekenning van een selectief budget voor profilering en zwaartepuntvorming aan individuele instellingen.
2. Het uitbrengen van advies aan de minister over de door de HBO-raad en VSNU op te stellen voortgangsrapportages over profilering.
3. Het jaarlijks opstellen van een monitorrapport over de voortgang van het proces van profilering in het hoger onderwijs en onderzoek, en het opstellen van een 'midtermreview' in december 2014 over de wijze waarop de individuele instellingen die middelen uit het selectieve budget hebben ontvangen, uitvoering geven aan hun plannen.
4. Het opstellen van een eindevaluatie over de wijze waarop de bekostiging op kwaliteit/profiel vorm is gegeven en het uitbrengen van een advies aan de minister voor het vervolgproces na 2016.
5. Het uitbrengen van eindadviezen in 2016 over de realisatie van de prestatieafspraken door de instellingen inclusief de realisatie van de in het vooruitzicht gestelde resultaten ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces.[1]

Dit rapport bevat de onder punt 4 bedoelde eindevaluatie en het advies over het vervolgproces. De minister dient het experiment uiterlijk in 2017 te evalueren en heeft daartoe een onafhankelijke evaluatiecommissie ingesteld. Het advies van de Reviewcommissie wordt door de minister van OCW aan de externe evaluatiecommissie ter beschikking gesteld.

1.2 Het experiment

Met het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs van 2 november 2012 werd de wettelijke grondslag gelegd voor de prestatieafspraken en de eraan verbonden financiële consequenties, in aanvulling op het gebruikelijke bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs waarin ook prestatie-elementen zijn opgenomen (diploma's, promoties). Het doel van het experiment was het verhogen van de prestaties van de hoger onderwijsinstellingen ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming, en valorisatie. In de toelichting bij het Besluit werd uitgelegd dat het kabinet van plan was de bekostigingswijze van het hoger onderwijs aan te passen. Beoogd werd de focus minder op kwantiteit te leggen en meer op kwaliteit en profilering. Dit sloot aan bij het advies van de commissie Veerman 'Differentiëren in drievoud' (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010) waarin werd gewezen op het belang van meer differentiatie en profilering in het hoger onderwijs. Daartoe werden instellingen uitgenodigd plannen in te dienen. Ambitieuze plannen zijn aan het begin van het traject (in 2012) in financiële zin beloond; bij de eindbeoordeling (in 2016) kon vaststelling van onvoldoende

prestaties leiden tot een financiële korting: de instelling zou zijn aandeel in de prestatiebekostiging voor onderwijskwaliteit en studiesucces geheel of gedeeltelijk mislopen. In het Besluit zijn ook het door de commissie opgestelde beoordelingskader en de definities van de te gebruiken indicatoren opgenomen.

Het door de overheid ingerichte experiment is te karakteriseren als een veldexperiment, zonder controlegroep, waarop veranderende omstandigheden van invloed zijn. De commissie realiseert zich dat het in dit design niet mogelijk is causale relaties aan te tonen. Niettemin biedt het experiment inzicht doordat het een goede vergelijking met de situatie vóór het experiment mogelijk maakt; ook biedt het de gelegenheid om in de praktijk ervaring op te doen met een bekostigingssystematiek die voor de toewijzing van een deel van het onderwijsbudget gebruik maakt van prestatieafspraken.

1.3 Werkwijze commissie

Op verzoek van de bewindslieden van OCW en EZ is de commissie in 2012 begonnen met het opstellen van een beoordelingskader voor de prestatieafspraken op basis van de hoofdlijnenakkoorden die zij in 2011 met de VSNU en de Vereniging Hogescholen hadden afgesloten. Dat kader is, na overleg met de VSNU en de Vereniging Hogescholen, in maart 2012 door de staatssecretaris van OCW, mede namens de minister van EZ, vastgesteld. De commissie heeft vervolgens geadviseerd over de voorstellen van de individuele instellingen voor prestatieafspraken over kwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. In het najaar van 2014 heeft de commissie een midtermreview van de voortgang van de afspraken uitgevoerd.
In beide hoofdlijnenakkoorden zegde de overheid toe aan condities te voldoen die nodig werden geacht om de beoogde prestaties van hogescholen en universiteiten mogelijk te maken. Echter, niet aan alle condities werd (tijdig) voldaan. Op verzoek van de minister van OCW heeft de commissie geadviseerd over de vraag hoe hiermee om te gaan in de eindbeoordeling (Reviewcommissie 2015b).
In het najaar van 2016 heeft de commissie de door de hogescholen en universiteiten geboekte resultaten ten aanzien van de prestatieafspraken beoordeeld. Deze eindadviezen, 54 in totaal, zijn met begeleidende brief van 24 oktober 2016 aan de bewindslieden van OCW en EZ aangeboden. De bewindslieden van OCW en EZ hebben de adviezen in zowel 2012, 2014 als 2016 overgenomen. De door de commissie uitgebrachte adviezen en rapportages zijn te vinden op de website www.rcho.nl

De commissie heeft bij haar eindoordelen nadrukkelijk aandacht besteed aan 'het verhaal achter de cijfers'. Zij heeft geen mechanische toets gehanteerd waarbij het niet behalen van een ambitie in kwantitatieve zin, automatisch leidt tot een negatief advies. De commissie heeft de resultaten van een instelling zo veel mogelijk op de eigen merites beoordeeld en de individuele context in ogenschouw genomen. Daarnaast heeft zij bezien hoe de resultaten van de instelling zich verhouden tot die van andere (vergelijkbare) instellingen. Zo is in het hbo rekening gehouden met de verschillen binnen de groepen van pabo's, kunst-, groene en multisectorale hogescholen. Bij de universiteiten zijn op een aantal punten bijvoorbeeld de drie technische universiteiten en Wageningen Universiteit onderling vergeleken; hetzelfde geldt voor de levensbeschouwelijke instellingen.

Conform haar taakopdracht heeft de commissie vanaf 2013 jaarlijks gerapporteerd over de prestatieafspraken op het niveau van het stelsel van het hoger onderwijs en onderzoek in de zogenaamde stelselrapportages. De vierde stelselrapportage is in januari 2017 aan de bewindslieden aangeboden.

De commissie heeft gedurende het gehele proces actief gecommuniceerd met de universiteiten en hogescholen en de overige stakeholders. De commissie heeft diverse malen overleg gevoerd met de koepelorganisaties VSNU en Vereniging Hogescholen en met de studentenorganisaties. Ook zijn voor betrokkenen uit de hogescholen en universiteiten informatieve bijeenkomsten over de prestatieafspraken georganiseerd en een workshop met ISO en LSVb over onderwijskwaliteit. Op belangrijke momenten in het proces heeft de commissie de hogescholen en universiteiten in de gelegenheid gesteld om de voornemens (in 2012), respectievelijk de tussenrapportages (midtermreview in 2014) en eindrapportages (in 2016) in een gesprek toe te lichten, voordat zij haar advies vaststelde. Vrijwel alle instellingen hebben hiervan gebruik gemaakt. De commissie heeft dit overleg als bijzonder zinvol ervaren: het was van belang voor een goed begrip van de situatie van elke instelling om zodoende recht te kunnen doen aan het 'verhaal achter de cijfers'.
Met haar website heeft de commissie alle betrokkenen geïnformeerd over relevante zaken, zoals het beoordelingskader, de definities van indicatoren en de uitgebrachte adviezen en rapportages. Ter ondersteuning van de instellingen heeft de commissie handreikingen opgesteld: in 2012 een overzicht van indicatoren voor de drie profieldimensies onderwijs, onderzoek en valorisatie, en bij de midtermreview een overzicht van de internationale literatuur over factoren die van invloed zijn op studiesucces (Reviewcommissie 2014a). Gedurende de gehele looptijd van het experiment zijn vele vragen van de instellingen beantwoord, vooral over de betekenis en het gebruik van de afgesproken indicatoren.

1.4 Uitkomsten

De commissie is in het algemeen onder de indruk van de behaalde resultaten. Zij heeft grote waardering voor de inzet van de hogescholen en de universiteiten. De hogescholen en universiteiten hebben het bacheloronderwijs sterk verbeterd, zoals onder meer blijkt uit de grotere tevredenheid van studenten, het toegenomen aantal contacturen en de groei van het aantal studenten in excellentietrajecten. Ook het studiesucces is – soms sterk – verbeterd, maar met grote verschillen tussen wo en hbo, alsmede tussen instellingen onderling. Dat zijn cruciale uitkomsten van de prestatieafspraken. Ook met betrekking tot profilering van onderwijs en onderzoek zijn belangrijke resultaten behaald. Het vernieuwde onderwijsaanbod houdt in toenemende mate rekening met de verschillen tussen studenten. Er is sprake van nieuwe typen onderwijsprogramma's en nieuwe onderwijsvormen. Tevens zijn nadere keuzes gemaakt voor zwaartepunten in het onderzoek. De onderzoekprofielen van universiteiten en hogescholen zijn aangescherpt. Universiteiten hebben hun zwaartepunten bijgesteld of uitgebouwd door gerichte investeringen te doen en samenwerking te zoeken met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarbij vormt het verder verstevigen van de vooraanstaande internationale positie een belangrijk doel. De hogescholen hebben hun onderzoekcapaciteit verder uitgebreid en veelal gebundeld in expertisecentra. Het gehele proces heeft administratieve lasten met zich meegebracht, maar heeft door verbetering van zowel de informatievoorziening binnen de instelling als van de externe verantwoording door de hogescholen en universiteiten eveneens tot meer transparantie geleid.
Alles overziend, is het de overtuiging van de commissie dat met de prestatieafspraken een belangrijke stap voorwaarts is gezet in het Nederlandse hogeronderwijsbeleid: een stap die ook in het buitenland met grote interesse wordt gevolgd.

1.5 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* van dit rapport worden de beleidsdoelen met betrekking tot het onderwijs beschreven die ten grondslag liggen aan de prestatieafspraken. Vervolgens wordt ingegaan op de opbrengsten en de werking van de afspraken. Daarbij staat de commissie uitgebreid stil bij de ervaringen met de gebruikte indicatoren. Voorts gaat de commissie in op de wenselijkheid en bruikbaarheid van mogelijke nieuwe indicatoren met betrekking tot kwaliteitscultuur, leerresultaten en arbeidsmarkt.

In *hoofdstuk 3* komen op dezelfde wijze de doelen, opbrengsten en werking van de afspraken met betrekking tot onderzoek en valorisatie aan de orde, inclusief de gehanteerde (facultatieve) indicatoren. De commissie besteedt apart aandacht aan de ervaringen met de *Centres of expertise*.

In *hoofdstuk 4* gaat de commissie in op de kernvraag naar effectiviteit en efficiëntie van het instrument prestatieafspraken. Op grond van het beschikbare empirische materiaal en de internationale literatuur worden de volgende thema's beschouwd: het beoordelingskader; de efficiëntie van het proces en administratieve lasten; de betrokkenheid van stakeholders; de werking binnen de instelling; de financiële consequenties verbonden aan de prestatieafspraken; de actuele discussie in Nederland over de prestatieafspraken en de ervaringen met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in andere landen.

In *hoofdstuk 5* komt de commissie op grond van de analyse en conclusies in de voorgaande hoofdstukken tot aanbevelingen.

Voor een uitgebreide beschrijving van de opbrengsten van de prestatieafspraken wordt verwezen naar de brief waarmee de commissie de eindadviezen heeft aangeboden aan de bewindslieden van OCW en EZ (Reviewcommissie 2016b) en naar de Stelselrapportage 2016 (Reviewcommissie 2017).

Onderwijs in de prestatieafspraken

2 Onderwijs in de prestatieafspraken

Op basis van de beleidsdoelen in de Strategische Agenda van de minister van OCW (OCW 2011) en de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU (2011) en de Vereniging Hogescholen (2011) werden in het beoordelingskader voor de prestatieafspraken prioriteiten benoemd voor onderwijs. Speerpunten waren het bevorderen van de kwaliteit en het studiesucces, onderwijsdifferentiatie en profilering (paragraaf 2.1); de opbrengsten op deze gebieden worden besproken in paragraaf 2.2. Vervolgens gaat de commissie in op de gehanteerde indicatoren voor onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming (paragraaf 2.3) en voor onderwijskwaliteit en studiesucces (paragraaf 2.4). De werking van de prestatieafspraken aangaande onderwijs, in het bijzonder de wijze waarop de indicatoren in het beoordelingsproces gehanteerd zijn, komt aan de orde in paragraaf 2.5.
In het licht van de discussie over het begrip kwaliteit in het hoger onderwijs beziet de commissie aanvullende mogelijkheden om dit begrip transparant te maken (paragraaf 2.6). Tot slot trekt de commissie conclusies met betrekking tot de prestatieafspraken op het gebied van onderwijs en het gebruik van indicatoren daarbij (paragraaf 2.7).

2.1 Beleidsdoelen onderwijs

Het breed geaccepteerde rapport van de commissie-Veerman (2010) zette de toon voor de Strategische Agenda van de minister van OCW (OCW 2011) en de daaropvolgende hoofdlijnenakkoorden met de VSNU (2011) en de Vereniging Hogescholen (2011). “Het Nederlandse hoger onderwijs moet veel en snel beter. De studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem (Veerman 2010, pagina 27)”. Daartoe was een belangrijke aanbeveling van de commissie aan de overheid om instellingen uit te dagen een scherper profiel te kiezen en het aandeel student gebonden financiering kleiner te maken ten gunste van het belonen van prestaties op met het gekozen profiel corresponderende dimensies. Na een verdere uitwerking door de werkgroep Profilering en Bekostiging (WPB 2011) stelde de staatssecretaris van OCW (OCW 2011): “Er zal een principiële koerswijziging in de financiering van het hoger onderwijs worden doorgevoerd, geheel in lijn met het advies van de commissie-Veerman. In plaats van de huidige eenzijdige focus op studentenaantallen zullen universiteiten en hogescholen steeds meer worden bekostigd op prestaties. Daarbij gaat het in ieder geval om de kwaliteit van het geleverde onderwijs. Maar daarnaast zullen profilering en valorisatie belangrijke elementen zijn. Goede prestaties zullen worden beloond en ook achterblijvende prestaties zullen budgettaire consequenties hebben.”

In de hoofdlijnenakkoord werden als centrale opgaven voor het onderwijs benoemd:

- Het verbeteren van de kwaliteit en de prestaties van het hoger onderwijs door het verhogen van het rendement van het onderwijs, vermindering van de uitval en investeren in onderwijsintensiteit en docentkwaliteit (voor het wo: en in excellentie);
- Profilering door meer differentiatie naar niveau en inhoud binnen en tussen opleidingen en een herordening, een meer doelmatige organisatie van het opleidingsaanbod.

In het hoofdlijnenakkoord met de universiteiten werd gestreefd naar het tot stand brengen van een ambitieuzere en minder vrijblijvende studiecultuur: studenten moesten meer tijd aan hun studie besteden en meer worden uitgedaagd; de intensiteit van het onderwijs moest vooral in grootschalige opleidingen omhoog. Op stelselniveau werd een afspraak gemaakt dat het percentage studenten in excellentietrajecten van 3,5% in 2011 zou stijgen naar 7% in 2015. Als voorbeelden van na te streven differentiatie in het onderwijs werden genoemd: brede of geclusterde bachelors, excellentietrajecten of de vorming van *graduate schools*. Bij herordening van het opleidingsaanbod werd gestreefd naar het vergroten van de (macro-) doelmatigheid en de transparantie van het aanbod.

In het hoofdlijnenakkoord met de Vereniging Hogescholen werd aangegeven dat hogescholen het als hun opdracht zien om de kwaliteit van het hbo op een hoger plan te brengen (‘de lat

kan en moet omhoog') en de te hoge uitval terug te dringen. Bij de prestatieafspraken diende rekening te worden gehouden met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de instroom en met de selecterende, oriënterende en verwijzende functie van de propedeutische fase. Dit betekende dat uitval uit de propedeuse niet ten koste van alles voorkomen behoefde worden en dat begeleiding naar een alternatieve opleiding essentieel was als studenten niet in de voor hen meest passende opleiding waren ingestroomd. Verder werd voor de periode tot 2016 als streefcijfer afgesproken dat 80% van de hbo-docenten master- of PhD-opgeleid zou zijn: 'docenten zijn de dragers van onderwijskwaliteit; alleen met goede docenten die kennis van zaken hebben en die kunnen inspireren en binden, kan de kwaliteit van het onderwijs structureel worden verbeterd'. Met het oog op profilering van het onderwijsaanbod kondigde de Vereniging Hogescholen aan met nauwe betrokkenheid van het werkveld regelmatige sectorale verkenningen uit te voeren. Het nagestreefde meer gedifferentieerde onderwijsaanbod zou vooral worden gerealiseerd door meer *associate degree* opleidingen tot stand te brengen, meer op vwo-instroom gerichte trajecten en meer professional masteropleidingen.

Instellingen werden geacht voor onderwijskwaliteit en studiesucces ambities te formuleren op zeven in de hoofdlijnenakkoorden afgesproken indicatoren. Voor de kwaliteit van het bacheloronderwijs betrof het de tevredenheid van studenten (met hun studie in het algemeen; Nationale Studentenenquête, NSE) en de excellentie van het onderwijs. Elke instelling koos een van deze indicatoren. Daarnaast waren er indicatoren die op kwaliteit gerichte maatregelen betreffen: het aantal contacturen in het eerste jaar, de kwaliteit van de docenten en (het laag houden van) de indirecte kosten. Voor studiesucces werden drie indicatoren afgesproken: uitval en switch in het eerste jaar, en bachelorrendement. Instellingen konden voor elke indicator hun individuele streefwaarde kiezen. De twee bovengenoemde landelijke streefcijfers (excellentie in het wo, docentkwaliteit in het hbo) waren op stelselniveau geformuleerd. Nadrukkelijk werd in de hoofdlijnenakkoorden gesteld dat de instellingen eigen ambities zouden kiezen die aansloten bij hun uitgangssituatie en pasten bij hun profiel.

2.2 Opbrengsten onderwijs

De commissie heeft in haar jaarlijkse stelselrapportages de tussentijdse resultaten van de prestatieafspraken gemonitord en geanalyseerd. Op basis van deze analyses gaat de commissie in op wat in de afgelopen periode is bereikt ten aanzien van onderwijsdifferentiatie, onderwijskwaliteit en studiesucces.

Onderwijsdifferentiatie

Tijdens de midtermreview constateerde de commissie bij de hogescholen duidelijke vooruitgang ten aanzien van de meeste voornemens tot differentiatie van het onderwijs: *associate degree* (Ad)-opleidingen, vwo-trajecten, excellentietrajecten, hbo-masters. Twee jaar later constateert de commissie bij de eindbeoordeling in 2016 dat enkele nieuwe accenten zijn gelegd.
In een toenemend aantal hogescholen is sprake van hernieuwde belangstelling voor Ad's ten gevolge van de vraag uit de arbeidsmarkt maar vooral ook vanuit de wens om de doorstroom vanuit het mbo beter op te kunnen vangen. Niettemin bouwen enkele hogescholen de Ad's af, doorgaans omdat de belangstelling zowel van studenten als vanuit het werkveld beperkt blijkt te zijn.
De verkorte (driejarige) en verzwaarde trajecten zijn steeds vaker niet exclusief voor vwo'ers, maar voor alle getalenteerde studenten beschikbaar, veelal geïntegreerd in excellentietrajecten (talententrajecten). De commissie constateert niettemin dat de instroom van vwo'ers in het hbo blijft dalen, in weerwil van het pleidooi in het rapport-Veerman om de daling van de vwo-instroom van 20% in 1995 naar 9% in 2008 te keren. De vwo-instroom in hogescholen groeide vanaf 2006 langzaam, maar zakte weer terug van 10% in 2011 naar 8% in 2015.
In hogescholen vindt verbreding van bachelors vooral plaats in het kader van conversie van opleidingen in de techniek, maar in toenemende mate ook in het economische of sociale domein. Soms is ook sprake van een brede propedeuse in plaats van een brede bachelor, die evenwel weer tot een hogere (ingecalculeerde) switch leidt. Een enkele tegenbeweging valt waar te nemen, waarbij de brede opleiding weer wordt stopgezet. De commissie constateert voorts dat brede bachelors ook voor steeds meer hbo'ers een goede voorbereiding betekenen op de arbeidsmarkt, die gekenmerkt wordt door flexibilisering en minder scherpe beroepsprofielen.

Bij de midtermreview constateerde de commissie dat de universiteiten op koers lagen met hun ambities voor excellentietrajecten, brede bachelors en *university colleges*. Dit beeld werd bevestigd bij de eindbeoordeling. Vrijwel alle universiteiten hebben inmiddels een of meer *liberal arts*-opleidingen, merendeels ondergebracht in een *university college*. Vooral in de geesteswetenschappen en in de technische opleidingen neemt het aantal brede bachelors toe. De commissie benadrukt de brede algemeen vormende effecten van deze initiatieven. De commissie ziet tevens positieve effecten van brede bachelors en *university colleges* zoals een lagere switch en een meer efficiënt studietraject. De deelnemersaantallen aan excellentietrajecten groeien snel. Niet alleen hogescholen maar ook universiteiten spelen in toenemende mate in op behoeften vanuit het werkveld. Leven lang leren lijkt na het inzakken van het deeltijd onderwijs op hernieuwde belangstelling te kunnen rekenen. Het aantal post-initiële masters groeit.
Allianties (AAA, LDE, 3TU) tussen universiteiten hebben geleid tot meer samenwerking tussen instellingen met meer keuzemogelijkheden voor studenten. Er zijn nieuwe, multidisciplinaire opleidingen gestart die elke afzonderlijke instelling niet zou kunnen aanbieden of waar een alliantie in een kritische massa aan docenten en studenten heeft geresulteerd.

Zowel in het hbo als het wo bestaat groeiende aandacht voor het ontwikkelen van een nieuwe onderwijsvisie en nieuwe onderwijsvormen. Deze elementen kwamen in de prestatieafspraak beperkt aan de orde maar leiden nu bij diverse instellingen tot herinrichting van het onderwijs. Diverse instellingen hebben over de volle breedte van het onderwijsaanbod een eigen onderwijsmodel ontwikkeld.
Daarnaast is internationalisering een aanhoudend belangrijk thema bij zowel universiteiten als hogescholen, zowel voor in- en uitgaande mobiliteit als voor 'internationalisation@home', *international classrooms* en Engelstalige varianten van opleidingen. Dat is ook het geval bij instellingen die internationalisering niet expliciet ambieerden in hun prestatieafspraak. Daarnaast besteedt het gehele hoger onderwijs veel aandacht aan de ontwikkelingen met betrekking tot *blended learning, flipped classrooms*, MOOCs, et cetera. Een laatste observatie is dat instellingen regelmatig hun opleidingenportfolio bezien op actualiteit en relevantie. Met andere woorden: bij instellingen is meer dynamiek gaande dan uit de beperkte wijzigingen in de totale aantallen opleidingen blijkt.

Onderwijskwaliteit

Studenttevredenheid, deelname aan excellentietrajecten en NVAO-oordelen
Voor de kwaliteit van het bacheloronderwijs waren conform de hoofdlijnenakkoorden de volgende indicatoren beschikbaar: de tevredenheid van studenten (Nationale Studenten Enquête, NSE), het aandeel studenten in excellentietrajecten en het aandeel studenten in opleidingen met een score 'goed' of 'excellent' in de NVAO-accreditaties. Elke instelling koos één van deze indicatoren. De universiteiten kozen overwegend voor de indicator 'deelname aan excellentie-trajecten'. Veelal was de ambitie om deze deelname te laten groeien tot ongeveer 8% van de studentenpopulatie, hetgeen de meeste universiteiten hebben waargemaakt.
Driekwart van de hogescholen gaf prioriteit aan de basiskwaliteit van het onderwijs voor al hun studenten. Deze hogescholen hebben ingezet op 'studenttevredenheid', gemeten op basis van de betreffende vraag in de Nationale Studenten Enquête die de tevredenheid meet van studenten over de opleiding in het algemeen. Op een na alle hogescholen hebben de door hen nagestreefde score gerealiseerd. Ook vijf van de zes (veelal kleine) universiteiten die deze indicator hanteerden, behaalden hun ambitie en verbeterden hun tevredenheidsscore ten opzichte van de uitgangssituatie.
Vijf hogescholen formuleerden hun ambities aan de hand van de deelname door studenten aan excellentietrajecten. Ze kozen voor de inrichting van honoursprogramma's, mede vanwege

de uitstraling van deze programma's op de kwaliteitscultuur van de instelling. Ook deze groep hogescholen behaalde de gestelde doelen en zag de deelname aan honoursprogramma's groeien van 2% naar gemiddeld bijna 6%.
Van de drie hogescholen die het aandeel studenten in opleidingen met een score *goed* of *excellent* in de NVAO-accreditaties als indicator van kwaliteit kozen, hebben twee hun doel bereikt; de derde slaagde daarin niet helemaal, maar realiseerde niettemin een hoog percentage studenten in *goede/excellente* opleidingen.

Contacturen en docentkwaliteit
Met de afronding van de prestatieafspraken is de in de hoofdlijnenakkoorden gestelde norm voor onderwijsintensiteit behaald: vrijwel alle voltijd bacheloropleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs hebben in het eerste studiejaar gemiddeld twaalf of meer contacturen per week.
Wat de docentkwaliteit betreft, stelt de commissie vast dat alle hogescholen streefden naar een hoger aantal docenten met een master of PhD graad. Hogescholen zijn hierin geslaagd en vergrootten het aandeel van gemiddeld 61% naar ruim 70%. De meeste behaalden hun ambitie. Hogescholen beamen alle de positieve effecten die uitgaan van dit streven: docenten met de beoogde graad hebben een bredere scope en vinden meer aansluiting op het praktijkgerichte onderzoek in het onderwijs. Overigens pleiten de hogescholen ook voor het behoud van goede praktijkdocenten; diverse hogescholen ontwikkelen hiervoor weloverwogen beleid. Veel hogescholen werken daarnaast aan certificering van didactische kwaliteit van alle docenten.
Ook universiteiten besteden veel meer dan voorheen aandacht aan de kwaliteit van de docenten. De percentages docenten met een Basis Kwalificatie Onderwijs (BKO) stegen van gemiddeld minder dan 20% naar bijna 72% met een maximum van 92%. Sommige universiteiten zijn later gestart met de BKO-certificering, waardoor op dit punt nog forse verschillen bestaan; ook is sprake van een grote diversiteit in de wijze van toekenning van het BKO-certificaat en in het verlenen van vrijstellingen aan de reeds aanwezige docenten. Het aandeel docenten met BKO is onder voltijds aangestelde docenten hoger dan onder beginnende medewerkers (zoals AiO's) en deeltijddocenten; studentenbonden hebben hierop gewezen en de minister ziet dit ook als verbeterpunt voor de instellingen.
Veel instellingen geven te kennen bijna het maximaal haalbare percentage te hebben bereikt, omdat ten gevolge van in- en uitstroom van docenten nooit sprake zal zijn van 100% BKO-gekwalificeerden. Daarnaast maken universiteiten steeds meer werk van de Senior Kwalificatie Onderwijs.

Doelmatigheid
Bijna alle universiteiten en hogescholen hebben hun ambities op het gebied van de 'indirecte kosten' (overhead) gerealiseerd: ze zijn erin geslaagd deze kosten te stabiliseren dan wel te reduceren. De gemiddelde ratio in het hbo van OP/OOP (= onderwijzend en onderzoekend personeel ten opzichte van ondersteunend en beheerspersoneel) is gestegen van 1,6 naar 1,8.
Verreweg de meeste universiteiten hanteerden als indicator het aandeel van de generieke overheadformatie in de totale formatie. Dit is gedaald van bijna 23% naar 21%.
De commissie constateert dat de prestatieafspraken bij veel instellingen hebben geleid tot een grotere doelmatigheid, ten gunste van het primaire proces.

Studiesucces: uitval, rendement en switch

Uitval en switch
De hogescholen kennen in het eerste jaar veelal een hoge uitval. De gemiddelde uitval bedroeg bij aanvang van de prestatieafspraken ongeveer 27% en in 2015 25,6%. De zelfstandige kunsthogescholen laten een duidelijke daling van de uitval zien (van 23% naar 19%); bij de zelfstandige pabo's daalt de uitval nauwelijks(van 30% naar 29%). Ook bij de grote hogescholen in de Randstad is de uitval nagenoeg gelijk gebleven (van 31% naar 32%).
De uitval is bij de universiteiten gedaald van 17% naar 15%. Bij de grote universiteiten is een daling zichtbaar van 18% naar 14%, bij de technische universiteiten van 18,5% naar 15%.

In het hbo is de switch (naar een andere studie bij dezelfde instelling in het eerste jaar) in de periode van de prestatieafspraken licht gedaald. Bij de universiteiten is de switch van 6% ongeveer op hetzelfde niveau gebleven.

Rendement
In het hbo hebben veel hogescholen ondanks aanzienlijke inspanningen de doelstellingen uit de prestatieafspraken voor rendement niet kunnen realiseren. Het gemiddelde rendement is gedaald van ongeveer 70% naar 67%. Hierbij treden grote verschillen op tussen de hogescholen. Zo ligt bij bijvoorbeeld de grote hogescholen in de Randstad niet alleen het gemiddelde rendement (nu 55%) aanzienlijk lager dan in 2012 (63%), in veel gevallen is ook sprake van een aanhoudende daling, waarbij zich zeer recent een trendbreuk ten goede lijkt af te tekenen. Bij de pabo's daarentegen is slechts sprake van een beperkte daling van 79% naar 76%, hetgeen nog steeds een relatief hoog rendement betekent. En in het kunstvakonderwijs - met selectie 'aan de poort' - doet zich een stijging voor van het bachelorrendement van 69% naar 76%.
Voor veel universiteiten geldt dat substantiële vooruitgang is geboekt ten aanzien van het rendement. Het gemiddelde bachelorrendement is gestegen van 60% naar 74%. Met name bij de technische universiteiten, inclusief Universiteit Wageningen, is een grote toename gerealiseerd van tussen 19 tot 29 procentpunten.

Conclusie

De prestatieafspraken hebben de ontwikkelingen rond onderwijsdifferentiatie gestimuleerd en verduurzaamd. De commissie heeft in de afgelopen jaren vast kunnen stellen dat de instellingen in zowel het hbo als in het wo veel initiatieven hebben genomen die op stelselniveau hebben geleid tot een toename van de diversiteit in het onderwijsaanbod in termen van in- en uitstroomniveaus, doelgroepen en onderwijsvormen.
Het beeld ten aanzien van studiesucces is gemengd. In het hbo is het gemiddelde uitvalpercentage iets gedaald en is het gemiddeld rendement sinds de aanvang van de prestatieafspraken gedaald. Voor de universiteiten is het beeld positiever. Het rendement is substantieel toegenomen en het uitvalpercentage is verkleind.
De commissie vindt het daarnaast vooral van belang vast te stellen dat bij zowel hogescholen als universiteiten sinds 2011 de aandacht voor het verbeteren van het onderwijs is toegenomen. De indicatoren in de prestatieafspraken concentreren zich op proceskenmerken van onderwijskwaliteit zoals betere docenten, intensiever onderwijs en meer aandacht voor excellentie. Naar het oordeel van de commissie mag verondersteld worden dat de resultaten aangaande deze indicatoren tevens een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering impliceren; een belangrijk resultaat van de prestatieafspraken.

2.3 Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming

Naast kwaliteitsverbetering was profilering van instellingen een centraal doel in de hoofdlijnenakkoorden. Bij profilering op het gebied van onderwijs betreft het de vraag welke onderscheidende keuzes universiteiten en hogescholen maken ten aanzien van (Reviewcommissie 2017, p. 7): differentiatie naar uit- en instroomniveau van studenten, de aandacht voor verschillende doelgroepen, onderwijsvormen en internationalisering. Daarnaast is voor het onderwijsprofiel van de instelling de ontwikkeling in de breedte van het opleidingsaanbod een belangrijke profieldimensie, alsmede de zwaartepunten waarmee de instelling zich wil onderscheiden en aansluiten op nationale (of regionale) prioriteiten.

Anders dan bij onderwijskwaliteit en studiesucces werden er in de hoofdlijnenakkoorden voor deze onderwerpen geen generieke (door elke instelling te hanteren) indicatoren afgesproken. Wel werden de instellingen in de gelegenheid gesteld om met behulp van zelf te kiezen indicatoren hun ambities en prestaties ten aanzien van onderwijsdifferentiatie te concretiseren. Als handreiking stelde de commissie in 2012 een lijst van facultatieve indicatoren beschikbaar op haar website.

Diverse instellingen hebben van deze indicatoren gebruik gemaakt.
Als facultatieve indicatoren voor onderwijsdifferentiatie gebruikten instellingen:

- differentiatie naar uit- en instroomniveau: deelname aan driejarige vwo-trajecten, instroom in brede bachelors, aanbod van en deelname in *associate degree*-opleidingen, excellentietrajecten, professionele masteropleidingen en onderzoekmasters.
- de aandacht voor verschillende doelgroepen: doorstroom vanuit het mbo, aandeel van de instroom wat betreft *gender* (bijvoorbeeld jongens in pabo; vrouwen in technische opleidingen), aanbod van en deelname in deeltijdonderwijs en duale onderwijsvormen (werkenden, deelname van studenten met niet-westerse achtergrond).
- Internationalisering en mobiliteit: aantal buitenlandse studenten (onderscheiden naar diplomastudenten en uitwisselingsstudenten); aantal Nederlandse studenten dat gedurende hun studie een periode in het buitenland studeert (uitwisselingsstudenten); aantal studenten dat een 'buitenlandervaring' heeft opgedaan.

Naast deze indicatoren omschreven instellingen de ambities (en prestaties) op het gebied van onderwijsdifferentiatie ook vaak in meer kwalitatieve termen als: 'vergroten van', 'stimuleren van', reduceren van', 'inzetten op', 'het veranderen van' et cetera. Deze hadden vooral betrekking op:

- de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen in samenwerking met het voortgezet onderwijs en mbo;
- inspanningen/aanwezigheid van voorzieningen gericht op studenten met functiebeperkingen;
- intensivering van studiebegeleiding voor specifieke doelgroepen;
- meer aandacht voor aanbod voor professionals in het veld; faciliteren van post-initieel onderwijs;
- aandacht voor verschillende onderwijsvormen: invoering respectievelijk uitbreiding van e-learning & MOOCs, invoering van innovatieve pedagogisch-didactische werkvormen, zoals verschuiving van hoor en werkcolleges naar probleemgestuurd en activerend onderwijs, aandacht voor *learning communities*
- het invoeren van innovaties rond *e-learning*: *blended* leren en de 'omgekeerde klas' *(flipped classroom)*;
- aanbod van minoren en keuzevakken (bijvoorbeeld ondernemerschapsonderwijs);
- aanbod van Engelstalig onderwijs;
- participatie in *double degree* en *joint degree* programma's.

In het kader van de nagestreefde ontwikkelingen in het opleidingsaanbod (breedte en zwaartepunten daarbinnen) hanteerden instellingen de volgende indicatoren: het aantal nieuwe of door een instelling opgeheven opleidingen, het aantal studenten in opleidingen, of een combinatie van beide. Deze indicatoren sloten veelal aan bij de afspraken die waren gemaakt in het kader van sectorplannen (de kunstensector is het meest duidelijke voorbeeld) of in andere samenwerkingsverbanden (zoals in het Masterplan Techniek en de conversieoperaties waardoor het aantal opleidingen is gereduceerd).

Omdat de hier genoemde indicatoren en ambities voor onderwijsdifferentiatie en -profilering niet door alle instellingen zijn gebruikt en/of per instelling op verschillende wijze werden gedefinieerd, is het voor de commissie niet mogelijk de ervaringen per onderwerp en per indicator op stelselniveau of groepsgewijs systematisch te bespreken. Hetzelfde geldt voor de kwalitatief beschreven onderwerpen.
Ondanks de variëteit in de wijze waarop is gerapporteerd heeft de commissie via de rapportages in de jaarverslagen, de gevoerde gesprekken en de in een aantal gevallen verstrekte aanvullende informatie een goed beeld gekregen van de geboekte voortgang ten aanzien van de ambities. Vooral de combinatie van gesprekken en het verstrekken van gerichte aanvullende informatie heeft goed gewerkt. Niettemin verdient het de voorkeur om waar mogelijk ook ten aanzien van de facultatieve indicatoren met een onderling afgesproken definitie te werken[2]. Dat zou de transparantie ten goede komen; ook kunnen hiermee de opbrengsten op stelselniveau beter worden geduid.

2.4 Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces

De commissie realiseert zich dat onderwijskwaliteit geen ondubbelzinnig begrip is. Iedereen denkt te weten wat goed onderwijs is, maar zodra we proberen dit begrip concreet te maken lopen de meningen uiteen. In paragraaf 2.6 gaat de commissie nader in het op begrip onderwijskwaliteit en beschouwt zij de mogelijkheden van nieuwe invalshoeken, zoals kwaliteitscultuur, leeruitkomsten en arbeidsmarkt. In deze paragraaf beschrijft de commissie nu eerst haar ervaringen met de in dit experiment afgesproken zeven indicatoren. Tevens geeft zij aan of de indicator in de toekomst als generieke indicator (uniforme definitie; indicator door elke instelling te hanteren) kan worden gebruikt, als facultatieve indicator (uniforme definitie; instelling kiest zelf om indicator wel/niet te hanteren), dan wel als instellingsindicator (eigen definitie, instelling kiest zelf).

Kwaliteit van het bacheloronderwijs

Het onderwerp kwaliteit/excellentie kende drie indicatoren: studenttevredenheid, het aandeel studenten in excellentietrajecten[3] en het aandeel studenten in opleidingen met een score 'goed' of 'excellent' bij de NVAO.[4]

Studentenoordeel over de opleiding in het algemeen
De eerste indicator, gebaseerd op het studentenoordeel over de opleiding in het algemeen (zoals gemeten door de NSE), werd vooral door hogescholen veel gebruikt (27 van de 36) en door sommige universiteiten (zes van de achttien). Daarbij keek een deel (tien hogescholen en drie universiteiten) naar het percentage studenten dat zegt tevreden of zeer tevreden (score 4 of 5 op een vijfpuntschaal) te zijn over de opleiding in het algemeen en een deel (zeventien hogescholen en drie universiteiten) naar de gemiddelde score op die vijfpuntschaal. De mening van deelnemers over het onderwijs is een belangrijke indicator van de kwaliteit ervan. Deze indicator is naast haar intrinsieke betekenis ook van waarde om het spanningsveld tussen kwaliteit en rendement in kaart te brengen. Als het streven naar een hoger rendement ten koste gaat van (de indruk onder studenten van) de kwaliteit van het onderwijs, zal dat in de studentoordelen doorklinken.
Naast het oordeel van de student over de opleiding in het algemeen verzamelt de NSE ook tevredenheidsoordelen over specifieke onderwerpen, bijvoorbeeld over de docenten, over wetenschappelijke en praktijkvoorbereiding, en over de studiefaciliteiten. Sommige instellingen gaven aan juist op enkele van deze onderwerpen onder hun studenten goede deelscores te willen behalen.
Ondanks enkele beperkingen[5] van de indicator wordt deze veel gebruikt. De Inspectie voor het Onderwijs rapporteert, evenals de Reviewcommissie, in haar jaarlijkse 'Staat van het onderwijs' over de landelijke ontwikkeling van de studenttevredenheid met hun opleiding in het algemeen. Daarnaast rapporteert de Inspectie over studenttevredenheid met betrekking tot enkele, over de jaren soms verschillende, deelaspecten, gebaseerd op NSE (Inspectie van het Onderwijs 2013, 2014, 2015, 2016).
De commissie acht het studentenoordeel over de opleiding in het algemeen een bruikbare generieke indicator. De scores op diverse deelaspecten van kwaliteit, zoals die nu al in de NSE zijn opgenomen, zouden door instellingen als facultatieve indicatoren kunnen worden gebruikt, mede om hun profiel op dit punt te articuleren (hetgeen door enkele instellingen is gedaan).

Het aandeel studenten in excellentietrajecten
De tweede indicator was gedefinieerd als het aandeel studenten in door Sirius[6] goedgekeurde excellentietrajecten (waaronder honoursprogramma's) van het totale aantal studenten. De meeste universiteiten (twaalf van de achttien) en enkele hogescholen (vijf van de 36) kozen deze indicator als benadering van het kwaliteitsbegrip.
De indicator verwijst naar de aandacht van de instelling voor studenten die een extra uitdaging in de studie zoeken. Het is daarmee een indicator van hoogkwalitatief onderwijs. Deze indicator geeft, in tegenstelling tot de bovenstaande indicator, geen algemeen beeld van (ervaren) basiskwaliteit maar richt zich op de pieken van de hoogvlakte. Daarbij gaat het zowel om (het aanbod van)

verdieping als om verbreding van het onderwijs[7].
In de beoordelingskaders van de NVAO spelen excellentietrajecten geen rol. De Inspectie besteedt in haar jaarlijkse onderwijsverslagen wel aandacht aan het percentage studenten in door Sirius erkende excellentietrajecten.
De landelijke erkenning van excellentietrajecten in de vorm van de Sirius erkenning bestaat niet meer. Hierdoor en door de grote diversiteit in de aangeboden excellentietrajecten is het gebruik van deze indicator als generieke of facultatieve indicator problematisch. Toch zien vooral universiteiten het aanbod en gebruik van excellentietrajecten als een onderscheidend aspect van de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Het behoud als instellingsindicator, mits voldoende gespecificeerd, vindt de commissie daarom wenselijk.

Studenten aan opleidingen met goed/excellent NVAO-score
De derde mogelijke indicator voor excellentie was gedefinieerd als het aandeel studenten in bachelor en masteropleidingen met een goed/excellent score (bron NVAO). Deze indicator wijst op een extern, inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van een opleiding.
Gegevens waren voor de nulmeting zeer beperkt beschikbaar, omdat de NVAO pas bij de tweede accreditatieronde (na 2010) dergelijke gedifferentieerde oordelen invoerde. Toch hebben drie hogescholen deze indicator gekozen: voor twee een veilige keuze, omdat zij in 2012 goed of excellent beoordeelde bacheloropleidingen hadden, die voor het einde van de prestatieafspraak niet behoefden te worden geheraccrediteerd. De derde hogeschool had meer bacheloropleidingen waarvan er diverse in de periode 2012–2016 heraccreditatie behoefden. Deze hogeschool behield wel een hoog percentage studenten in goede/excellente opleidingen, maar heeft haar ambitie niet geheel bereikt, doordat het na publicatie van het definitieve beoordelingskader moeilijker bleek om het oordeel goed of excellent te verwerven dan verwacht, en doordat zich juist in de ene als voldoende beoordeelde opleiding een groot en groeiend aandeel van de studenten bevond.
Ook de NVAO kwam in haar tussentijdse evaluatie van het accreditatiestelsel tot de conclusie dat het 'lastig' was om een eindoordeel 'goed' of 'excellent' te behalen in de uitgebreide beoordeling: zulke oordelen werden in 14% van de eerste twee jaren van de tweede ronde gegeven (NVAO, 2013, pp. 59, 33). Via de beperkte beoordeling kwam het in 20% van de gevallen tot 'goed' of excellent' (NVAO, 2013, p. 32). Hoeveel studenten in deze opleidingen studeerden, noteert de NVAO niet. Ook de Inspectie geeft in het Onderwijsverslag geen uitsluitsel over deelnamecijfers (Inspectie van het Onderwijs, 2016, p172).

De commissie acht de hier besproken indicator zinvol en bruikbaar en desgewenst ook generiek te hanteren. Zij sluit hiermee aan bij het advies van de commissie Kwaliteit en Bekostiging (Commissie Sorgdrager 2008). Een voorwaarde is wel dat gedurende de looptijd van nieuwe afspraken gedifferentieerde oordelen beschikbaar zijn.

Op kwaliteit gerichte maatregelen
De tweede groep indicatoren had betrekking op maatregelen gericht op de verbetering van de kwaliteit op twee punten: onderwijsintensiteit en docentkwaliteit. Tevens is afgesproken het terugdringen van de overhead (indirecte kosten) als indicator op te nemen, waardoor meer middelen voor het primaire proces beschikbaar komen.

Docentkwaliteit
Voor het wo was de indicator voor docentkwaliteit gedefinieerd als het aandeel docenten (WP) met een basiskwalificatie onderwijs (BKO) van het totaal aantal docenten (WP).
De grotere aandacht voor didactiek die in de wo-indicator is vervat heeft op zich al een positief effect; universiteiten werken aan toenemende en gezamenlijke verankering van de BKO (en de SKO: seniorkwalificatie onderwijs) als certificering van docentprofessionaliteit. De commissie heeft geen zicht op het beleid dat instellingen voerden om in deze periode van invoering van BKO zittende docenten te beoordelen: hoe zittende docenten hun equivalentie ten opzichte van de BKO-vereisten konden aantonen zonder de volledige cursussen te doorlopen. De minister van OCW ziet docentprofessionalisering als een permanente taak (TK 2016a) en meent dat het verkrijgen van de juiste competenties door docenten maatwerk is en dat er dus geen uniforme weg is voor het behalen van een BKO (TK 2015–2016). ISO en PNN (Promovendi Netwerk Nederland) bekritiseren de universiteiten waar 30% van de promovendi zonder scholing of training onderwijs zou geven (ISO / PNN, 2016).
Voor het hbo werd de indicator gedefinieerd als het aandeel van de docenten (OP) met een master of doctorsgraad (PhD) van het totaal aantal docenten (OP). In de vele initiatieven om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen is de aandacht in het hbo veelal gericht op het vergroten van analytische en onderzoek competenties van studenten. Hierdoor zijn die competenties bij de docenten ook relevanter geworden voor de beoordeling van de docentkwaliteit. Door het behalen van een formele mastergraad laten docenten zien deze competenties te hebben (ontwikkeld). De ontwikkeling van didactische vaardigheden krijgt in het hbo vaak vorm in andere professionaliseringsactiviteiten, die echter in de meeste gevallen geen onderdeel uitmaakten van de prestatieafspraken.
In het hbo blijken vooral praktijkdocenten (nog) geen mastergraad te hebben, onder andere omdat die op hun terrein (nog) niet wordt aangeboden. De werving van praktijkdocenten – met hun waardevolle inbreng in het beroepsonderwijs – zou door de master-eis onder druk kunnen komen te staan. Enkele hogescholen benadrukken dat relevante, recente praktijkervaring minstens zo belangrijk is als een mastergraad. Het ISO is van mening dat de eis van een mastergraad niet te strikt gehanteerd moet worden, omdat docentkwaliteit niet alleen wordt bepaald door het opleidingsniveau (ISO 2016).
Studenten zijn de afgelopen jaren tevredener geworden over de kwaliteit van docenten; dit oordeel was echter in 2012–13 gedaald ten opzichte van voorgaande jaren en de stijgingen sindsdien hebben het verlies in dat jaar nog niet geheel goedgemaakt (van den Broek, Wartenbergh, Bendig-Jacobs, Braam, & Nooij 2016). De kwaliteit van docenten is, na tevredenheid over de inhoud van de studie, de tweede indicator die het oordeel over de studie in het algemeen beïnvloedt (van den Broek et al. 2016).
In de beperkte accreditatie van opleidingen door de NVAO is de kwaliteit van de docenten een onderdeel van de standaard 'onderwijsleeromgeving'; in de uitgebreide accreditatie is het een aparte standaard. De Inspectie bezag de kwaliteit van docenten in diverse jaarlijkse verslagen ('Staat van het onderwijs') maar niet elk jaar. De inspectie kondigde echter aan dat docenten in 2017 centraal zullen staan, op basis van onderzoek naar aspecten van goed docentschap in het hoger onderwijs door de Inspectie samen met de NVAO.
De indicator geeft een beeld van de kwaliteit van een belangrijke input in het onderwijsproces, de docent. De commissie acht dit een bruikbare – desgewenst ook generiek te hanteren – indicator. Wel zou in het hbo bezien moeten worden of de eis van een formele mastergraad zo strikt voor praktijkdocenten gehanteerd dient te worden. Voor hen gelden uiteraard wel eisen ten aanzien van didactische vaardigheden. In het wo zou de BKO-eis onverkort moeten gelden voor nieuwe medewerkers, inclusief promovendi die onderwijs verzorgen.

Onderwijsintensiteit
De afgesproken indicator onderwijsintensiteit werd gedefinieerd als het aandeel van de voltijd bacheloropleidingen met minder dan twaalf geprogrammeerde contacturen (klokuren per week) in het eerste jaar van voltijd bacheloropleidingen. Deze indicator verwijst naar het streven om een bodem te leggen in de onderwijsintensiteit. Elke opleiding zou in het eerste jaar een minimum aan begeleiding aan studenten moeten aanbieden (Tweede Kamer 2011). Bij de uitwerking van deze indicator is aangesloten bij een onderzoek door de Inspectie, met name waar het gaat om het omschrijven van wat een contactuur is. Circa twaalf uur per week is volgens onderwijskundig onderzoek (van der Drift & Vos 1987; Schmidt et al. 2010) het optimum voor studenten van contacttijd en zelfstudie.
Deze indicator heeft zowel bij de totstandkoming van de afspraken als bij de eindbeoordeling veel vragen en commentaren opgeroepen, deels om technische redenen (wat is precies een contactuur, welke weken tellen mee?). Daarnaast gingen commentaren van studenten veelal over 'ophokuren'

(wel verplichte aanwezigheid van studenten maar (zeer) geringe onderwijsactiviteiten van de kant van de opleiding), 'relabeling' van onderwijs gerelateerde activiteiten en creatief gebruik van het aantal onderwijsweken.
NVAO verzamelt informatie over contacturen volgens dezelfde definitie als door de commissie gebruikt. Deze gegevens maken deel uit van de basisgegevens. De Inspectie heeft na de rapportage over onderwijstijd in het hoger onderwijs in 2011 (Inspectie van het onderwijs 2011a) geen aandacht meer besteed aan onderwijsintensiteit.
Vrijwel alle voltijd bacheloropleidingen in alle universiteiten en hogescholen tellen thans in het eerste studiejaar gemiddeld twaalf of meer contacturen per week. De commissie is nog een enkele uitzondering tegengekomen maar ook daar was sprake van een vergelijkbare vorm van intensivering van onderwijs. De commissie is van mening dat deze indicator – met alle kanttekeningen zoals hierboven gemaakt – een nuttige functie heeft gehad. De indicator kan moeilijk generiek gehanteerd worden in eventuele nieuwe afspraken, aangezien er tussen instellingen grote verschillen bestaan in onderwijsvormen/-modellen en er verschillen zijn in begeleiding van studenten bij stages. Het lijkt de commissie daarom meer op zijn plaats als de onderwijsintensiteit desgewenst door een instelling als instellingsindicator wordt gekozen: bijvoorbeeld wanneer een instelling zich wil profileren met kleinschalig onderwijs. Het is daarbij de vraag of met de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen zoals *e-learning* het aantal geprogrammeerde contacturen in de toekomst een relevante indicator blijft. Van belang is dat studenten door de opleiding gekend worden en tot een voldoende intensief studiepatroon worden gestimuleerd.

Indirecte kosten
Tot slot werd in de hoofdlijnenakkoorden afgesproken om de indirecte kosten (overhead) te verlagen. In het wo hadden de instellingen de keuze uit drie door Berenschot gehanteerde invalshoeken voor het vaststellen van de indirecte kosten[8]. De meeste universiteiten (vijftien van de achttien) kozen de variant op grond van formatie (variant a) en drie de variant op grond van omzet (variant c). Voor hogescholen is de indicator gedefinieerd als de ratio OP/OOP (fte), eventueel aangevuld met informatie over de overhead vastgesteld vanuit een van de drie door Berenschot gehanteerde invalshoeken. OP is nader omschreven als onderwijzend personeel of docerend en onderzoekend personeel.
De interpretatie van de scores op deze indicator in het licht van onderwijskwaliteit is vrij indirect: lage indirecte kosten impliceren dat een relatief groot deel van de middelen aan het primaire proces kan worden besteed. Het primaire proces heeft echter niet alleen betrekking op onderwijs maar ook op onderzoek en valorisatie; dit maakt de relatie tussen de indicator en *onderwijskwaliteit* diffuus. De toerekening van personeel aan OP dan wel OOP is een aanhoudende bron van discussie en heeft geleid tot administratief-technische maar ook beleidsmatige vragen aan de commissie.
Bijna alle universiteiten en hogescholen hebben hun, doorgaans bescheiden, ambities op het gebied van de 'indirecte kosten' (overhead) gerealiseerd: ze zijn erin geslaagd deze kosten te stabiliseren dan wel te reduceren.
De indicator kan generiek gebruikt worden, maar de commissie aarzelt om deze te hanteren met het oog op het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Zoals hierboven aangegeven betreft het een indirecte relatie. Denkbaar is dat een instelling deze als facultatieve indicator kiest.

Studiesucces: drie samenhangende indicatoren

De commissie heeft - met anderen - benadrukt dat de indicatoren voor studiesucces (bachelorrendement, uitval en switch) in onderlinge samenhang moeten worden bezien en ook in samenhang met kwaliteitsindicatoren (zie bijvoorbeeld de opmerking over mogelijke gevolgen voor studententevredenheid). De commissie heeft zich van begin af aan, in de aanbiedingsbrief bij de adviezen over de voorstellen voor de prestatieafspraken (Reviewcommissie 2012b, pagina 4) expliciet op het standpunt gesteld dat studiesucces een samenhangend begrip is en niet als drie geïsoleerde indicatoren zou moeten worden benaderd.

Bachelorrendement
Het bachelorrendement is gedefinieerd als het aandeel van de voltijd bachelorstudenten die zich na het eerste studiejaar opnieuw bij dezelfde instelling inschrijven (herinschrijvers) én daar in de nominale studietijd + één jaar (C+1) het bachelorsdiploma behaalt (bron: 1 cijfer HO[9]).
De indicator – zoals hierboven gedefinieerd - kent enkele beperkingen. Zo tellen afgestudeerden die langer dan een jaar extra over hun studie doen niet mee in de teller van de ratio (wel in de noemer). Verder kan switch negatief uitwerken op het gemeten rendement. Geswitchte studenten tellen bij de berekening van het rendement wel mee maar hebben door de switch tijd verloren en daardoor een kleinere kans binnen C+1 af te studeren.
In het licht van onderwijskwaliteit betekent een hoog bachelorrendement dat de instelling vrijwel alle geschikte studenten binnen een redelijke termijn (C+1; rekening houdend met bijvoorbeeld bestuursactiviteit of persoonlijke omstandigheden) naar hun diploma begeleidt. Hoog rendement duidt in die optiek op een goed studeerbaar programma. Randvoorwaarde is dat het niveau van afstuderen voldoende blijft (geen verlaging ervan om meer diploma's te verlenen). Het lijkt erop dat met name in het hbo het rendement onder druk is komen te staan omdat daar de lat juist hoger wordt gelegd.
De indicator heeft in de discussies rondom de prestatieafspraken in de ogen van de commissie ten onrechte een negatieve connotatie gekregen. Het 'rendementsdenken' zou volgens sommige actoren ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs en van de ruimte voor *Bildung* en voor studie-gerelateerde nevenactiviteiten van studenten.
NVAO en Inspectie verzamelen en presenteren informatie over bachelorrendement volgens dezelfde definitie als door de commissie gebruikt. Daarnaast presenteren beide organisaties rendementscijfers voor masteropleidingen, specifieke opleidingen, deeltijdopleidingen en voor specifieke groepen studenten.
De commissie acht het bachelorrendement een belangrijke indicator die zowel relevant is voor onderwijskwaliteit als voor doelmatigheid. Het kan als generieke indicator gehanteerd worden, maar de vraag is of dit zinvol is voor instellingen met een aanhoudend hoog rendement. Ook is het rendement al een parameter in het bekostigingsmodel. De commissie pleit er daarom voor dat elke instelling zelf beoordeelt of, gegeven de uitgangssituatie en de context, het bachelorrendement een voor haar relevante facultatieve indicator is in de komende jaren. Daarbij zou ook ruimte moeten worden geboden om niet alleen op instellingsniveau, maar ook op het niveau van de faculteit/school of opleiding specifieke ambities te formuleren. Ook zou er meer rekening moeten worden gehouden met andere vormen van onderwijs, zoals volwassenenonderwijs en afstandsonderwijs.
Het is wel van belang dat de grotere aandacht voor studiesucces van de afgelopen jaren behouden blijft. De landelijke publicatie van gerealiseerde rendementen stelt instellingen in staat hun relatieve positie te bepalen en kan daardoor bijdragen aan de verdere verbetering van het studiesucces.

Uitval
Uitval is gedefinieerd als het aandeel van het totale aantal voltijd bachelorstudenten (eerstejaars HO) dat na één jaar niet meer bij dezelfde instelling in het hoger onderwijs staat ingeschreven (bron: 1 cijfer HO).
De commissie heeft vastgesteld dat de uitval bij een aantal instellingen sinds 2011 afneemt, maar constateert tegelijkertijd dat het aantal instellingen met relatief hoge uitval en laag rendement is gegroeid. Hoge uitval gecombineerd met een laag rendement beziet de commissie als problematisch: het kan een signaal zijn dat de kwaliteit van het curriculum en de begeleiding na het eerste jaar niet voldoende zijn of dat de selectie tijdens het eerste jaar niet effectief is.
Hoge uitval is te beschouwen als het resultaat van weinig succesvolle matchingsactiviteiten voor de poort en/of een sterk verwijzende functie na de poort. Een hoge uitval kan echter ook beschouwd worden als het resultaat van een goed werkende verwijzing in het eerste studiejaar. Alle instellingen zijn actief om de studenten via voorlichting, screening/matching of selectie al voor de poort naar de meest geschikte studie te leiden. Een hoge uitval betekent in dat licht dat de initiatieven onvoldoende hebben gewerkt, waardoor te veel studenten op de verkeerde plek terechtkomen.

In een recent rapport constateert het Sociaal Cultureel Planbureau dat de mogelijkheden van de studiekeuzecheck misschien beter benut kunnen worden maar dat de daarmee gepaard gaande investeringen mogelijk een obstakel vormen (Herweijer en Turkenburg 2016). Maar ook ná de poort zijn universiteiten en hogescholen actief om via diverse inspanningen de student naar de voor haar/hem meest geschikte plaats te geleiden. Daarbij gaat het om maatregelen die de studeerbaarheid in het eerste jaar verhogen, om allerlei vormen van begeleiding, maar ook om de hoogte van toetsingseisen in het eerste jaar (onder andere BSA-normen). Als de verwijzende functie van het eerste jaar goed functioneert, kan dit tot een hogere uitval en switch leiden maar wel met meer studenten op de juiste plek. Een zekere mate van uitval is onvermijdelijk en zal sterk per instelling of opleiding verschillen gezien de grote verscheidenheid in kwaliteit en kwantiteit van de studenteninstroom.
De NVAO verzamelt – als onderdeel van de basisgegevens - informatie over uitval volgens de ook door de commissie gehanteerde definitie. De Inspectie gebruikt een andere definitie (uitval uit het hoger onderwijs in plaats van uitval uit de instelling) waardoor de uitvalpercentages zoals ze in het Onderwijsverslag worden gepresenteerd aanzienlijk lager zijn dan de cijfers die de commissie gebruikt.
De commissie acht uitval evenals het bachelorrendement een belangrijke generiek te gebruiken indicator die zowel relevant is voor onderwijskwaliteit als doelmatigheid. Wel dient deze zorgvuldig en in de context van de instelling/opleiding gehanteerd te worden. En ook hier zou een instelling de vrijheid moeten hebben om specifieke ambities op het niveau van de faculteit/school of opleiding te formuleren.

Switch
Switch is gedefinieerd als het aandeel van het totale aantal voltijds bachelorstudenten (eerstejaars HO) dat na één jaar studie overstapt naar een andere studie bij dezelfde instelling.
Switch zegt evenals uitval iets over de mate waarin een instelling/opleiding erin slaagt om de juiste student op de juiste plek te krijgen. Een zekere mate van switch hoort bij de verwijzende functie van het eerste jaar. Er is ook voor deze indicator geen algemeen optimum aan te geven. Veel instellingen hebben al in 2012 deze kanttekeningen gemaakt bij de indicator 'switch'.
Daarnaast geldt dat de vergelijkbaarheid tussen instellingen problematisch wordt als ze sterk verschillen in het aantal opleidingen dat wordt aangeboden, of in de breedte van de aangeboden opleidingen. De mate van switch is immers uiteraard sterk afhankelijk van het opleidingenportfolio van de instelling. Switch is bij kleine instellingen minder relevant, en het is niet verrassend dat de hoogste switch wordt aangetroffen bij de grote brede instellingen. Als opleidingen breed zijn, zal de switch laag zijn, omdat studenten dan binnen de opleiding de bij hen passende opleidingsplaats kunnen vinden. Overstap naar een opleidingsplaats aan een andere instelling (soms een alternatief voor switch binnen de instelling) telt als uitval. Bij mono-sectorale instellingen telt switch per definitie als uitval en is dus niet relevant.
Ook is gebleken dat het verschijnsel van de 'parkeerstudies' en switch naar aanverwante opleidingen – zoals van de ene technische opleiding naar een andere technische opleiding - vertekenend werken. Instellingen hebben erop gewezen dat uitval uit het hoger onderwijs ernstiger is dan uitval uit een instelling; een onderscheid waar in de definitie van het experiment geen rekening mee is gehouden. Waar een student uiteindelijk terechtkomt, telt: in een andere opleiding bij dezelfde of een andere instelling, in het mbo, hbo, of wo of geheel buiten het onderwijs.
NVAO verzamelt informatie over uitval volgens dezelfde definitie als door de commissie gebruikt. Deze gegevens maken deel uit van de basisgegevens. De Inspectie gebruikt een andere definitie (switch binnen het hoger onderwijs in plaats van switch binnen de instelling) waardoor de switchpercentages zoals ze in het Onderwijsverslag worden gepresenteerd aanzienlijk hoger zijn dan de cijfers die de commissie gebruikt.
De commissie onderkent deze punten en ziet switch niet als een belangrijke generieke of facultatieve indicator voor studiesucces; wel veronderstelt zij dat de switch met behulp van goed functionerende keuze-, motivatie- en selectieprocessen voor aanvang van de studie in enige mate te beperken valt.

Aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces
De commissie heeft de instellingen uitgenodigd om, zoals met betrekking tot onderwijsdifferentiatie, ook aangaande onderwijskwaliteit en studiesucces de prestaties op voor de instelling belangrijke aspecten met aanvullende indicatoren in kaart te brengen. Als handreiking heeft de commissie een lijst van facultatieve indicatoren beschikbaar gesteld op haar website.
Er zijn weinig instellingsindicatoren voor studiesucces gebruikt. In een enkel geval zijn afspraken gemaakt over rendement en uitval op masterniveau of voor deeltijdopleidingen. Wel is door sommige instellingen gekozen voor aanvullende afspraken over de hoogte van het bindend studieadvies, matching en studieloopbaanbegeleiding.
Voor onderwijskwaliteit hadden de facultatieve indicatoren vooral betrekking op NSE oordelen over andere aspecten dan de opleiding in het algemeen en de deelname aan excellentietrajecten (zoals honoursprogramma's) als aanvulling op NSE-oordelen. Ook bij onderwijsintensiteit (contacturen), docentkwaliteit (opleidingsniveau) en indirecte kosten zijn enkele aanvullende instellingsindicatoren gehanteerd.
Hoewel deze facultatieve en instellingsindicatoren een bescheiden rol hebben gespeeld, constateert de commissie dat deze niettemin van belang zijn geweest. Ze stelden instellingen in staat de ambitie en het eigen beleid concreet zichtbaar te maken, waardoor de commissie meer zicht verkreeg op de intenties, het voorgenomen en uitgevoerde beleid en de bestuurlijke inspanningen. Dit was nuttig voor de gesprekken tussen instelling en commissie en was functioneel voor het beoordelingsproces.

2.5 Werking van de prestatieafspraken aangaande onderwijs

In de vorige twee paragrafen heeft de commissie haar ervaringen met de gehanteerde indicatoren weergegeven. In deze paragraaf gaat de commissie in op de werking van de prestatieafspraken aangaande onderwijs, in het bijzonder de wijze waarop de indicatoren in het beoordelingsproces gehanteerd zijn. Zij doet dit achtereenvolgens voor onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming en voor onderwijskwaliteit en studiesucces. Tot slot beziet de commissie de invloed van de prestatieafspraken ten aanzien van de afgesproken indicatoren aan de hand van een trendanalyse.

Onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming
De ambities van instellingen ten aanzien van onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming waren voornamelijk kwalitatief geformuleerd. Dit sluit concrete resultaten niet uit, maar deze hoefden niet altijd het karakter te hebben van outputindicatoren. Ze konden bijvoorbeeld ook betrekking hebben op gerealiseerde veranderingen in de organisatie of de invoering van nieuwe onderwijsvormen of -methoden. De commissie heeft bij de beoordeling hiervan ervaren dat het gesprek met de instelling en een integrale beschouwing van de inspanningen, doelen en resultaten door een externe commissie van groot belang zijn. Contextgevoeligheid, kennis van de instellingscondities en van een realistisch op ervaring gebaseerd beeld van de bestuurlijke mogelijkheden om prestaties te realiseren, zijn belangrijke ingrediënten in dit beoordelingsproces.

De commissie constateert verder dat de gehanteerde indicatoren voor onderwijsdifferentiatie een grote diversiteit kenden. Aan de ene kant is dit onvermijdelijk, omdat het bij profilering juist gaat om keuzes waarmee instellingen zich van elkaar onderscheiden. Aan de andere kant is het wenselijk dat er in de komende jaren meer aandacht uitgaat naar transparantie in de afgesproken definities, ook ten aanzien van facultatieve en instellingsindicatoren.

De commissie onderkent - juist bij deze onderwerpen - het belang van kwalitatieve doelen, maar is van mening dat ook daarbij sprake dient te zijn van aantoonbare resultaten.

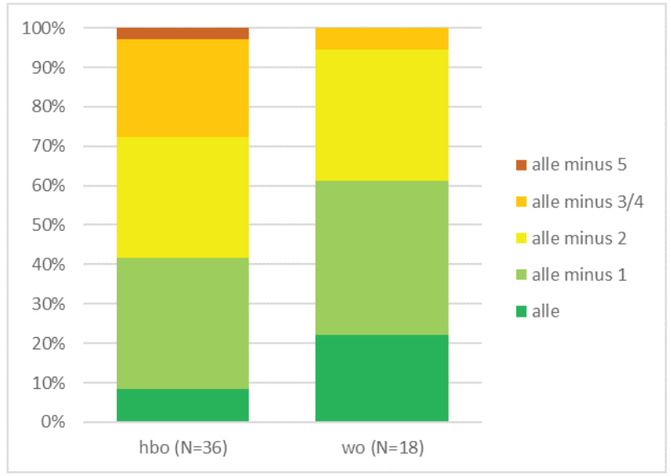
Onderwijskwaliteit en studiesucces
Ten eerste onderstreept de commissie dat zij behoedzaam is omgegaan met de betreffende indicatoren. Uit Tabel 1 blijkt dat slechts zeven instellingen alle ambities ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces wisten te bereiken; de meeste instellingen haalden vijf of zes

van de zeven gestelde doelen. Het overgrote deel van de oordelen van de commissie over de drie onderdelen voor onderwijskwaliteit en studiesucces was echter positief. De zes negatieve oordelen die de commissie uitsprak, betroffen studiesucces. Alle oordelen van de commissie over onderwijskwaliteit/excellentie en over maatregelen met betrekking tot onderwijskwaliteit waren positief. Het grote aandeel positieve oordelen hangt samen met de werkwijze van de commissie. De commissie heeft de indicatoren in de context van de instelling gehanteerd, zij heeft steeds oog gehad voor het verhaal achter de cijfers, is terughoudend geweest met vergelijkingen tussen alle instellingen en heeft specifieke omstandigheden meegewogen. Het accent lag op groepen van vergelijkbare instellingen.

Tabel 1: Aantal instellingen naar aantal indicatoren waarop de ambities volledig zijn behaald

Aantal afgesproken indicatoren	Aantal indicatoren waarop ambities volledig zijn behaald: 7	6	5	3 of 4	<3
Hogescholen					
7	1	6	9	9	1
6		2	6	2	
Universiteiten					
7	4	5	3	1	
6			1	3	
5				1	

Figuur 1: Verdeling van hogescholen en universiteiten naar aantal indicatoren waarop de ambities volledig zijn behaald



Toelichting:

- Omdat de indicator switch voor mono-sectorale instellingen (tien hogescholen en vier universiteiten) niet relevant is hebben deze instellingen op slechts zes in plaats van zeven indicatoren een ambitie geformuleerd. Voor één universiteit waren de indicatoren switch én onderwijsintensiteit niet relevant.
- Drie hogescholen en vier universiteiten hebben de doelstellingen op alle afgesproken indicatoren bereikt (in tabel in de donkergroene cellen). Twaalf hogescholen en zeven universiteiten hebben één indicator niet gehaald (in tabel lichtgroen gemarkeerd).
- 60% van de universiteiten en 40% van de hogescholen bereikten alle of vrijwel alle ambities (als de indicatoren worden meegeteld die bijna (minimaal 98% van de ambitie) zijn behaald). Negen hogescholen en drie universiteiten hebben een indicator bijna behaald en twee hogescholen en een universiteit hebben twee indicatoren bijna behaald.

Verder stelt de commissie vast dat het verplicht hanteren van alle zeven indicatoren voor studiesucces en onderwijskwaliteit soms weerstand heeft opgeroepen bij instellingen en bij studentenorganisaties. Het gekozen arrangement bracht de vraag of de juiste indicatoren zijn gebruikt geprononceerd ter tafel. In de publieke opinie kwam de nadruk te liggen op de indicatoren voor studiesucces ('rendementsdenken'). Twee van de drie op maatregelen gerichte indicatoren in het publieke debat werden bovendien eerder in termen van efficiëntie en 'rendementsdenken' gezien (contacturen werden retorisch 'ophokuren'; terugdringen van indirecte kosten werd eerder ervaren als bezuinigen) dan als voorwaardenscheppend voor onderwijskwaliteit en excellentie. Dit verzwakte het beeld van focus op onderwijskwaliteit.

Voor een deel was de vormgeving van de zogenaamde 'boxen' hieraan debet. De zeven indicatoren waren in het Besluit ondergebracht in drie onderdelen ('boxen'): onderwijskwaliteit/excellentie, maatregelen voor onderwijskwaliteit en studiesucces. Voor elk van deze 'boxen' waren in de hoofdlijnakkoorden een tot drie indicatoren benoemd. In de box onderwijskwaliteit/excellentie diende elke instelling één indicator te kiezen; in de andere boxen werden alle drie indicatoren door elke instelling gebruikt. Dit maakte de box onderwijskwaliteit/excellentie zwak vertegenwoordigd. Daarnaast was het enigszins onevenwichtig om het oordeel over de box onderwijskwaliteit/excellentie te verbinden aan de score op één enkele indicator, terwijl volgens het Experimenteerbesluit de financiële gevolgen van het eventueel niet behalen van die ene indicator even zwaar zouden zijn als die voor elk van de beide andere boxen met drie indicatoren.

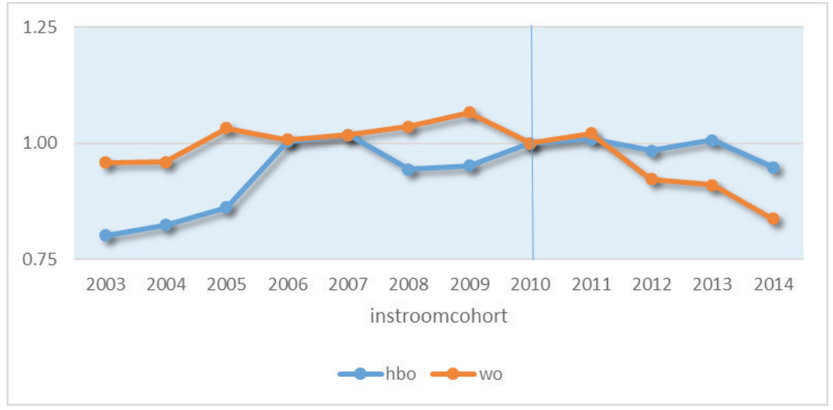
De opsplitsing van de perspectieven op onderwijskwaliteit in drie boxen die elk op zichzelf beoordeeld moesten worden, ervoer de commissie als een belemmering om tot een integraal, afgewogen oordeel te komen. Zeker in die gevallen waar een instelling sommige doelen meer prioriteit wilde geven dan andere. Tegenvallende resultaten konden wel binnen een box worden gecompenseerd, maar niet over de boxen heen. In overleg met de minister van OCW is de mogelijkheid gecreëerd om aan het einde van elk advies een aanvullende integrale beschouwing te geven.

Zoals gezegd, is de commissie in haar oordeelsvorming zorgvuldig omgegaan met de indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces. Zij heeft diverse additionele gegevens in haar oordeelsvorming betrokken (aangaande de samenstelling van de studentenpopulatie, de ontwikkeling van de instroom, de regionale arbeidsmarktcondities, de vervroegde uitstroom van studenten aangeduid als 'groenpluk' et cetera). Door de indicatoren in een bredere context te bezien, is zij in staat geweest evenwichtige oordelen te formuleren. Op basis van de ervaring van de commissie zijn oordelen over de resultaten aangaande onderwijskwaliteit en studiesucces mogelijk mits deze in de relevante context worden geplaatst en in samenhang beoordeeld kunnen worden.

Invloed prestatieafspraken

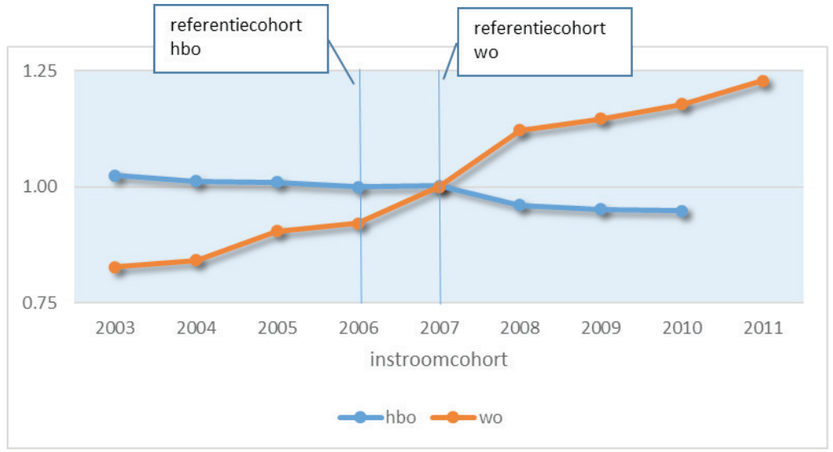
Om de invloed van de prestatieafspraken nader te illustreren, heeft de commissie bezien of er sprake is van een trendbreuk bij de afgesproken indicatoren. Voorwaarde voor een dergelijke analyse is dat de gegevens over een langere periode op een vergelijkbare wijze verzameld en gepubliceerd zijn. Daarnaast moet er rekening mee gehouden worden dat de invloed van de prestatieafspraak veelal pas met enige vertraging volledig zichtbaar is. Instellingen hebben namelijk naar aanleiding van de prestatieafspraken maatregelen ingevoerd of geïntensiveerd die soms pas na verloop van tijd effect hebben op de resultaten.
Een trendanalyse bij de indicatoren docentkwaliteit, onderwijsintensiteit en indirecte kosten is niet mogelijk. Hogescholen en universiteiten hebben tijdens de periode voorafgaand aan de prestatieafspraken over die indicatoren niet systematisch gegevens verzameld en veelal op een eigen manier. Voor uitval en rendement kan de analyse wel worden uitgevoerd[10].
Uit de cijfers over uitval (afgezet tegen de waarde in het jaar 2010 – het laatste jaar voor de prestatieafspraken) komt naar voren dat na de invoering van de prestatieafspraken de stijgende lijn in het hbo is omgebogen naar een stabiele, zelfs licht dalende ontwikkeling (figuur 2). In het wo is na de invoering van de prestatieafspraken sprake van een duidelijke daling van de uitval vanaf 2011.

Figuur 2: Verandering in uitval na eerste jaar, bachelor voltijd, 2010=1



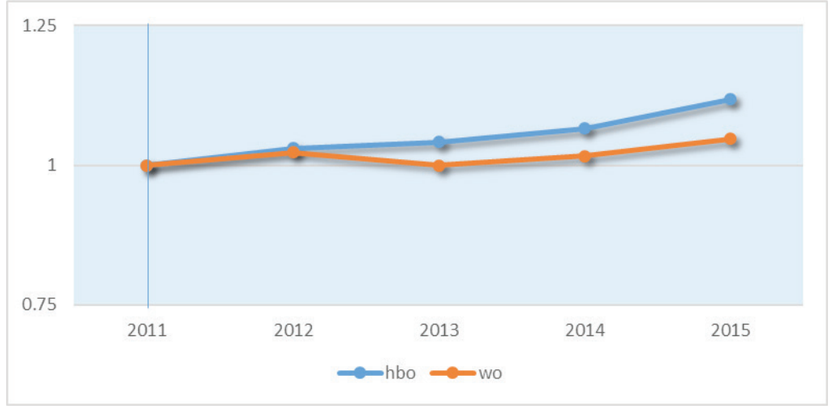
Het bachelorrendement wordt voor het wo na vier jaar gemeten en voor het hbo na vijf jaar (omdat de hbo bachelor een jaar langer duurt dan de wo bachelor). In onderstaande figuur 3 komt dat tot uitdrukking in het gebruik van een ander referentiecohort: instroomcohort 2006 voor het hbo en instroomcohort 2007 voor het wo. De rendementen voor de andere cohorten zijn hier tegen afgezet.
In het hbo is de dalende trend bij het bachelorrendement niet gekeerd. In het wo was er sprake van een versnelde toename van het bachelorrendement na de invoering van de prestatieafspraken en een voortgezette stijgende trend in de jaren erna.

Figuur 3: Verandering in bachelorrendement, hbo:2006=1, wo:2007=1



Voor de indicator studenttevredenheid (NSE) zijn gegevens over een langere periode voorafgaand aan de prestatieafspraken niet beschikbaar. Niettemin kan er op gewezen worden dat in de periode van de prestatieafspraken sprake is van een positieve ontwikkeling in de studenttevredenheid, waarbij in het hbo sprake is van een stijging van meer dan 10%.

Figuur 4: Verandering in NSE-score, % (zeer) tevreden met opleiding in het algemeen, 2011=1



De resultaten van de trendanalyse moeten met enige terughoudendheid worden gebruikt omdat ze geen causale relatie laten zien en onbekend is wat de *counterfactual* situatie zou zijn (de situatie zonder prestatieafspraken). Niettemin laten de uitkomsten zien dat er een duidelijke opwaartse trend is sinds de start van de prestatieafspraken op de resultaten bij uitval en rendement. Dit beeld zou nog verfijnd kunnen worden door verschillen tussen sectoren en groepen instellingen nader te bezien. De commissie acht een dergelijke uitgebreide analyse nu niet haalbaar, maar meent dat deze voor de vervolgdiscussie beslist nuttig zou zijn.

2.6 Kwaliteitsbegrip in het hoger onderwijs en mogelijke nieuwe invalshoeken

De door de prestatieafspraken opgeroepen discussie geeft de commissie aanleiding in te gaan op het concept onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs en op enkele elementen die een zinvolle aanvulling kunnen zijn op de in de huidige prestatieafspraken gehanteerde indicatoren. De commissie constateert vooral een groeiende aandacht voor de in de strategische agenda van de minister van OCW centraal staande kwaliteitscultuur (OCW 2015). De commissie beziet eerst de mogelijkheid om dit begrip een rol te laten spelen in een toekomstig arrangement van afspraken. Vervolgens wijst zij op initiatieven om leeruitkomsten in beeld te brengen. Tot slot worden de mogelijkheden verkend voor arbeidsmarktindicatoren, die door zowel studenten als werkgevers als relevant worden aangeduid, maar die evenwel ontbreken in de huidige prestatieafspraken.

Het begrip onderwijskwaliteit

De kwaliteit van het onderwijs wordt sinds de HOAK-nota van 1985 veel bediscussieerd in het Nederlandse hogeronderwijsbeleid. In de internationale literatuur heeft de discussie nog immer niet tot één algemeen aanvaarde en tegelijkertijd concrete opvatting geleid. De kwaliteitsvisies worden vaak ingegeven door de perspectieven van de verschillende stakeholders: studenten, docenten, professies/werkgevers, alumni en overheid. De opvattingen betreffen zowel inputfactoren, het onderwijsproces, of de onderwijsuitkomsten. Internationaal invloedrijke opvattingen zijn met name kwaliteit als excellentie (een uitzonderlijk hoog en exclusief niveau bereiken—vaak zonder te specificeren of het onderwijs dan wel onderzoek betreft) en kwaliteit als geschiktheid voor een doel ('fitness for purpose': studieprogramma's moeten doelen gesteld door hoger onderwijsinstellingen en stakeholders bereiken) (Harvey & Green 1993). De eerste opvatting werd in Nederland naar voren gebracht in het advies van de commissie Sorgdrager (Commissie Kwaliteit en Bekostiging 2008), waarin gepleit werd voor het koppelen van extra financiële beloning aan het NVAO-oordeel 'excellent'. Mede passend bij de tweede opvatting wordt in ons land via accreditatie vastgesteld of studieprogramma's voldoen aan de eisen van de NVAO, in algemene termen afgeleid van de Europese Standaards en Richtlijnen (ESG 2015), het Nederlandse Kwalificatieraamwerk en per studiegebied ingevuld door de *community* van *peers* alsmede, met name in professioneel gerichte opleidingen, vanuit het werkveld.

De minister van OCW (OCW 2015) en de Onderwijsraad (Onderwijsraad 2015) stellen dat kwaliteit vooral tot stand komt in de opleiding, en dat de docenten en studenten daarin een cruciale rol vervullen. Het belang van een kwaliteitscultuur op opleidingsniveau wordt daarom benadrukt. De minister van OCW beschrijft als streefbeeld een hoger onderwijs met de volgende kenmerken: kennis, vakmanschap maar ook brede ontwikkeling voor de 21e eeuw, minder uitval en meer diploma's, meer uitdaging voor talent en meer flexibiliteit aangaande diversiteit van studenten en arbeidsmarkt. 'Met de prestatieafspraken beogen we de kwaliteitscultuur binnen de instellingen te bevorderen en een voortdurend denken over en werken aan onderwijskwaliteit te stimuleren. Om die reden bestaan de prestatieafspraken niet uit uniforme afspraken die voor alle instellingen in gelijke mate gelden, maar hebben alle instellingen hun eigen ambities geformuleerd passend bij hun eigen profiel, context en uitgangssituatie.' (minister van OCW; Tweede Kamer 2015)

Ook de ervaringen in het mbo, waar met ingang van 2015 kwaliteitsafspraken zijn gemaakt, zijn voor het hoger onderwijs van belang. Het doel van de afspraken (Staatscourant 2014) is kwaliteitsverbetering van het mbo-onderwijs door ROC's te stimuleren tot investeren in maatwerk in hun onderwijs en tot verhoging van hun onderwijsopbrengsten. In de toelichting bij de Regeling wordt aangegeven dat het niet alleen om kwantitatieve prestaties gaat maar ook om het stimuleren van kwalitatief goed en uitdagend onderwijs. Daartoe investeert de minister van OCW gericht in het verbeteren van de onderwijskwaliteit onder gelijktijdige stimulering van de kwaliteitscultuur, met transparantie over resultaten als leidraad. Interessant is eveneens de resultaatafhankelijke beloning van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming die rekening houdt met de vooropleiding van de student (OCW 2016a). De afspraken in het mbo worden in 2019 geëvalueerd; wellicht levert de tussentijdse evaluatie in 2017 lessen op voor de vormgeving van de kwaliteitsafspraken.

Kwaliteitscultuur

De kwaliteitscultuur van een opleiding of een instelling is een omvattend concept dat ten grondslag ligt aan alle soorten en vormen van goed onderwijs. Kwaliteitscultuur is niet een bepaalde onderwijsvorm maar omvat de omstandigheden, attitudes en gedragingen van docenten en studenten, van bestuurders en ondersteuners, die tezamen bijdragen aan het bevorderen en handhaven van onderwijs van hoge kwaliteit (EUA 2006; Sursock 2011; NVAO 2014; Boele 2015; Onderwijsraad 2015). De bijna drie decennia van interne en externe kwaliteitszorg in het Nederlands hoger onderwijs hebben ertoe geleid dat alle universiteiten en hogescholen intussen over diverse instrumenten van interne kwaliteitszorg beschikken om de kwaliteit van het onderwijs te monitoren en controleren. Informatie en indicatoren uit deze bronnen worden in vele hoger onderwijsinstellingen gebruikt in regelmatig terugkerende managementprocessen tussen faculteitsbesturen en instellingsbestuur. In die zin is vaak sprake van een 'gesloten' kwaliteitscirkel (plan – do – check – act). Hoewel de ontwikkeling nog niet in alle hoger onderwijsinstellingen is afgerond, geven de vele positief uitgevallen instellingstoetsen kwaliteitszorg aan dat de NVAO over de situatie van de interne kwaliteitszorg in vele instellingen tevreden is.

Als globale kenmerken van een gedragen kwaliteitscultuur kunnen worden genoemd (Onderwijsraad 2015; Bendermacher, Oude Egbrink, Wolfhagen, & Dolmans 2016; Kottmann, Huisman, Brockerhoff, Cremonini, & Mampaey 2016):

- Een sterke, breed gedeelde ambitie om hoge kwaliteit te realiseren;
- Professionele zelfstandigheid, met bijbehorende verantwoordelijkheden;
- Eigenaarschap van onderwijskwaliteit bottom-up.

Daarnaast wordt gewezen op diverse cultuuraspecten en organisatorische voorwaarden:

- Een veilige en inspirerende atmosfeer; stimulerend leiderschap.
- Investeren in mensen.
- Inzet en betrokkenheid van studenten;[11] een goed functionerende medezeggenschap ook op opleidingsniveau.
- Nationale/centrale kwaliteitsbewaking biedt lagere niveaus ruimte tot eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit.
- Externe oriëntatie: omgevingsbesef en kritiek van buiten zijn een motor voor verbetering. De blik van buiten maakt betrokkenen alert op ontwikkelingen in aanverwante disciplines, de maatschappij en de beroepspraktijk.

De commissie betwijfelt of met name de genoemde attitude-aspecten te vertalen zijn in scherp gedefinieerde, generieke indicatoren; zo ze al beoordeeld moeten worden, kan dat alleen via een kwalitatief oordeel door middel van *peer review*. Zij concludeert dat een instelling veeleer de mogelijkheid zou moeten hebben tot keuze van het eigen profiel en de eventueel daarbij horende instellingsindicatoren teneinde haar ambities en resultaten met betrekking tot versterking van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitscultuur zichtbaar te maken.

Leeruitkomsten

In het wereldwijde discours over kwaliteit van het hoger onderwijs komt in recente jaren steeds meer aandacht te liggen op de kwaliteit van de output, met name ten aanzien van de punten: gerealiseerde leeruitkomsten en arbeidsmarkteffecten. In de meest recente accreditatieronde schenkt de NVAO dan ook veel aandacht aan de beoordeling van eindwerkstukken. In de opleidingsaccreditaties wordt geconcludeerd of de gerealiseerde leeruitkomsten aan academische en arbeidsveld gerelateerde maatstaven voldoen.

De OESO heeft recent gepoogd een internationale vergelijking van competenties van gevorderde bachelorstudenten op te zetten (AHELO-pilot project). Aan deze pilot is vooralsnog geen wereldwijde opvolging gegeven. De ontwikkeling van uniforme meetinstrumenten die leeruitkomsten objectief internationaal vaststellen en tegelijkertijd recht doen aan verschillende onderwijsculturen en contexten in verschillende landen vergt veel kosten en moeite.[12]
In Europese context is inmiddels wel een haalbaarheidsstudie gestart in verbinding met de *Tuning*-projectorganisatie die eerder de ontwikkeling heeft gestimuleerd van het formuleren van discipline specifieke beoogde leeruitkomsten (www.calohee.eu). Ook in de Verenigde Staten krijgt in de procedures rond accreditatie van studieprogramma's en hoger onderwijsinstellingen het bereiken van leeruitkomsten in toenemende mate gewicht, met een accent op de vraag of afgestudeerden *gainful employment* vinden (een baan op niveau, die voldoende inkomsten oplevert om de studieschuld af te lossen).

Hogescholen kennen een grote diversiteit aan instroom. De commissie heeft met name in het hbo rekening gehouden met de kenmerken van de instroom door steeds de mix van studenten te bezien met mbo- en vwo-achtergrond en studenten van niet-westerse herkomst. Dat bij het beoordelen van bereikte leeruitkomsten rekening moet worden gehouden met de kenmerken van instromende studenten, is bekend; het vaststellen van dergelijke toegevoegde waarde of leerwinst staat echter nog in de kinderschoenen (Onderwijsraad 2014; Roeleveld, Oomens & Coenen 2015).

Arbeidsmarktindicatoren

Een opleiding (in het hoger onderwijs) ontleent haar bestaansrecht voor een deel aan een goede aansluiting op de arbeidsmarkt. Hoewel hoger onderwijs naast kwalificatie ook de ontwikkeling van andere competenties nastreeft, zoals socialisatie en persoonsvorming (*Bildung*) speelt het ontwikkelen van competenties die de kansen van afgestudeerden op de arbeidsmarkt vergroten een steeds grotere rol bij de perceptie van kwaliteit van een opleiding. In de prestatieafspraken heeft dit onderwerp echter slechts zijdelings aandacht gekregen. Waaraan ligt dit, kunnen de obstakels voor het gebruik worden weggenomen?
De kansen op de arbeidsmarkt (*employability*) hangen niet alleen af van de kwaliteiten van de afgestudeerde maar ook van de arbeidsmarkt (onder meer sector, regio, conjunctuur). Informatie over *employability* is vooral gebaseerd op enquêtes onder afgestudeerden en/of werkgevers. Alumni-surveys, zoals de HBO-Monitor en de WO-Monitor, hebben een beperkte reikwijdte en worden om onderzoekstechnische redenen (nog) niet op opleidingsniveau maar op sectorniveau gepubliceerd, waardoor ze moeilijk te gebruiken zijn. Onderzoek onder werkgevers vindt wel plaats

maar slechts door enkele instellingen, zodat geen vergelijkbare resultaten beschikbaar zijn. Als alternatief wordt in de betreffende literatuur gesuggereerd om de (proces)kenmerken van de opleiding te bezien die invloed hebben op de competenties van de afgestudeerde, zoals betrokkenheid van het werkveld bij het curriculumontwerp, aandeel van praktijkelementen, stages en ruimte voor extra-curriculaire activiteiten. Als een opleiding veel van dat soort kenmerken heeft zou dat een indicatie voor een hoge kwaliteit in termen van *employability* kunnen zijn. Daarbij tekent de commissie aan dat de kansen op de arbeidsmarkt natuurlijk ook door andere kenmerken van de afgestudeerde, zoals leeftijd, geslacht en etniciteit worden beïnvloed.

Doordat informatie over *employability* vooralsnog beperkt beschikbaar is, wordt vaak aandacht besteed aan de positie van afgestudeerden op de arbeidsmarkt (*employment*). De werkloosheid onder afgestudeerden, het niveau van de baan, en salariëring worden gepresenteerd als indicaties voor de kwaliteit van de opleiding. De hiertoe benodigde informatie is vaak beschikbaar maar deze indicatoren geven een beperkter beeld van de kwaliteit van een opleiding. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de positie op de arbeidsmarkt niet alleen bepaald wordt door de employability maar ook door externe factoren als de (regionale) economische ontwikkeling, het aantal concurrenten op de arbeidsmarkt en de segmentatie van de arbeidsmarkt.

De commissie ziet mogelijkheden om in toekomstige afspraken arbeidsmarktindicatoren op te nemen. Daarbij zijn employability indicatoren te prefereren boven employment indicatoren omdat ze een directe indicatie kunnen geven over de bijdrage van de opleiding aan de kansen op de arbeidsmarkt. Er is echter weinig vergelijkbare informatie beschikbaar en de kosten om informatie te verzamelen, vooral via alumni- en werkgevers enquêtes, zijn relatief hoog[13]. Dit geldt in veel mindere mate voor de dataverzameling voor *employment* indicatoren. Een groot deel van die informatie kan worden gegenereerd door het gebruik van (gekoppelde) administratieve bestanden. *Employment* indicatoren lijken op korte termijn haalbaar te zijn, mits zorgvuldig en in de juiste context beoordeeld.

2.7 Conclusies

Op grond van de voortgang die is geboekt bij onderwijskwaliteit en studiesucces - al hebben niet alle instellingen hun ambities gehaald - en op grond van de onmiskenbare stimulerende werking die van de prestatieafspraken is uitgegaan op onderwijsdifferentiatie, concludeert de commissie dat prestatieafspraken daadwerkelijk verschil hebben gemaakt. De afspraken hebben de onderwerpen nadrukkelijk op de agenda gezet en precisie bewerkstelligd in de plannen alsmede in het tempo van uitvoering. Niet in de laatste plaats dankzij de aanwezigheid van afgesproken indicatoren, grote transparantie, consistente monitoring en periodieke externe beoordeling.
De commissie is zich bewust van de beperkingen van de in het experiment afgesproken indicatoren (zie ook hoofdstuk 4). Maar een belangrijke les van dit experiment is dat – met alle discussie die indicatoren nu eenmaal oproepen – deze onmisbaar zijn om afspraken concreet en niet vrijblijvend te maken. Een belangrijke voorwaarde is dat de in een kwalitatief oordeel in te bedden indicatoren niet mechanisch geïnterpreteerd worden. De commissie is daarom behoedzaam omgegaan met de indicatoren: heeft ze zoveel mogelijk in de context van de instelling gehanteerd, steeds oog gehad voor het verhaal achter de cijfers en is terughoudend geweest met vergelijkingen van alle instellingen.

Anders dan bij onderwijskwaliteit en studiesucces werden er in de hoofdlijnenakkoorden voor onderwijsdifferentiatie en zwaartepuntvorming geen generieke door elke instelling te hanteren indicatoren afgesproken. Wel werden de instellingen in de gelegenheid gesteld om met behulp van zelf te kiezen indicatoren hun ambities en prestaties te concretiseren. Niettemin verdient het de voorkeur om ook ten aanzien van dergelijke facultatieve of instellingsindicatoren waar mogelijk met een onderling afgesproken definitie te werken
Tevens is de commissie van mening dat ook bij een kwalitatieve beschrijving van doelen sprake dient te zijn van aantoonbare inspanningen en resultaten.

De commissie onderstreept dat het gebruik van een uniforme set generieke indicatoren voor onderwijskwaliteit het risico in zich draagt dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de veelvormigheid van het kwaliteitsbegrip. Verschillende instellingen en opleidingen leiden bovendien op voor verschillende kwaliteiten. Anderzijds hebben de nu gebruikte zeven afgesproken indicatoren tot brede aandacht geleid voor algemene aspecten van onderwijskwaliteit en studiesucces.

De commissie pleit bij nieuwe afspraken voor een combinatie van drie typen indicatoren:
- Generieke indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; elke instelling hanteert de indicator.
- Facultatieve indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; de instelling kiest zelf om deze indicator wel of niet te hanteren.
- Instellingsindicator: eigen definitie, de instelling kiest zelf.

Behalve via indicatoren kunnen instellingen hun ambities ook op kwalitatieve wijze uitdrukken door het beschrijven van beleidsmaatregelen, investeringen en beoogde resultaten.

De commissie trekt de volgende conclusies over de in het experiment gehanteerde afgesproken indicatoren:
Kwaliteit/excellentie
- De commissie acht studenttevredenheid een bruikbare – desgewenst ook generiek te hanteren – indicator. Wellicht zouden deelscores meer als facultatieve indicatoren gebruikt moeten worden.
- Omdat er helaas geen erkenningsmechanisme meer is voor excellentietrajecten, is het lastig om het aandeel studenten in deze trajecten als generieke of facultatieve indicator te hanteren. Wel zou deze als instellingsindicator een ondersteunende rol kunnen vervullen bij het concretiseren van ambities.
- De commissie acht het aandeel studenten in opleidingen met een score ‘goed’ of ‘excellent’ bij de NVAO een bruikbare – desgewenst ook generiek te hanteren - indicator en sluit hiermee ook aan bij het advies van de commissie Bekostiging en Kwaliteit (2008).

Op kwaliteit gerichte maatregelen
- De indicatoren ‘het aandeel docenten met een basiskwalificatie onderwijs’ (in het wo) en ‘het aandeel van de docenten met een master of doctorsgraad’ (in het hbo) geven een beeld van de kwaliteit van een belangrijk element in het onderwijsproces: de docent. De commissie acht dit bruikbare – desgewenst ook generiek te hanteren – indicatoren. In het hbo zou evenwel bezien moeten worden of de eis zo strikt voor praktijkdocenten gehanteerd dient te worden. In het wo zou de eis onverkort moeten gelden voor nieuwe medewerkers, inclusief promovendi die onderwijs verzorgen.
- De indicator ‘aantal contacturen’ zou – mits goed gedefinieerd – generiek gehanteerd kunnen worden in eventuele nieuwe afspraken, maar het lijkt de commissie meer op zijn plaats als een instelling deze desgewenst als facultatieve indicator kiest. Het is bovendien de vraag of met de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen, zoals e-learning, in de toekomst het aantal geprogrammeerde contacturen op dezelfde wijze zal kunnen worden geïnterpreteerd als tot nu toe is gedaan.
- De indicator ‘indirecte kosten’ (overhead) kan generiek gebruikt worden, maar de commissie aarzelt om deze vanuit het oogpunt van onderwijskwaliteit te hanteren. Denkbaar is dat een instelling deze als facultatieve indicator kiest.

Studiesucces
- Indicatoren voor studiesucces (bachelorrendement, uitval en switch) moeten in onderlinge samenhang worden bezien.
- De commissie acht het bachelorrendement een belangrijke indicator die zowel relevant is voor onderwijskwaliteit als voor doelmatigheid. Het is de vraag of het voor instellingen met een aanhoudend hoog rendement zinvol is bacherlorrendement als generieke indicator te hanteren. Bovendien is het rendement al een parameter in het huidige bekostigingsmodel. De

commissie bepleit derhalve dat elke instelling zelf beoordeelt of, gegeven de uitgangssituatie en de context, het bachelorrendement de komende jaren in een kwaliteitsafspraak een voor haar relevante facultatieve indicator is. Daartoe dient een periodieke benchmark beschikbaar te zijn; deze houdt overheid en instellingen scherp en kan aanleiding zijn bij een zorgelijke stelsel brede trend het onderwerp weer op de agenda te zetten.

- De commissie acht uitval evenals het bachelorrendement een belangrijke indicator die zowel relevant is voor onderwijskwaliteit als doelmatigheid, mits zorgvuldig en in de context van de instelling/opleiding gehanteerd.
- Zowel bij rendement als uitval zou ruimte moeten worden geboden tot het formuleren van specifieke ambities op niet alleen instellingsniveau, maar ook op het niveau van de faculteit/ school of opleiding.
- De indicator switch kent te veel haken en ogen (deze is bijvoorbeeld minder of niet relevant bij kleine instellingen, en door het fenomeen 'parkeerstudies' is sprake van vervuiling van de cijfers). De commissie ziet switch niet als een belangrijke indicator voor studiesucces.

De opsplitsing van de perspectieven op onderwijskwaliteit in drie ieder op zichzelf te beoordelen boxen, heeft de commissie als een belemmering ervaren om tot een integraal, afgewogen oordeel te komen. De commissie kan niet genoeg benadrukken dat de samenhang tussen indicatoren en het meewegen van de context van de individuele instelling een integrale beoordeling vereisen.

De commissie meent, ook achteraf bezien, dat het studierendement terecht in de prestatieafspraken is opgenomen naast indicatoren die direct of indirect op verbetering van de onderwijskwaliteit waren gericht. Na het verschijnen van het rapport van de commissie Veerman was de door alle partijen gedeelde conclusie dat een hoger rendement en een lagere uitval belangrijke doelen waren voor het hoger onderwijs. Ook is de commissie van mening dat het 'rendementsdenken' in de beeldvorming over de prestatieafspraken ten onrechte domineert. Twee van de drie boxen hadden immers betrekking op onderwijskwaliteit. Het beoordelingskader was in dat opzicht evenwichtig.

De commissie heeft drie invalshoeken bezien voor aanvulling op de in de huidige prestatieafspraken gehanteerde indicatoren: kwaliteitscultuur, leeruitkomsten en arbeidsmarktindicatoren. De eerste twee opties komen – althans op dit moment - niet in aanmerking. Meer perspectief ziet de commissie in arbeidsmarktindicatoren, die zowel voor studenten als voor werkgevers relevant zijn.

Welke indicatoren voor onderwijskwaliteit ingezet kunnen worden en hoe deze te hanteren zijn, is afhankelijk van het financieringsarrangement dat aan de orde is en het type, de vorm en de inhoud van de beoogde afspraken. Indien indicatoren direct gekoppeld zijn aan financiële consequenties (als parameter in het bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs), brengt dat hoge eisen aan robuustheid, definitie en dataverzameling met zich mee. Ook moeten de via indicatoren gemeten prestaties daadwerkelijk in belangrijke mate door de instelling kunnen worden beïnvloed. Hiertoe leent zich slechts een beperkt aantal indicatoren. Indien indicatoren ingebed zijn in een kwalitatief oordeel, met derhalve slechts indirecte bekostigingseffecten, komen aanzienlijk meer indicatoren in aanmerking.

Onderzoek en valorisatie in de prestatieafspraken

3 Onderzoek en valorisatie in de prestatieafspraken

Op basis van de beleidsdoelen in de Strategische Agenda van de minister van OCW (OCW 2011) en de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU (2011) en de Vereniging Hogescholen (2011) werden in het beoordelingskader voor de prestatieafspraken prioriteiten benoemd voor onderzoek en valorisatie. Deze hadden betrekking op profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek en op de versterking van de valorisatie (paragraaf 3.1). De commissie beschrijft de behaalde resultaten in paragraaf 3.2. Daarbij wordt ook ingegaan op de *Centres of expertise*, met name op hun opbrengsten ten aanzien van zwaartepuntvorming in het hbo. De universiteiten en hogescholen hebben hun ambities in de prestatieafspraken mede geformuleerd aan de hand van zelfgekozen (facultatieve) indicatoren (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 bespreekt de commissie haar ervaringen met de prestatieafspraken aangaande onderzoek en valorisatie en analyseert zij de mogelijkheden voor het toekomstig gebruik van indicatoren. In paragraaf 3.5 trekt de commissie conclusies over het functioneren van de prestatieafspraken op het gebied van onderzoek en valorisatie.

3.1 Beleidsdoelen onderzoek en valorisatie

In de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de Vereniging Hogescholen werden de belangrijkste opgaven voor onderzoek en valorisatie benoemd. Bij de universiteiten betrof het voortgaande profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek om de internationale positie en de wetenschappelijke en maatschappelijke impact van het onderzoek te versterken. Bij de hogescholen ging het om de versterking van de (infra)structuur van het praktijkgericht onderzoek door verdergaande zwaartepuntvorming, voortgezette bundeling, (regionale of thematische) alliantievorming en samenwerking met andere kennisinstellingen en bedrijven. In beide hoofdlijnenakkoorden namen universiteiten en hogescholen zich voor om meer aandacht te geven aan kennisvalorisatie, het proces waarin kennis wordt ontwikkeld of kennis beschikbaar wordt gemaakt voor economische of maatschappelijke benutting.

Deze doelstellingen kwamen terug in het beoordelingskader voor de prestatieafspraken (Reviewcommissie 2012). De instellingen werd verzocht hun ambities voor zwaartepuntvorming te formuleren in het licht van het profiel, de specifieke context en de historie van de eigen instelling. Op het gebied van onderzoek werden instellingen uitgenodigd aan te sluiten bij nationale en regionale beleidsprioriteiten (onder meer topsectorbeleid[14], sectorplannen, regionale innovatieagenda's) en de Europese Horizon 2020 agenda. Zwaartepuntvorming bij universiteiten werd gespecificeerd als het creëren van focus en massa, een sterkere koppeling van onderwijs aan onderzoek, het behoud van eigen wetenschappelijke sterktes, het inspelen op de Innovatiecontracten en de *Human Capital Agenda's* in de topsectoren en het aansluiten bij de EU-kaderprogramma's aangaande onderwijs en onderzoek.

Zwaartepuntvorming was bij de hogescholen gericht op de versterking van het praktijkgericht onderzoek – in nauwe samenhang met het onderwijsaanbod - via publiek-private samenwerking dan wel publiek-publieke samenwerking. Hogescholen werden uitgenodigd in te spelen op de *Human Capital Agenda's* in de topsectoren en maatschappelijke uitdagingen. De helft van het selectieve budget voor het hbo werd competitief ter beschikking gesteld ten behoeve van zwaartepuntvorming in de vorm van *Centres of expertise* (CoE's) in de topsectoren, en de sectoren onderwijs en zorg. In het beoordelingskader voor de CoE's werden twee hoofdcriteria geformuleerd: (1) zwaartepuntvorming rondom onderwijs en onderzoek, gebaseerd op een economisch of maatschappelijk zwaartepunt en (2) cofinanciering en publiek-private (-publieke) samenwerking. Met dit beoordelingskader werd aangesloten bij de wijze waarop eerder de pilot-CoE's waren getoetst en begeleid.[15]
In de hoofdlijnakkoorden was afgesproken om vóór 2015 te streven naar een breed gedragen verzameling valorisatie-indicatoren. Deze zou als basis dienen voor nadere afspraken over valorisatie na 2015.

Op het gebied van valorisatie werden de instellingen in het beoordelingskader uitgenodigd hun ambities te formuleren en te concretiseren, zo mogelijk aan de hand van indicatoren. Daarbij werd expliciet aandacht gevraagd voor de wijze waarop de instelling valorisatie in de organisatie (inclusief onderwijs in ondernemendheid en ondernemerschap) en het HRM-beleid verankert. Hogescholen werden daarnaast verzocht aan te geven wat men in 2015 ten aanzien van kennisbenutting van het praktijkgericht onderzoek zou willen bereiken en welke stappen daarvoor gezet zouden worden.
Met de indicatoren werd mede beoogd om inzichtelijk te maken hoe de instellingen bijdragen aan de (in de hoofdlijnenakkoorden genoemde[16]) doelstelling om uiterlijk in 2016 minimaal 2,5% van de publieke onderzoeksmiddelen in Nederland te besteden aan valorisatie. In het beoordelingskader werd onderkend dat universiteiten en hogescholen op verschillende manieren bij onderzoek betrokken zijn. Waar bij de hogescholen het referentiekader veelal regionaal of nationaal van karakter is, is universitair onderzoek eerder gericht op kennisproductie en -verspreiding in een mondiaal wetenschappelijk verband.

3.2 Opbrengsten onderzoek en valorisatie

De commissie heeft in 2012 de plannen voor onderzoek en valorisatie beoordeeld, in 2014 vond de midtermreview plaats en in 2016 de beoordeling van de eindresultaten. De commissie heeft in haar jaarlijkse stelselrapportages de tussentijdse resultaten gemonitord en geanalyseerd. Hierna gaat de commissie op basis van deze analyses in op wat in de afgelopen periode is bereikt ten aanzien van profilering en zwaartepuntvorming in onderzoek, valorisatie en de CoE's in het hbo.

Onderzoek

Uit de midtermreview kwam het beeld naar voren dat universiteiten de eigen onderzoekprestaties voortdurend kritisch volgen en evalueren. De internationale context waarin universiteiten opereren vraagt om aandacht voor talentbeleid en het bevorderen van onderzoekskwaliteit. De eigen zwaartepunten worden afgezet tegen die van andere (vaak internationale) universiteiten en eigen sterktes worden bezien in het licht van de ontwikkelingen in de wetenschap en samenleving, ook om in te kunnen spelen op nationale en internationale onderzoekagenda's zoals die van de Europese Commissie (Horizon 2020-programma's, European Research Council, European Institute of Technology), NWO, Nationale Wetenschapsagenda en de agenda van de topconsortia voor kennis en innovatie (TKI's).
De zwaartepunten genoemd in de prestatieafspraken zijn bij sommige universiteiten geleidelijk bijgesteld, bij andere universiteiten fors uitgebouwd via gerichte investeringen, publiek-private programma's, een uitgekiend benoemingsbeleid voor nieuwe hoogleraren, of door gastonderzoekers aan te trekken. Zo zijn er soms zwaartepunten toegevoegd of is binnen de (soms brede, multidisciplinaire) thema's een aantal nadere focusgebieden aangewezen. Steeds is het doel het onderzoek te versterken om zodoende de internationale positie te behouden dan wel te verstevigen.
De in het onderzoek aangebrachte zwaartepunten vertonen nauwe samenhang met het aanbod van masteropleidingen. De meeste universiteiten hebben researchmasters en promotietrajecten georganiseerd in *graduate schools* om zich nationaal en internationaal duidelijker te kunnen profileren.
Samenwerking met andere partijen – met universiteiten in binnen- en buitenland en met R&D labs of onderzoeksinstituten – staat hoger op de agenda dan bij het afsluiten van de prestatieafspraken het geval was. Strategische allianties (zoals de Leiden-Delft-Erasmus alliantie en de Amsterdam Academic Alliance) en andere vormen van krachtenbundeling zijn veelvuldig aan de orde en zorgen niet alleen voor een betere positionering van de universiteiten, maar ook voor een betere onderlinge afstemming van onderzoek. Opvallend is dat universiteiten in hun onderzoek steeds meer wetenschappelijke (sub)disciplines bestrijken; de commissie is hierop in haar jaarlijkse stelselrapportages ingegaan.

Waar bij de universiteiten in hun onderzoekprofilering sprake is van doorontwikkeling en aanscherping van al langer bestaande zwaartepunten, richten de hogescholen zich op groei van en professionalisering in onderzoek. In het hbo zijn de thema's in het praktijkgerichte onderzoek van de hogeschool sterk geënt op het onderwijsaanbod en de samenwerking met maatschappelijke partners – in de regio of daarbuiten. De hogescholen hebben hun onderzoekcapaciteit verder uitgebreid, lectoren zijn benoemd, associate lectoren zijn aan lectoraten toegevoegd, en geselecteerde medewerkers zijn in de gelegenheid gesteld aan een proefschrift te werken. De bundeling van onderzoek(ers) in expertisecentra (CoE's of andere kenniscentra) bevordert zowel de interne als de externe zichtbaarheid van het onderzoek; deze bundeling komt ten goede aan de interne kennisdeling, bevordert de onderzoekskwaliteit en -programmering en stelt de hogeschool in staat de samenwerking met externe partijen te intensiveren en projecten te verwerven.
Belangrijk bij dat laatste zijn de tweede geldstroommiddelen verstrekt in het kader van het bij NWO ondergebrachte SIA-RAAK programma.[17]

Valorisatie

Universiteiten zien kennisvalorisatie in toenemende mate als een maatschappelijke opdracht die nadrukkelijk in het verlengde ligt van onderwijs en onderzoek. De maatschappelijke thema's en uitdagingen (*grand challenges)* die sommige universiteiten laten doorklinken in hun zwaartepunten zijn daarvan een uiting. Universiteiten zoeken steeds nadrukkelijker naar mogelijkheden tot samenwerking met regionale partners of met andere maatschappelijke partijen. Het financieren van leerstoelen, promotieplaatsen of onderzoeksfaciliteiten geschiedt in toenemende mate in partnerschap met derden (vaak uit het bedrijfsleven). Vooral de universiteiten wijzen erop dat het versterken van de maatschappelijke (inclusief economische) impact van onderzoek gepaard dient te gaan met het garanderen van voldoende ruimte voor het ongebonden fundamenteel onderzoek met een veelal langere tijdshorizon. De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie stelt dat het van groot belang is dat de basis gezond blijft (AWTI, 2016). De commissie heeft geconstateerd dat de instellingen hierin hun eigen keuzes maken. Sommige universiteiten zoeken nadrukkelijk naar sterke verbindingen met bedrijven en maatschappelijke organisaties, terwijl andere van mening zijn dat excellent onderzoek en onderwijs kunnen leiden tot excellente valorisatie, maar niet andersom.
Het vermarkten van kennis en de ondersteuning van valorisatieactiviteiten vindt onder meer plaats via steeds professioneler opererende Transferbureaus, Business Incubators en Innovatielabs.
Het ondernemerschapsonderwijs, veelal verzorgd door Centres of Entrepreneurship, draagt bij aan regionale dan wel landelijke economische structuurversterking. In het hbo zijn onderzoek en valorisatie nauw verweven en op hun beurt dragen onderzoek en valorisatie bij aan de verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Hogescholen zijn gegroeid in hun rol als stedelijke of regionale kennis- en innovatiepartner en bieden veel faciliteiten in de vorm van een regionaal kennisloket, een centrum voor ondernemerschap (ten behoeve van ondernemerschapsonderwijs en ondersteuning van starters vanuit de hogeschool) of via organisatieonderdelen die advies en nascholing voor bedrijven en beroepsgroepen aanbieden.
Opvallend is de grote(re) aandacht voor samenwerking, netwerken en co-creatie in onderzoek en valorisatie: samenwerking met andere hogescholen in het ten uitvoer brengen van sectorplannen (bijvoorbeeld op het gebied van de kunst of de lerarenopleidingen); met universiteiten in het geval van promotietrajecten; met bedrijven en maatschappelijke organisaties in kenniscentra, professionele werkplaatsen of innovatielabs; en met gemeentes en provincies in het implementeren van de regionale innovatieagenda.

Centres of expertise in het hbo

De commissie stelde naar aanleiding van de midtermreview in haar Stelselrapportage 2015 vast dat de CoE's zich in het algemeen goed ontwikkelen en bijdragen aan profilering en zwaartepuntvorming in het hbo.[18] In het hbo zijn inmiddels 24 door de rijksoverheid gefinancierde CoE's actief (inclusief de drie eerder gestarte CoE's en de groene CoE's): elf in de sector Techniek, vijf in de sector Groen, vier in de sector Gezondheid en vier in overige sectoren[19]. De agrarische

hogescholen hebben zich bij de vorming van CoE's op de gebieden Agro, Food en Leefomgeving sterk door hun sectorplan laten leiden.[20] Enkele CoE's hebben zich ontwikkeld op cross-sectorale thema's, zoals ICT & Zorg, Creatieve industrie & Zorg en Biobased economy (kruisbestuiving tussen de chemie-, landbouw- en energiesector).
Daarnaast zijn ongeveer tien CoE's gestart op eigen initiatief van de hogeschool, of in een enkel geval van een topsector. Dit zijn er aanzienlijk minder dan het aantal dat in 2012 werd voorgesteld. Met de aanpak van de laatste jaren is dus daadwerkelijk zwaartepuntvorming gerealiseerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat 30% van zowel de lectoren als van de tweede geldstroom via het Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek (NRPO-SIA) te relateren valt aan de thema's van de CoE's.

Vanuit het werkveld participeren gemiddeld 27 (mediaan) partners (bedrijven en andere organisaties) in een CoE en gezamenlijk dragen deze per jaar gemiddeld € 530.000 per CoE bij (mediaan). De mate van betrokkenheid verschilt uiteraard per bedrijf en de diversiteit is groot: grootbedrijf, mkb, brancheorganisatie. Voor de CoE's in het domein Gezondheid is de inbreng van regionale overheden en publieke instellingen relatief groot; voor de CoE's in het domein Techniek geldt dit voor de bijdragen door het bedrijfsleven. Bedrijven en andere maatschappelijke organisaties zijn bij de CoE's betrokken door bijvoorbeeld het financieren van onderzoeksopdrachten, het leveren van apparatuur, het afnemen van diensten (zoals cursussen en praktijkopdrachten), het beschikbaar stellen van gastdocenten, of door te participeren in een overlegorgaan (bijvoorbeeld de stuurgroep) van het CoE.

Bij de eindbeoordeling van de CoE's door de commissie in 2016 werd voor elk CoE de ontwikkeling op beide criteria (integrale zwaartepuntvorming en cofinanciering) geduid aan de hand van het Fasemodel Publiek-Private Samenwerking in het Beroepsonderwijs.[21] In dit model worden vijf ontwikkelingsfasen onderscheiden:

- Fase 1. Starten: het opbouwen van een partnerschap, formuleren visie, focus en doelstellingen.
- Fase 2. Ontwikkelen: ontwikkelen van de waardeproposities, eerste kleinschalige pilots.
- Fase 3. Valideren: valideren van de succesvolle pilots, definitief bepalen van de focus en doelen.
- Fase 4. Uitbreiden: de pilots grootschalig maken, groeiend partnerschap, uitbreiding van doelen.
- Fase 5. Onderhouden: het continueren en (eventueel) verbreden van de aanpak.

De commissie constateerde dat de meeste (in 2012 gestarte) CoE's zich in de validerings- of uitbreidingsfase bevinden. Drie CoE's hebben vertraging opgelopen door aanloopproblemen en een in eerste instantie te brede en/of te sterk aanbod-gedreven aanpak. De commissie constateerde echter ook dat deze CoE's zich in de goede richting ontwikkelen om de beoogde duurzame samenwerking alsnog te kunnen realiseren. De commissie is van mening dat de CoE's een succesvol instrument zijn voor zwaartepuntvorming, vooral dankzij de vraag gestuurde oriëntatie, die tot stand is gekomen in samenwerking tussen hogeschool, werkveld en regionale overheden. De CoE's ontstijgen in toenemende mate hun oorspronkelijke projectmatige karakter en hebben een duurzame impact op de regio. Zij dragen eraan bij dat hogescholen een herkenbare en betrouwbare kennispartner worden waarin bedrijven en regionale overheden willen investeren.
Uit de eindbeoordeling in 2016 bleek dat nog niet alle CoE's volgroeid zijn. Bedrijven zijn bijvoorbeeld in veel gevallen nog voorzichtig om structureel te investeren; enkele CoE's lijken vooralsnog in belangrijke mate vanuit de onderwijsmiddelen te moeten worden gefinancierd.
De focus ligt vaak nog te veel op de onderzoekagenda. De koppeling met onderwijs is weliswaar overal tot stand gekomen, maar kan verder worden verstevigd; relatief weinig studenten profiteren nu van een CoE. De Centres dragen bij aan onderwijsinnovatie via het werk van studenten aan praktijkopdrachten en onderzoeksvragen in *fieldlabs, Communities of Practice* en innovatiewerkplaatsen.
In november 2016 maakte de minister van OCW bekend dat zij de zestien (in 2012 gestarte) CoE's een jaar langer zal financieren, gebaseerd op het overwegend positieve oordeel van de commissie. Dit extra jaar geeft de CoE's de tijd om zich verder te ontwikkelen en de externe financiering een meer structureel karakter te geven ten gunste van de verduurzaming van het business model.

Conclusie
Universiteiten hebben duidelijke keuzes gemaakt voor zwaartepunten in onderzoek en hun onderzoekprofielen verder aangescherpt. Universiteiten zien kennisvalorisatie in toenemende mate als een maatschappelijke opdracht die nadrukkelijk in het verlengde ligt van onderwijs en onderzoek. Dit komt tot uitdrukking in de keuze van maatschappelijke thema's en uitdagingen die veel universiteiten laten doorklinken in hun zwaartepunten. Ook zoeken universiteiten als netwerkorganisaties steeds nadrukkelijker naar mogelijkheden tot samenwerking met regionale partners of met andere maatschappelijke partijen.
Waar bij de universiteiten in hun onderzoekprofilering sprake is van doorontwikkeling en aanscherping van al langer bestaande zwaartepunten, richten de hogescholen zich op groei van en professionalisering in onderzoek. In het hbo zijn de thema's in het praktijkgerichte onderzoek van de hogeschool geënt op het onderwijsaanbod en de samenwerking met maatschappelijke partners – in de eigen regio of daarbuiten. De CoE's hebben in een periode van vier jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt en leveren een bijdrage aan profilering en zwaartepuntvorming in het hbo. Ze leggen de verbinding tussen het hoger beroepsonderwijs, de topsectoren en de maatschappelijke uitdagingen door netwerkvorming van lectoren, ondernemers, onderzoekers uit publieke en private instellingen, docenten en studenten. De commissie stelt vast dat veel CoE's op de goede weg zijn uit te groeien tot levensvatbare publiek-private (publiek-publieke) partnerschappen, maar nog wel consolidatie behoeven.

3.3 Evaluatie van de gehanteerde indicatoren voor onderzoek en valorisatie

In deze paragraaf komen de indicatoren ter sprake die bij de prestatieafspraken zijn gehanteerd voor de onderwerpen onderzoek en valorisatie. In tegenstelling tot wat bij het onderwerp Onderwijskwaliteit en studiesucces het geval is (paragraaf 2.4), betreft het hier geen verplichte generieke indicatoren, maar facultatieve en/of instellingsindicatoren: elke instelling kon zelf indicatoren kiezen respectievelijk definiëren, passend bij het profiel van de instelling. De commissie heeft de instellingen begin 2012 een groslijst van facultatieve indicatoren voor onderzoek en valorisatie aangereikt[22]. Alle universiteiten en veel hogescholen hebben onderzoek- en valorisatie-indicatoren opgenomen in hun prestatieafspraak; zij hebben daarbij beperkt gebruik gemaakt van deze groslijst. De commissie gaat hierna in op de gehanteerde indicatoren voor respectievelijk onderzoek en valorisatie.

Onderzoek
Alvorens op de onderzoekindicatoren in te gaan benadrukt de commissie het doel ervan: het illustreren van de ambities, inspanningen en opbrengsten van de instellingen op het gebied van profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek. Parallel aan de omschrijving bij onderwijs (par 2.3) vat de commissie profilering op als het maken van keuzes: hoe onderscheidt een hoger onderwijsinstelling zich van andere instellingen? Profilering en zwaartepuntvorming worden tevens aangeduid met de begrippen 'focus en massa' (Van den Besselaar & Horlings, 2010): de concentratie van middelen (massa) in specifieke onderzoeksgebieden (focus). Focus is de mate van specialisatie: de focus neemt toe naarmate de inzet van een instelling groter is op minder onderzoeksgebieden. Als de massa (relatieve omvang) van een gebied toeneemt, stijgt het relatieve aandeel ervan in de totale onderzoekoutput.
Met deze concepten in het achterhoofd heeft de commissie een inventarisatie gemaakt van de indicatoren die instellingen in hun prestatieafspraak en de daarop volgende jaarverslagen hebben opgevoerd. De ambities, inspanningen en opbrengsten op dit gebied worden niet alleen met indicatoren tot uitdrukking gebracht, het gaat bijvoorbeeld ook om activiteiten in relatie tot de organisatie van onderzoek in specifieke instituten of *graduate schools*, om samenwerking (krachtenbundeling, taakverdeling, allianties) in het onderzoek, of om het stopzetten of starten van onderzoekslijnen.

Tabel 2 toont de facultatieve en instellingsindicatoren die universiteiten en hogescholen voor onderzoek hebben gehanteerd om hun ambities en resultaten op het gebied van onderzoek te

concretiseren. De tabel toont ook kwalitatieve ambities ten aanzien van zwaartepuntvorming in onderzoek, die in zeer beperkte mate in indicatoren zijn uit te drukken.

Universiteiten
Bij de universiteiten betreffen de onderzoekindicatoren voornamelijk de algemeen geaccepteerde indicatoren voor de kwaliteit en het volume van onderzoek en de training van onderzoekers/ PhD's (bovenste helft van tabel 2). De indicatoren worden door vrijwel alle universiteiten standaard gemonitord en in veel gevallen in jaarverslagen opgenomen; ze zijn niet zozeer een weerslag van profilering en zwaartepunten als zodanig, maar veeleer een uitdrukking van de *resultaten* die de instelling, mede door haar focus en massabeleid, wil behalen of heeft behaald. Zoals publicaties, de impact daarvan, het aantal PhD's, het verwerven van subsidies (bij NWO, ERC et cetera), het winnen van prijzen, of de positie bereikt in een (nationale of wereldwijde) ranking. Universiteiten besteden in jaarverslagen en strategische plannen veel aandacht aan de successen bij het verwerven van onderzoeksubsidies uit nationale en internationale onderzoekfondsen, zoals de Veni-Vidi-Vici subsidies van NWO, de Zwaartekracht subsidies en de ERC (*European Research Council*) toekenningen. Ook wijzen universiteiten in hun jaarverslagen veelal op de geboekte resultaten bij onderzoekvisitaties (op basis van het *Standard Evaluation Protocol*, SEP).[23] Veel universiteiten hadden in hun prestatieafspraak ambities over deze SEP-scores opgenomen en uitgesproken dat aan de hoogte van SEP-scores consequenties verbonden zouden worden.
De facultatieve en instellingsindicatoren die deze ambities tot uitdrukking brengen zijn sterk gericht op onderzoekskwaliteit of -productiviteit. Om deze ambities te realiseren hebben universiteiten, mede in het kader van de prestatieafspraken, onder meer gewerkt aan profilering en zwaartepuntvorming. De getroffen maatregelen hebben betrekking op de organisatie van het onderzoek, de interne middelenverdeling binnen de universiteit, en hoogleraarsbenoemingen of andere maatregelen op het gebied van personeelsbeleid. Tabel 2 (onderste helft) toont de belangrijkste kwalitatieve ambities ten aanzien van profilering en zwaartepuntvorming in onderzoek zoals die in jaarverslagen en gerelateerde documenten zijn geformuleerd.
Samenwerking met andere kennisinstellingen (nationaal, internationaal) en R&D inspanningen die gezamenlijk met bedrijven worden uitgevoerd zijn daarbij veelvuldig genoemd. De ambities en inspanningen gericht op zwaartepuntvorming zijn door de universiteiten zelden geconcretiseerd met indicatoren, zoals de ingezette onderzoekscapaciteit (uitgedrukt in fte of in geld) op de onderscheiden onderzoeksgebieden. Denkbaar ware de formulering van kwantitatieve ambities met betrekking tot de spreiding van onderzoekscapaciteit of onderzoeksresultaten (bijvoorbeeld het aantal publicaties, NWO/ERC-subsidies) over deelgebieden of onderzoeksgroepen.
Een belangrijk element in het beoordelingskader voor de prestatieafspraken betrof de aansluiting bij de door de overheid benoemde beleidsprioriteiten: de *Human Capital Agenda's* van de Topsectoren (HCA's), het Masterplan Bèta en Technologie, de EU-prioriteiten en de sectorplannen. Niet elke prestatieafspraak bevatte kwantitatieve informatie (indicatoren) over deze aansluiting, maar duidelijk was dat universiteiten acties ondernamen om op nationale en internationale prioriteiten in te spelen.

Hogescholen
Over de hogescholen dient allereerst te worden opgemerkt dat – anders dan bij de universiteiten – de ontwikkeling van het onderzoek in het hbo van relatief recente datum is. Dientengevolge zijn vergeleken met het wo aanzienlijk minder gegevens beschikbaar over het praktijkgerichte onderzoek. De eerste lectoren in het hbo werden rond 2001 benoemd. De onderzoeksmiddelen en -capaciteit en (mede daardoor) het aantal publicaties zijn relatief bescheiden. Tabel 2 (bovenste helft) illustreert dat de facultatieve onderzoeksindicatoren die de commissie in het hbo is tegengekomen veelal betrekking hadden op algemene ontwikkelingen in het onderzoek en de onderzoekscapaciteit van de betreffende hogeschool en niet zozeer op profilering en zwaartepuntvorming. Hogescholen vermeldden in hun jaarverslagen en hun rapportage over de prestatieafspraken vrijwel altijd het aantal lectoren en benoemingen van nieuwe lectoren.

De aantallen lectoren en de terreinen waarop deze werkzaam zijn, kunnen worden gezien als indicator voor de onderzoekscapaciteit en de inhoudelijke accenten die een hogeschool in haar onderzoekportefeuille aanbrengt. Ook werd soms het aantal docent-onderzoekers vermeld, inclusief de docenten die werken aan een promotie. Een betrouwbare nationale database met informatie over het aantal docent-onderzoekers (inclusief lectoren) in het hbo is echter niet beschikbaar. Waar de concentraties in het onderzoek liggen is derhalve niet met indicatoren vast te stellen. De commissie heeft teneinde een deel van de ontwikkelingen ten aanzien van zwaartepuntvorming te volgen ten behoeve van haar stelselrapportages zelf het aantal lectoren en de gebieden waarop deze lectoren werkzaam zijn geïnventariseerd.[24]
Mede dankzij het RAAK-programma hebben hogescholen hun praktijkgerichte onderzoek kunnen versterken.[25] Dit RAAK-programma financiert vraag gestuurde praktijkgerichte onderzoeksprojecten op basis van projectvoorstellen die bij het regieorgaan NRPO-SIA[26] ter subsidiëring worden ingediend. In de RAAK-projecten werken lectoren, onderzoekers, ondernemers, professionals en studenten samen aan de ontwikkeling, circulatie en toepassing van nieuwe kennis door het bedrijfsleven, de publieke sector en hogescholen. Het aantal RAAK-subsidies is dus een relevante indicator die zowel onderzoeks- als valorisatie-activiteiten uitdrukt. Daarnaast participeerden enkele (vaak brede) hogescholen in projecten van de Europese kaderprogramma's (KP7, Horizon 2020). Het aantal Europese projecten waarbij de hogeschool – vaak als consortiumpartner – was betrokken werd ook door een aantal hogescholen als indicator gebruikt.
Sinds 2007 werken de hogescholen gezamenlijk op brancheniveau aan de kwaliteitszorg van het praktijkgericht onderzoek. In 2009 werd het eerste Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek vastgesteld. In 2015 is een nieuw protocol voor de jaren 2016-2020 tot stand gekomen. De kwaliteitszorg van het onderzoek aan een hogeschool wordt daarbij beoordeeld door een visitatiecommissie. Deze hanteert een vijftal criteria (standaarden)[27] en drukt de stand van zaken daaromtrent uit met de scores excellent, goed, voldoende en onvoldoende. Deze scores fungeerden bij een aantal hogescholen als indicator voor de kwaliteit van het onderzoek.

Tabel 2: Op onderzoek gerichte indicatoren en kwalitatieve ambities ten aanzien van zwaartepuntvorming

Universiteiten	Hogescholen
Facultatieve en instellingsindicatoren voor onderzoekskwaliteit en -capaciteit	
Verworven competitieve (tweede geldstroom-) onderzoeksmiddelen nationaal (NWO, Spinozaprijzen): middelen en aantallen toekenningen	Verworven nationale subsidies (met name SIA-RAAK)
Verworven competitieve onderzoeksmiddelen internationaal (European Research Council, EU Kaderprogramma's, EIT): inkomsten en aantallen grants (Starting / Advanced/ Consolidator / Synergy / Proof of Concept Grants)	Deelname aan Europese programma's (EU Kaderprogramma's, Interreg et cetera)
Wetenschappelijke publicaties (aantal)	Aantal lectoren en *associate* lectoren
Wetenschappelijke impact (citatie-impact)	Aantal publicaties (wetenschappelijke, vakpublicaties)
Promoties (aantal, rendement, gemiddelde promotieduur)	Aantal promovendi
Kwaliteit van onderzoek per discipline/instituut (SEP scores – inclusief deelscores)	Kwaliteit onderzoek hogeschool volgens Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek (VKO)
Positie in mondiale ranking van universiteiten (o.a. Shanghai, Times Higher, Leiden Ranking)	
Kwalitatieve ambities op het gebied van differentiatie en zwaartepuntvorming	
Samenwerking, *strategic partnerships* (internationaal), alliantievorming, consortiumvorming	Samenwerking met universiteiten/hogescholen in onderzoek
Stopzetten/starten van gespecialiseerde onderzoeksinstituten en *Centres of Excellence* (met investeringen in infrastructuur en financiële stimuleringsmaatregelen)	Bundeling van onderzoekers in kenniscentra en andere expertisecentra (onder andere Centres of expertise)
Stopzetten/starten van onderzoekslijnen (onder meer naar aanleiding van SEP-scores)	Deelname aan internationale onderzoeksnetwerken
Aantrekken van buitenlandse onderzoekers (onder meer als visiting professor)	Samenwerking met werkveld en brancheorganisaties
Formuleren van brede onderzoeksthema's (met bijbehorende organisatie-aanpassingen – zoals inrichting faculteitsdoorsnijdende programma's)	Deskundigheidontwikkeling internationale samenwerking
Starten van *graduate schools* en deelname aan onderzoekscholen	Deelname van studenten en docenten aan onderzoek
Opzetten van publiek-private samenwerking (onder meer met ondernemingen, maatschappelijke organisaties in kader van topsectorbeleid)	Inrichten van centra voor beroeps-/praktijk gericht onderzoek
Aansluiting onderzoek bij sectorplannen, topsectorbeleid, *Grand Challenges*	Onderzoeksomvang/investering in expertisegebieden/speerpunten

Bron: Reviewcommissie (op basis van jaarverslagen van instellingen)

Valorisatie

Valorisatie kan worden gedefinieerd als "het proces van waarde creatie uit kennis, door kennis geschikt en/of beschikbaar te maken voor economische en maatschappelijke benutting en geschikt te maken voor vertaling in concurrerende producten, diensten, processen en nieuwe bedrijvigheid" (VSNU 2013). Aan dit proces zitten zowel een input- als een output-(dan wel impact-)kant, inclusief de tussengelegen stappen. Indicatoren richten zich derhalve op verschillende aspecten van dit proces: op de inspanningen, de middelen, de mensen, de organisatie en de bereikte resultaten. De definitie spreekt verder van 'kennis', die op zowel onderwijs als onderzoek betrekking kan hebben. Een en ander impliceert dat voor valorisatie vele indicatoren denkbaar zijn. Ook voor valorisatie geldt dat kwantitatieve indicatoren slechts een deel van de complexe realiteit zullen kunnen weergeven. Een meer kwalitatieve beschrijving – ook van de context waarin valorisatie zich afspeelt – dient het door de indicatoren geschetste beeld aan te vullen, zeker als bedoeld is de wijze te schetsen waarop universiteiten en hogescholen hebben gewerkt aan het doel '*versterken* van valorisatie'.

Universiteiten

Indicatoren voor valorisatie kwamen in de eerste jaren na het afsluiten van de prestatieafspraken beperkt aan bod in de jaarverslagen (RC 2016a, p. 45). In de jaarverslagen over het jaar 2015 is de aandacht voor indicatoren ten aanzien van valorisatie echter aanzienlijk groter, met name bij de universiteiten. De universiteiten verwijzen daarbij in veel gevallen naar de door de VSNU in 2016 gelanceerde website Valorisatie in Beeld[28]. Via deze website verstrekken de universiteiten voorbeelden en cijfers van hun inspanningen en prestaties op het gebied van kennisvalorisatie. De via dit platform beschikbaar gekomen valorisatie-indicatoren zijn geïnspireerd op de in 2013 door de VSNU gepubliceerde werk-set van valorisatie-indicatoren (VSNU 2013), die de universiteiten in navolging van de hoofdlijnakkoorden ontwikkelden (zie paragraaf 3.1).

Op basis van een analyse van de meest recente jaarverslagen van de veertien onderzoekuniversiteiten heeft de commissie een overzicht gemaakt van de indicatoren die universiteiten het meest frequent gebruiken voor het monitoren van valorisatie:

- Inkomsten contractonderzoek en derde geldstroom
- Aangevraagde patenten
- Aantallen nieuwe startups/spinoffs met Intellectueel Eigendom universiteit
- Ondernemerschapsonderwijs (deelname studenten)
- Vakpublicaties (aantal) en annotaties
- Verstrekte licenties (licentieovereenkomsten) op octrooien, rassen, modellen of materialen
- Contractonderwijs omzet (inkomsten uit bij- en nascholing)
- Extern gefinancierde (bijzondere) hoogleraren en HGL met gedeelde aanstelling
- Copublicaties (met bedrijven)
- Aantal vermeldingen en interviews in geschreven/online media en RTV
- Op breder publiek gerichte publicaties en activiteiten (populariserende publicaties)
- Lidmaatschappen officiële adviescommissies Rijksoverheid
- Positie in Leiden Ranking (University-Industry Collaboration) of Elsevier Science Works ranking
- *Invention disclosures* (aantal gerapporteerde vindingen)
- Netwerken en partnerships met externe stakeholders (onderzoeksamenwerkingsverbanden: consortia)
- Ondernemerschapsonderwijs (ECTS)
- Postinitieel onderwijs - aantal opleidingen
- Alumni werkzaam bij niet-academische organisaties

Dit overzicht bevat alleen valorisatie-indicatoren die door tenminste vier van de veertien universiteiten worden gemonitord, gerangschikt naar de mate van gebruik ervan. De universiteiten hanteerden gemiddeld dertien valorisatie-indicatoren. Eén indicator, gebruikt door alle universiteiten: (het aandeel van) de derde geldstroomomzet, drukt uit in welke mate de buitenwereld belangstelling toont voor de kennis van de universiteit en bereid is daarvoor middelen beschikbaar te stellen. Onder de regelmatig gebruikte valorisatie-indicatoren zijn vier *technology*

transfer indicatoren die ook internationaal veel worden gebruikt: aangevraagde patenten, *spin-offs*, licenties en *invention disclosures*. Deze indicatoren waren niet alleen in gebruik bij de technische, maar ook bij andere universiteiten.
Veel universiteiten monitoren het stimuleren van ondernemerschap bij studenten – veelal door de indicator 'aantal deelnemers aan cursussen (of minoren) Ondernemerschap'. Andere gebruikte indicatoren waren: het aantal vakpublicaties (in de *non-refereed journals*), het aantal bijzondere hoogleraren (of hoogleraren met een gedeelde aanstelling), het aantal interviews (op radio/TV) en ingezonden stukken in kranten, en de participatie van hoogleraren in officiële adviescommissies van de Rijksoverheid. Een aantal van de indicatoren uit het overzicht (externe onderzoeksmiddelen, patenten, co publicaties, startups, contractonderwijs) worden ook internationaal regelmatig gehanteerd bij het monitoren van *Knowledge Transfer*, zoals in U-Multirank.[29]
Een bij het afsluiten van de prestatieafspraken in 2012 veelgebruikte indicator bij de universiteiten was 'het percentage van de publieke onderzoeksmiddelen (eerste geldstroom) besteed aan valorisatie'. De helft van de universiteiten ambieerde een percentage van 2,5%, zoals in het Hoofdlijnenakkoord (2011) was overeengekomen. Deze indicator komt echter in de universitaire jaarverslagen over 2015 nauwelijks meer voor. Volgens de universiteiten is de indicator niet robuust genoeg, omdat de afbakening van de valorisatie-activiteiten onduidelijk is.
Naast de bovenbeschreven facultatieve indicatoren hebben universiteiten hun valorisatie-ambities en –resultaten ook op kwalitatieve wijze beschreven door het rapporteren over onderwerpen als:

- Aansluiting op (inter)nationale innovatieagenda's
- Aansluiting bij topsectoren (participatie in innovatiecontracten)
- Participatie in kennispark/incubator
- Participatie in stedelijke en regionale samenwerkingsverbanden en –overlegorganen
- Organisatie van (en deelname aan) tentoonstellingen en culturele manifestaties

Hogescholen
Ook hogescholen hanteren een grote diversiteit aan valorisatie-indicatoren, die deels nog in ontwikkeling zijn omdat, zoals gezegd, het onderzoek in het hbo nog van betrekkelijk recente datum is. Na de aanvankelijke publicatie van de werk-set van valorisatie-indicatoren door de Vereniging Hogescholen (HBO-Raad 2013) is aan de individuele hogescholen overgelaten op welke wijze zij in de jaarverslagen gebruik maken van valorisatie-indicatoren. Veel jaarverslagen van hogescholen bevatten een beperkt aantal indicatoren: de baten uit werk voor derden, het aantal RAAK-projecten (zie Tabel 2), de deelname aan ondernemerschapsonderwijs, of (iets minder vaak) het aantal startups opgezet door studenten. Een groot deel van de rapportage over ambities en de resultaten ten aanzien van valorisatie is echter kwalitatief van aard:

- Aansluiting op regionale ontwikkelingsagenda's
- Aansluiting topsectoren
- Bevorderen van ondernemerschap in curriculum
- Participatie in regionale ondernemerscentra
- Investeringen in expertisecentra
- Clustering van masteropleidingen rond kenniscentra
- Aansluiting op (regionale) werkveld
- Participatie in innovatiecontracten
- Bezit of aanvraag van NVAO-kenmerk 'ondernemerschap'

3.4 Werking van de prestatieafspraken aangaande onderzoek en zwaartepuntvorming

Uit de in paragraaf 3.2 beschreven opbrengsten blijkt dat de prestatieafspraken tot belangrijke resultaten hebben geleid op het gebied van onderzoek en valorisatie. Niettemin wil de commissie enkele kanttekeningen plaatsen bij het functioneren van dit onderdeel van de prestatieafspraken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het ontbreken van een beoordeling achteraf in 2016, de verhouding tot andere geldstromen in het onderzoeksbeleid, de beperkte aandacht voor sectorplannen, de *Centres of expertise* en de mogelijkheden voor het toekomstig gebruik van indicatoren.

Geen ex post beoordeling met financiële consequenties

De selectieve middelen (de 2%) stonden bij de instellingen vooral in 2012 op de agenda bij de beoordeling van de plannen en in 2014, toen profilering en zwaartepuntvorming expliciet onderwerp waren van de midtermreview. In 2016 was geen sprake van een ex post beoordeling met financiële consequenties. Dit was wel het geval bij de voorwaardelijke middelen (de 5%), waardoor aan het einde van de looptijd van de prestatieafspraken de aandacht meer was gericht op de afgesproken indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces. De commissie is van mening dat, indien ook voor profilering en zwaartepuntvorming een ex post beoordeling met financiële consequenties aan de orde zou zijn geweest, dit de effectiviteit van de afspraken ten goede was gekomen.

De verhouding tot andere geldstromen in het onderzoeksbeleid

Ontwikkelingen rond profilering en zwaartepuntvorming staan uiteraard niet louter onder invloed van de prestatieafspraken. De prestatieafspraak-middelen waren alleen gekoppeld aan het onderwijsdeel van de eerste geldstroom (7% daarvan) en niet aan het onderzoekdeel. De bekostiging van onderzoek maakt een aanzienlijk deel uit van de totale eerste geldstroom. Naast de eerste geldstroommiddelen voor onderzoek ontvangen universiteiten nationale en internationale subsidies voor onderzoek vanuit de (competitieve) tweede en derde geldstroom[30]. Ook deze geldstromen - met hun doelen en subsidievoorwaarden - hebben gevolgen voor de keuze van zwaartepunten in onderzoek. Veel universiteiten hebben in hun prestatieafspraak aansluiting gezocht bij de aan deze geldstromen verbonden inhoudelijke prioriteiten van het topsectorbeleid, de NWO strategie of de Europese Kaderprogramma's. Ten opzichte van deze geldstromen waren de selectieve middelen in het kader van de prestatieafspraak (de 2% middelen) bescheiden en hadden bovendien niet alleen betrekking op onderzoek, maar ook op onderwijs en valorisatie.
De commissie is van mening dat de prestatieafspraken relatief los hebben gestaan van andere geldstromen voor onderzoek en valorisatie. Zij realiseert zich dat de diversiteit aan geldstromen en beleidsinstrumenten deels onvermijdelijk is, omdat de instelling de plek is waar al deze stromen bijeenkomen. De commissie benadrukt het belang van afspraken en gesprekken met instellingen omdat ze de mogelijkheid bieden de relatie tussen het beleid op nationaal- en instellingsniveau in al haar facetten aan de orde te stellen. Het gesprek betreft de strategie van een instelling als geheel met aandacht voor zowel onderwijs als onderzoek, alsmede voor de vraag hoe het profiel van de instelling zich verhoudt tot dat van andere instellingen.

Beperkte aandacht voor sectorplannen

De commissie maakt een vergelijkbare observatie voor sectorplannen, die bij de instellingen slechts beperkte aandacht kregen in de (verantwoording over de) prestatieafspraken. Ook hier dient de vraag zich aan hoe het instrument prestatieafspraak zich verhoudt tot het instrument sectorplannen.[31] Een meer integrale benadering van de beleidsinstrumenten van de overheid is nodig om een grotere synergie te bewerkstelligen tussen de verschillende instrumenten van hoger onderwijs- en onderzoeksbeleid.

Centres of expertise

De beoordeling door de commissie vond mede plaats aan de hand van een gesprek met vertegenwoordigers van de CoE's. In dit gesprek fungeerde de commissie behalve als beoordelaar tevens als *critical friend*. Door bewust te kiezen voor een kritisch adviserende insteek droeg de commissie bij aan de verdere ontwikkeling van het CoE. Het netwerk van CoE's werd mede gefaciliteerd door een inhoudelijk kennisprogramma verzorgd door het Platform Bèta Techniek.
Op basis van de gesprekken met de CoE's en de op drie momenten verzamelde gegevens kan geconcludeerd worden dat de externe beoordeling door de commissie (vooraf, tussentijds, en aan het eind van de prestatieafspraak) de CoE's stimuleerde om kritisch na te blijven denken over de gemaakte keuzes voor doelen, strategie en de effectiviteit van de uitvoering.
Gebleken is dat de CoE's divers zijn wat betreft opzet, potentie en ontwikkelfase. De commissie pleit er dan ook voor de financiering van CoE's in de komende jaren te continueren, maar deze wel

te differentiëren. De hoogte van het bedrag zou afhankelijk moeten zijn van de ontwikkelingsfase waarin een CoE zich bevindt. Startende CoE's hebben relatief minder middelen nodig, terwijl opschalende CoE's soms juist tijdelijk extra financiering behoeven. Ook herhaalt de commissie haar eerdere pleidooi om meer ruimte te geven aan CoE's in de publieke sectoren, naast de huidige CoE's die nu veelal op het terrein van de topsectoren actief zijn.
De commissie is van oordeel dat de directe koppeling aan het strategisch instellingsplan van de instelling een sterk element is in het huidige arrangement van de CoE's. Hierdoor wordt voorkomen dat het een apart (subsidie)traject is dat los staat van de uitdagingen op het gebied van profilering en zwaartepuntvorming. Naar het oordeel van de commissie is toekomstige publieke financiering als geoormerkt onderdeel van de lump sum te prefereren boven een subsidiegericht model. Wel dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden over de beoogde, extern te toetsen voortgang. Deze externe druk heeft in de afgelopen periode bijgedragen aan het commitment van de instelling maar ook van bedrijfspartners en regionale overheden. Mede hierdoor hebben CoE's een hoge vlucht kunnen nemen en verankering gevonden in de instellingsstrategie.

De mogelijkheden voor het toekomstig gebruik van indicatoren

De resultaten op het gebied van profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek en het versterken van de onderzoekskwaliteit en de valorisatie zijn door universiteiten en hogescholen deels met facultatieve en instellingsindicatoren in beeld gebracht en deels aan de hand van een kwalitatieve beschrijving van de maatregelen van de instellingen. Dit gegeven betekende dat het voor de commissie moeilijk was een scherp beeld te krijgen van de voortgang op stelselniveau ten aanzien van deze onderwerpen waarvoor geen door alle instellingen te hanteren (generieke) indicatoren waren afgesproken. Bij ontstentenis van landelijk afgesproken definities en databronnen bestond onduidelijkheid over de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de door de instellingen gehanteerde indicatoren. De commissie acht indicatoren waarmee groepen van instellingen onderling vergeleken kunnen worden echter wel van belang met het oog op het monitoren, de evaluatie en het eventueel bijstellen van beleid.
Uiteraard is bibliometrische informatie die inzicht geeft in de wetenschappelijke publicatieoutput en de wetenschappelijke impact daarvan wel in ruime mate voorhanden voor het wo. De universiteiten zelf – en de visitatiecommissies die de onderzoekskwaliteit beoordelen – maken veel gebruik van bibliometrische indicatoren, ook al worden deze niet altijd in de jaarverslagen opgenomen. De commissie heeft ten behoeve van haar jaarlijkse stelselrapportages zelf van bibliometrische indicatoren gebruik gemaakt om patronen te identificeren die zouden kunnen wijzen op concentratie in het onderzoek of een toename van multidisciplinair onderzoek. De vraag was of sprake is van een meer dan wel minder gelijkmatige spreiding van onderzoekpublicaties over de verschillende wetenschapsgebieden die een universiteit bestrijkt. Dergelijke informatie kan wijzen op zwaartepuntvorming en specialisatie dan wel verbreding. Daarnaast bestaan er nationale databestanden als KUOZ (Kengetallen Universitair Onderzoek[32]), waaruit geput kan worden voor het aantal onderzoekers per universiteit (inclusief promovendi) eventueel naar HOOP-gebieden onderscheiden.

Kwantitatieve informatie over het hbo-onderzoek is schaarser. Deze had in het verleden vooral betrekking op de inputzijde van het onderzoek. Inmiddels krijgen de resultaten meer aandacht, maar vergelijkbare gegevens daarover zijn nog niet in ruime mate voorhanden, mede omdat het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek de hogeschool de vrijheid geeft eigen indicatoren aan te dragen bij het laten beoordelen van het onderzoek aan de hogeschool. Een en ander onderstreept de noodzaak van afspraken over definities en databronnen voor indicatoren die zouden kunnen worden gehanteerd voor het concretiseren van plannen en resultaten op het gebied van onderzoek in het hbo.

De commissie pleit bij nieuwe afspraken voor een combinatie van drie typen indicatoren:
- Generieke indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; elke instelling hanteert de indicator.
- Facultatieve indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; de instelling kiest zelf om deze indicator wel of niet te hanteren.
- Instellingsindicator: eigen definitie, instelling kiest zelf.

Behalve via indicatoren kunnen instellingen hun ambities ook op kwalitatieve wijze uitdrukken door het vermelden van investeringen, het beschrijven van beleidsmaatregelen en van beoogde resultaten.

De commissie beschrijft hierna op basis van haar ervaringen (zie vorige paragraaf) en gelet op de beschikbare databronnen op basis van landelijke definities, generieke indicatoren die in de toekomst gehanteerd kunnen worden voor onderzoekskwaliteit (en -capaciteit), voor profilering en zwaartepuntvorming en voor valorisatie. Daarbij maakt zij onderscheid tussen indicatoren voor wo en hbo.

Onderzoekskwaliteit en -capaciteit
Mogelijke generieke indicatoren voor onderzoekskwaliteit en -capaciteit bij de universiteiten zijn:
- Citatie-impact (universiteit als geheel)
- Aandeel tweede geldstroom nationaal (NWO, STW) in totale inkomsten
- Aandeel tweede geldstroom internationaal (ERC/Horizon 2020) in totaal
- Onderzoekscapaciteit (in fte)

Deze indicatoren zijn te baseren op databronnen als DUO (financiële gegevens), VSNU-KUOZ (onderzoekscapaciteit), NWO (nationale en internationale[33] subsidies) en CWTS (bibliometrische databases). De vier hier genoemde bronnen worden zowel nationaal als internationaal frequent gebruikt.
Indicatoren als het aantal promovendi of het promotierendement kunnen als facultatieve indicator worden gehanteerd, evenals het aantal promovendi onderscheiden naar nationaliteit of geslacht.

Voor de hogescholen stelt de commissie de volgende generieke indicatoren voor, uiteraard onder de voorwaarde van beschikbaarheid van afgesproken definities en geautoriseerde databases (bijvoorbeeld beheerd door de Vereniging Hogescholen en NPRO-SIA):
- Aantal lectoren (uitgedrukt als percentage van het totale personeelsbestand);
- Aantal gepromoveerden;
- Participatie in RAAK programma.

Profilering en zwaartepuntvorming
Om profilering en zwaartepuntvorming te concretiseren ligt het hanteren van generieke indicatoren minder voor de hand. De te hanteren facultatieve (of instellings-) indicatoren kunnen wel zijn gebaseerd op de hierboven genoemde generieke indicatoren door deze te verbijzonderen naar deelgebied (bijvoorbeeld discipline, HOOP-sector) of organisatie (subsidieverstrekker – nationaal/internationaal) en aandacht te schenken aan de aard of de relatieve positie van het onderzoek. Een voorbeeld hiervan is een facultatieve bibliometrische indicator die de spreiding van publicaties over deelgebieden uitdrukt. Daarbij merkt de commissie op dat publicaties sterk achterlopen bij inspanningen: het duurt vaak ruim een jaar voor een publicatie daadwerkelijk verschijnt.
Mogelijke instellingsindicatoren op het gebied van zwaartepuntvorming zijn: investeringen en stimuleringsbudgetten voor specifieke onderzoeksgroepen en -instituten, of het aanstellen van personeel (inclusief lectoren). Deze indicatoren zijn sterk op de input (inspanningen) gericht en niet zozeer op de output; het is aan de instelling om de definitie te bepalen.

Valorisatie
De commissie constateert dat voor valorisatie-activiteiten vrijwel geen nationale informatiebronnen bestaan waaraan data kunnen worden ontleend voor generieke of facultatieve indicatoren. Dergelijke databronnen zijn nog in ontwikkeling, zoals blijkt uit het VSNU-initiatief *Valorisatie in Beeld*. Desalniettemin heeft de commissie in haar Stelselrapportages 2015 en 2016 een aantal indicatoren opgenomen, waarvan enkele als generieke indicator kunnen dienen voor zowel

universiteiten als hogescholen:

- Baten werk voor derden (contractonderzoek en contractonderwijs), en
- Co-publicaties (met bedrijven).

In dit verband is het advies van de Adviescommissie Valorisatieprogramma[34] relevant die negen indicatoren voor valorisatie voorstelt, te gebruiken door elke universiteit of hogeschool voor de monitoring en stimulering van valorisatie.[35] Veel van de indicatoren van de Adviescommissie zijn te gebruiken als instellingsindicatoren, omdat er geen breed afgesproken definities zijn. Dat geldt met name voor de sterk op *technology transfer* gerichte indicatoren en indicatoren gericht op ondernemerschap en ondernemerschapsonderwijs.

De staatssecretaris van OCW heeft recent een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (OCW 2017) over de impact van wetenschap. Daarin constateert hij dat het nu niet mogelijk is om op nationaal niveau een goed beeld te krijgen van de vooruitgang op het gebied van kennistoepassing en benutting in Nederland, omdat elke instelling eigen indicatoren kiest. De staatssecretaris verzoekt de VSNU rond de zomer van 2017 met een voorstel voor een gezamenlijke verzameling indicatoren te komen. Een vergelijkbare uitnodiging aan de Vereniging Hogescholen ontbreekt in deze brief.

3.5 Conclusies

Naar het oordeel van de commissie hebben de prestatieafspraken op het gebied van onderzoek en valorisatie resultaat gehad. Maar er zijn ook verbeteringen mogelijk. In deze slotparagraaf trekt de commissie enkele conclusies over het functioneren van dit onderdeel van de prestatieafspraken.

De ambities voor onderzoek en valorisatie werden bij de *midtermreview* beoordeeld (als onderdeel van de 2% profileringsmiddelen), maar kenden in 2016 geen beoordeling achteraf met financiële consequenties. Dit was wel het geval bij de voorwaardelijke financiering voor onderwijskwaliteit en studiesucces (de 5% middelen). De commissie is van mening dat, indien in 2016 ook ten aanzien van de profileringsambities een ex post beoordeling met financiële consequenties aan de orde zou zijn geweest, dit de effectiviteit van de afspraken ten aanzien van onderzoek en valorisatie ten goede was gekomen.

De aan de prestatieafspraken gekoppelde middelen stonden relatief los van andere geldstromen voor onderzoek en valorisatie; de commissie maakt een vergelijkbare observatie voor de sectorplannen. De commissie realiseert zich dat de diversiteit aan geldstromen en beleidsinstrumenten deels onvermijdelijk is, maar stelt tevens vast dat de instelling de plek is waar al deze stromen ineenvloeien. De commissie benadrukt het belang van afspraken en gesprekken tussen overheid en instellingen, omdat ze de mogelijkheid bieden de relatie tussen het beleid op nationaal- en instellingsniveau in al haar facetten aan de orde te stellen.

De CoE's hebben in een periode van vier jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt en leveren een bijdrage aan profilering en zwaartepuntvorming in het hbo. De commissie is voorstander van een continuering van de publieke financiering van de CoE's. De toekomstige publieke financiering als geoormerkt onderdeel van de lump sum heeft daarbij de voorkeur boven een subsidiegericht model. De omvang van de publieke financiering dient af te hangen van de fase van ontwikkeling waarin het CoE zich bevindt. Duidelijke afspraken zijn nodig over de beoogde extern te toetsen voortgang. Deze externe druk heeft in de afgelopen periode bijgedragen aan het commitment van de instelling en van bedrijfspartners en regionale overheden. Dit heeft mede geleid tot de hoge vlucht die CoE's hebben kunnen nemen en hun verankering in de instellingsstrategie.

De commissie bepleit een beperkte landelijke set generieke indicatoren voor onderzoek en valorisatie, aangevuld met facultatieve en instellingsindicatoren.[36] Daarnaast dient er ruimte te zijn voor een kwalitatieve beschrijving van investeringen, inspanningen en resultaten van onderzoek- en valorisatieactiviteiten, mede met het oog op de context van de instelling en de verschillende opleidingen en onderzoeksgebieden die de instelling beslaat.

Het instrument prestatieafspraken nader beschouwd

4 Het instrument prestatieafspraken nader beschouwd

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de kernvraag bij deze evaluatie: hoe effectief en efficiënt is het instrument prestatieafspraken? Als direct betrokkene in dit proces heeft de commissie niet de pretentie een compleet eindoordeel te kunnen geven. Wel heeft zij conclusies getrokken op grond van haar eigen ervaringen, de internationale literatuur, het beschikbare empirische materiaal én het overleg in de afgelopen jaren met instellingsbesturen, ISO en LSVb, VSNU, Vereniging Hogescholen, VNO/MKB, OCW en EZ.
In dit hoofdstuk komen de belangrijkste thema's in de discussie over de betekenis en de effectiviteit van het instrument prestatieafspraken per paragraaf aan de orde:

1. Was het beoordelingskader adequaat?
2. Was het proces efficiënt? Stonden de (administratieve) lasten voor instellingen in een redelijke verhouding tot de opbrengsten voor alle betrokkenen?
3. Waren de stakeholders (studenten, docenten en onderzoekers, externe belanghebbenden zoals het werkveld) voldoende betrokken bij het proces?
4. Hoe hebben de prestatieafspraken binnen de instellingen gewerkt?
5. Wat is de ervaring van de commissie met de indicatoren?
6. Welk effect heeft het verbinden van financiële consequenties aan de prestatieafspraken?
7. Welke lering kan worden getrokken uit ervaringen met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in andere landen?
8. Hoe verhouden de conclusies van de commissie zich tot de al lopende discussie over de effecten van de prestatieafspraken?

In paragraaf 4.9 trekt de commissie enkele algemene conclusies over de effectiviteit en efficiëntie van prestatieafspraken als beleidsinstrument.

4.1 Was het beoordelingskader adequaat?

De staatsecretaris van OCW heeft de instellingen in maart 2012 uitgenodigd concrete doelstellingen te formuleren voor onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. Het door de commissie opgestelde beoordelingskader (bijlage bij het Besluit experiment prestatiebekostiging) bevatte de concrete uitwerking van de afspraken in de hoofdlijnenakkoorden en beschreef de wijze waarop de commissie de voorstellen en rapportages van de instellingen heeft beoordeeld; ook bevatte het aanwijzingen voor de werkwijze van de commissie en de te volgen procedures. Het beoordelingskader kwam onder aanzienlijke tijdsdruk tot stand, omdat de instellingen het nodig hadden voor een tijdige indiening van hun plannen. Het kader is mede gebaseerd op de hoofdlijnenakkoorden en op 5 maart 2012 door de staatssecretaris vastgesteld na overleg met de Vereniging Hogescholen en de VSNU, zonder volledige overeenstemming met de toenmalige HBO-raad (OCW 2012a).

Het beoordelingskader bood instellingen de gelegenheid vanuit hun eigen sterktes te redeneren en beoogde daarmee de differentiatie binnen het hoger onderwijsstelsel te bevorderen. In het beoordelingskader zijn de ambities en concepten uit de hoofdlijnenakkoorden zo concreet mogelijk vertaald. De afspraken dienden betrekking te hebben op doelen en resultaten en zo veel mogelijk concreet en *smart*[37] geformuleerd te zijn. Buiten de in de hoofdlijnenakkoorden afgesproken indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces stond het de instellingen vrij om de eigen ambities te kiezen en daarbij al dan niet gebruik te maken van zelf te kiezen indicatoren.

Niet alle vragen waren daarmee beantwoord; onvermijdelijk kwamen in de loop van het verdere proces nieuwe vragen naar voren, vooral over de precieze definitie van de indicatoren. Gedurende het proces heeft de commissie gepoogd de consistentie van de gehanteerde concepten consequent te bewaken.

Er was geen vast format voorgeschreven aan elke instelling om hun voorstel voor de prestatieafspraak te presenteren. De open formulering van het beoordelingskader bracht met zich mee dat de commissie de instellingsplannen en de resultaten van de prestatieafspraken integraal heeft beoordeeld, deels op basis van kwantitatieve gegevens, deels op basis van kwalitatieve informatie.
In het beoordelingskader werd vastgelegd dat de commissie de voorstellen van de instellingen aan drie criteria diende te toetsen:

- ambitieniveau en realiteitsgehalte;
- aansluiting bij gewenste ontwikkelingen op stelselniveau;
- uitvoerbaarheid

Om aan de variëteit aan instellingsprofielen recht te doen, beoordeelde de commissie de plannen in de eerste plaats in het licht van de context van de individuele hogeschool of universiteit. Daarnaast werd bezien hoe de ambities zich verhielden tot die van vergelijkbare instellingen.

Criterium 'Ambitie en realiteitsgehalte'

Het criterium 'ambitieniveau en realiteitsgehalte' werd gedefinieerd als 'de mate waarin de instelling een verbetering van haar prestaties nastreeft, waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat de ambitie te realiseren is'.
Het was aan de instelling om het eigen ambitieniveau te bepalen, waarbij de instelling rekening hield met de relatie tussen het ambitieniveau en de kans op voorwaardelijke financiering, respectievelijk het selectieve budget. Tegelijkertijd diende de instelling aannemelijk te maken dat de ambities realistisch waren. De instellingen maakten verschillende afwegingen: sommige kozen voor een zeer ambitieuze koers, andere waren terughoudend. De aanvullende instellingsindicatoren waren soms behulpzaam bij het inzichtelijk maken van de ambities van een instelling, maar leenden zich niet voor een vergelijking tussen instellingen, omdat zij verschillend en vaak onvoldoende *smart* bleken te zijn gedefinieerd.

Criterium 'Aansluiting bij nagestreefde ontwikkelingen op stelselniveau'

De commissie heeft bij dit criterium de instellingsvoorstellen beoordeeld op de mate waarin werd aangesloten op één of beide hoofdprioriteiten (zwaartepuntvorming en differentiatie van het onderwijs). Een belangrijk doel was de instelling te bewegen tot keuzes die de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs en onderzoek zouden verhogen. De commissie heeft in haar oordeelsvorming meegewogen of een instelling concrete en zichtbare stappen zet, zoals het starten of beëindigen van opleidingen of onderzoeksgroepen, en concentratie of krachtenbundeling van activiteiten.
In het beoordelingskader werden de prioriteiten van de overheid benoemd en uitgewerkt waardoor duidelijk werd wat onder aansluiting bij gewenste ontwikkelingen op stelselniveau diende te worden verstaan. Het criterium heeft geleid tot wisselwerking tussen nationaal beleid en instellingsstrategieën. Soms was sprake van nieuw beleid, vaak van versterking of bijstelling van lopend beleid van de instellingen. Sommige instellingen integreerden de prestatieafspraak expliciet in het strategisch instellingsplan, onder aanscherping of intensivering van al lopende activiteiten. Soms werden alleen lopende activiteiten vermeld, zoals bijvoorbeeld bij de aansluiting op de *Grand Challenges* van de EU; in dat geval is moeilijk in te schatten in hoeverre de prestatieafspraken er toe hebben gedaan.

Criterium 'Uitvoerbaarheid'

Bij het criterium 'uitvoerbaarheid' werd bezien in hoeverre de instelling in haar voorstel aannemelijk maakte dat zij de nagestreefde ambities zou kunnen realiseren. Het criterium werd uitsluitend betrokken bij de beoordeling ten behoeve van het selectieve budget. Het open karakter van het beoordelingskader bracht grote verschillen met zich mee in de mate van concreetheid van de voorgenomen maatregelen, en de capaciteit en middelen (in termen van fte's personeel, investeringen of faciliteiten et cetera) die zouden worden ingezet om de ambities te realiseren. Daarnaast lag het criterium 'uitvoerbaarheid' dicht tegen 'realiteitsgehalte' aan. Hoewel de combinatie 'ambitieniveau en realiteitsgehalte' naar het oordeel van de commissie in de beoordeling goed heeft gewerkt, is het de vraag of uitvoerbaarheid' en 'realiteitsgehalte' niet beter gecombineerd hadden kunnen worden.

Scores

De commissie hanteerde bij de beoordeling van de voorstellen op elk van de criteria de methodiek van een score op een vijfpuntschaal om gedifferentieerde oordelen te kunnen geven. De scoringsystematiek bleek in de praktijk goed hanteerbaar, zij het dat de laagste categorie mogelijk te sterk was geformuleerd waardoor een score 1 nauwelijks aan de orde was. De door de staatssecretaris gekozen (OCW 2012b) duiding van de eindscores voor het selectieve budget (excellent/zeer goed/goed) was achteraf bezien enigszins ongelukkig omdat een kwalificatie als 'excellent' het misverstand oproept dat de instelling in haar geheel excellent zou zijn, terwijl het oordeel van de commissie zich beperkte tot de kwaliteit van het voorstel voor de prestatieafspraak.

Terminologie

De in de hoofdlijnenakkoorden gehanteerde begrippen waren leidend voor het beoordelingskader. Omdat ze in deze akkoorden niet altijd eenduidig waren gedefinieerd was het soms zoeken naar de juiste terminologie. Zo maakte het item 'herordening en doelmatigheid van het onderwijsaanbod' zowel deel uit van het criterium onderwijsdifferentiatie als van het criterium zwaartepuntvorming. Ook het begrip 'zwaartepuntvorming' was in de akkoorden niet eenduidig omschreven. Hieruit kan lering worden getrokken: het streven dient gericht te zijn op maximale consistentie van het beoordelingskader; het kader zou niet de eventuele onduidelijkheden uit politiek-bestuurlijke documenten mogen reflecteren.

Eén kader voor hbo en wo

Na de discussie in de voorbereiding of het beoordelingskader voor wo en hbo hetzelfde zou moeten zijn, werd gekozen voor één, op hoofdlijnen voor hbo en wo gelijk beoordelingskader. Wel is aan enkele onderwerpen verschillende invulling gegeven, met name differentiatie en het onderzoek. Dit leidde tot de gewenste flexibiliteit in benadering: één kader waar dat kan en specificiteit waar nodig.
Het beoordelingskader bleek beperkt toepasselijk te zijn voor de Open Universiteit en de levensbeschouwelijke universiteiten. Voor wat betreft de OU was dit reeds in het beoordelingskader voorzien: vanwege de bijzondere kenmerken van het open afstandsonderwijs had de OU ruimte gekregen om eigen indicatoren voor onderwijskwaliteit/excellentie, studiesucces en organisatorische maatregelen voor te stellen. Gezien de eigen aard van de levensbeschouwelijke universiteiten heeft de minister, op advies van de commissie, besloten dat bij de levensbeschouwelijke universiteiten het criterium 'aansluiting bij nagestreefde ontwikkelingen op stelselniveau' buiten beschouwing kon blijven. Bij deze instellingen zijn zodoende de prioriteiten 'onderwijsdifferentiatie' en 'zwaartepuntvorming' niet beoordeeld.

Geen beoordeling van het profiel

'Profilering' is in de afgelopen jaren een centraal begrip in het hoger onderwijsbeleid. De instellingsprofielen vormden geen onderwerp van beoordeling bij de prestatieafspraken. De commissie heeft de gekozen profielen - conform het beoordelingskader - als gegeven aanvaard zonder er een oordeel over uit te spreken. Voorafgaand aan een volgende ronde van afspraken verdient het, naar het oordeel van de commissie, aanbeveling dat overheid en instellingen de instellingsprofielen, en de vraag of ze voldoende onderscheidend zijn, onderwerp van gesprek te laten zijn tussen overheid en instellingen. De conclusies van dit overleg kunnen dan door de instellingen benut worden bij het formuleren van hun nieuwe ambities.

Conclusies

- Het beoordelingskader was een onmisbare tussenstap tussen de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken. Het was zowel een hulpmiddel voor de instellingen bij het opstellen van de plannen, als een kader voor de beoordeling en advisering door de commissie.

- Het beoordelingskader is als cruciaal element in het proces – achteraf bezien – onder te grote tijdsdruk tot stand gekomen. Dit lijkt ten koste te zijn gegaan van het draagvlak en heeft te veel de indruk gewekt van een *top-down* benadering.
- Met name de criteria 'ambitieniveau en realiteitsgehalte' en 'aansluiting bij nagestreefde ontwikkelingen op stelselniveau' passen goed bij prestatieafspraken en zouden in een volgende ronde terug kunnen komen. De commissie heeft twijfels over het handhaven van een zelfstandig criterium 'uitvoerbaarheid'.
- Het beoordelingskader, op hoofdlijnen hetzelfde voor hbo en wo, bood voldoende ruimte voor instellingen van zeer uiteenlopende aard om vorm te geven aan hun eigen ambities in de prestatieafspraken: één kader waar dat kan en specificiteit waar nodig. Alleen voor de OU en de levensbeschouwelijke universiteiten werden uitzonderingen gemaakt.
- De consistentie van het beoordelingskader zou maximaal moeten zijn en geen eventuele onduidelijkheden van politiek-bestuurlijke documenten moeten reflecteren.

4.2 Hoe efficiënt was het proces?

In deze paragraaf behandelen we de vraag naar de mate waarin de in het Besluit experiment prestatiebekostiging voorgeschreven procedure efficiënt is, mede in relatie tot de (administratieve) lasten voor de instellingen. Efficiënt is een werkwijze waarmee met zo weinig mogelijk middelen (geld, tijd, mankracht) zoveel mogelijk resultaat wordt behaald. De commissie beantwoordt eerst de vraag welke interne en externe kosten het proces met zich mee heeft gebracht; in het bijzonder besteedt zij aandacht aan de lasten in verband met het hanteren van de afgesproken indicatoren. Vervolgens komt de afstemming aan de orde tussen de commissie met de Inspectie HO en NVAO. Tot slot trekt de commissie haar conclusies en beantwoordt zij onder meer de vraag of de kosten van het proces in een redelijke verhouding staan tot de opbrengsten.

Administratieve lasten

Onder administratieve lasten wordt in de regel verstaan: *de kosten die bedrijven, burgers of instellingen moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid* (Actal 2003). Het betreft niet alleen de informatie aan de overheid, maar ook de informatieverschaffing als gevolg van de overheidsregeling aan andere partijen zoals studenten of burgers. Het gaat alleen om informatieverplichtingen; de kosten om de regelgeving uit te voeren blijven buiten beschouwing.
In aansluiting op de gebruikelijke definitie gaat de commissie ervan uit dat de kosten van de uitvoering van de prestatieafspraken, bijvoorbeeld de kosten van de maatregelen om het studiesucces te verbeteren, niet moeten worden gerekend tot de administratieve lasten van de prestatieafspraken. Die uitvoeringslasten vallen immers grotendeels of geheel samen met de normale taken van een instelling. De formele definitie komt overigens niet overeen met de beleving van betrokkenen, die zich in de eerste plaats voor de opgave gesteld zien om de gekozen ambities te realiseren, bijvoorbeeld het behalen van de BKO. Ook kunnen de door medewerkers van betrokken instellingen ervaren lasten van de overheidsregeling veroorzaakt zijn door eigen maatregelen van de instelling.

De informatieverplichting voor de instellingen voortvloeiend uit het Experiment prestatiebekostiging bestond in hoofdzaak uit drie elementen: het opstellen van de prestatieafspraken; de jaarlijkse verantwoording aan de overheid (via de jaarverslagen) en de eindverantwoording. Ook de kosten van het overleg met de commissie kunnen worden gerekend tot de administratieve lasten. Dit geldt niet voor het overleg met interne en externe stakeholders dat onderdeel is van het reguliere bestuurlijke proces bij een instelling. Voor de beoordeling van de CoE's is een afzonderlijke procedure gevolgd die eveneens lasten voor de betrokken instellingen heeft veroorzaakt.
Bij het ontwerp van het experiment prestatiebekostiging heeft de overheid gestreefd naar zo min mogelijk administratieve lasten voor de instellingen. In het Besluit experiment prestatiebekostiging zijn de lasten berekend die voortvloeien uit de informatieverplichtingen. Er werd hierbij het volgende opgemerkt: "Voor de verantwoording zal worden aangesloten bij de gebruikelijke jaarlijkse verantwoording van de lump sumbekostiging, dus conform de verantwoording over de gehele rijksbijdrage. Verder wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatiesystemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De administratieve lasten voor de prestatiebekostiging onderwijskwaliteit en studiesucces zijn voor de periode 2013–2016 geraamd op 0,09% (€ 787.950) van het totale bedrag van € 895 miljoen en voor het selectieve budget op 0,11% (€ 367.290) van het totale bedrag van € 328 miljoen. Deze bedragen zijn voor het hbo en wo gezamenlijk. De ontwikkeling van de administratieve lasten zal deel uitmaken van de evaluatie." (Staatscourant 2012b. Nota van toelichting, paragraaf 9)

Om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken was het proces zo georganiseerd dat, afgezien van het voorstel voor de prestatieafspraak dat gebaseerd kon worden op bestaande plannen, de instellingen geen nieuwe documenten hoefden aan te leveren. De rapportage over de uitvoering van de prestatieafspraken werd opgenomen in de reguliere jaarverslagen van de instellingen. Voor de beoordeling van de CoE's heeft de commissie wel nieuwe documenten opgevraagd bij de betrokken hogescholen. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatiesystemen van DUO. De administratieve lasten kwamen hoofdzakelijk terecht bij de instellings- en faculteitsbesturen, in het bijzonder bij de instellingsadministratie. Voor zover de commissie kan overzien, heeft het experiment volgens de formele definitie geen administratieve lasten veroorzaakt voor de *professionals* in de instellingen. Uiteraard hebben de *professionals* wel te maken met de uitvoering van de maatregelen van hun instelling.

Afgesproken indicatoren en accountantsverklaringen

In de hoofdlijnenakkoorden hebben de VSNU, de Vereniging Hogescholen en OCW vastgelegd welke indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces gehanteerd zouden worden. In het bijzonder het gebruik van deze indicatoren heeft voor de instellingen extra lasten veroorzaakt. De scores op de afgesproken indicatoren waren bepalend voor de toekenning door OCW van de (voorwaardelijke) financiële middelen aan de instellingen. Vanwege de financiële consequenties was externe controle op de verstrekte informatie over de scores op de afgesproken indicatoren noodzakelijk. In de aanloop naar de prestatieafspraken is door betrokken partijen veel aandacht besteed aan de keuze en een goede definitie van de indicatoren. Zo zijn door de commissie onder meer technische workshops over de indicatoren georganiseerd met deskundigen van universiteiten, hogescholen en overheid.

Externe controle door een accountant was bij aanvang van de prestatieafspraken (de zogeheten 'nulmeting') niet verplicht. De geleverde informatie bleek echter niet altijd voldoende gespecificeerd om bekostigingsbesluiten op te baseren. Daarom heeft OCW eind 2012 aan de instellingen gevraagd meer gespecificeerde informatie te verstrekken; dit werd de basis voor de toewijzingen in 2013. Ten behoeve van de eindbeoordeling in 2016 is door OCW (Inspectie) een controleprotocol voor accountants vastgesteld. Naar aanleiding van dit protocol hebben veel instellingen overleg gevoerd met OCW over nadere afstemming van definities, methodes en databronnen. In veel gevallen was dit noodzakelijk om van de externe accountant een goedkeuringsverklaring voor het jaarverslag te krijgen. Het hieruit voortkomende soms intensieve verkeer met de accountants betekende voor een aantal instellingen een als fors ervaren verzwaring van de administratieve belasting.

Samenwerking met NVAO en Inspectie

Omdat de NVAO en de Inspectie HO vergelijkbare gegevens van de instellingen gebruiken heeft OCW overleg tussen de commissie en deze organisaties geïnitieerd. Het doel was tweeledig: vermijden van overlap in werkzaamheden en vermijden van inconsistenties in de rapportages over het hoger onderwijs. Dit in het licht van de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer (OCW 2013) waarin zij aangeeft zich te beraden op de samenhang tussen en afbakening van de taken van de Reviewcommissie en die van de Inspectie en NVAO. De resultaten zijn tot nu toe

beperkt omdat de definities van de indicatoren voor de prestatieafspraken reeds vastlagen in het Besluit experiment prestatiebekostiging. Daarnaast bleek na overleg dat de gegevensbehoefte van met name de Inspectie duidelijk afwijkt van de gegevensbehoefte van NVAO en de commissie. De NVAO heeft bij de definities voor haar indicatoren waar mogelijk aangesloten bij de definities van de commissie. De Inspectie continueert het gebruik van de eigen definities en heeft in het Onderwijsverslag uitleg gegeven over de verschillen.

Overhead

Naast de administratieve lasten is de overhead een ander deel van de kosten van het proces. De overhead betreft de kosten van het beoordelingsproces (voornamelijk bestaande uit de kosten van de diverse werkzaamheden van de commissie[38]) in relatie tot het met de prestatiebekostiging gemoeide budget (M€ 1295). Het percentage overhead in de prestatiebekostiging bedraagt dan krap 0,4%. Het gaat de reikwijdte van deze zelfevaluatie te boven, maar de commissie is van mening dat dit ten opzichte van vergelijkbare instanties een relatief laag percentage is.

Positieve effecten

Tegenover de (bescheiden) extra lasten en overhead staat dat de afspraken een positief effect hebben gehad op het overheidsbeleid en de relatie met de instellingen. De overheid heeft haar stelselverantwoordelijkheid nadrukkelijker ingevuld door nationale prioriteiten mee te geven aan de afspraken met de hogescholen en universiteiten. De instellingen hebben hierop ingespeeld door – gegeven hun uitgangssituatie en context - eigen doelen en ambities te formuleren. Naast een betere afstemming is ook sprake van een grotere transparantie van doelen en resultaten op zowel landelijk- als instellingsniveau. Bij veel instellingen is het zicht op een aantal kerngegevens verbeterd onder invloed van de prestatieafspraken.

Conclusies

- Het uitgangspunt van het experiment dat prestatieafspraken worden gemaakt met individuele instellingen (en niet alleen met de koepels zoals voorheen) maakt dat elke instelling de lasten ervan ondervindt.
- Omdat aan de prestatieafspraken gevolgen zijn verbonden voor de rijksbijdrage moesten hoge eisen worden gesteld aan de vormgeving en controleerbaarheid van de afspraken. Even onbedoeld als onvermijdelijk riep dit formalisering en juridisering van het proces op.
- De administratieve lasten zijn vooral het gevolg van de afgesproken indicatoren voor studiesucces en onderwijskwaliteit.
- Binnen de regels van het Besluit experiment prestatiebekostiging heeft de commissie zich maximaal ingespannen om de lasten voor de instellingen te beperken, onder meer door strikt de gedragslijn aan te houden dat buiten de jaarverslagen geen nieuwe informatie werd gevraagd aan de instellingen.
- Het experiment prestatiebekostiging heeft administratieve lasten veroorzaakt voor de instellingen op het niveau van instellings- en faculteitsbesturen (en hun administraties). Volgens de formele definitie brengt dit geen extra lasten met zich mee voor de professionals in de instellingen; uiteraard hebben zij wel te maken met de uitvoering van de door hun instelling genomen maatregelen.
- Gezien het niveau van de administratieve lasten (rond de 0,1%) en de geschatte overhead (0,4% van het betrokken budget) acht de commissie deze lasten relatief laag in verhouding tot de opbrengsten van de prestatieafspraken.

4.3 Stakeholders

In deze paragraaf gaat de commissie na in hoeverre belanghebbende partijen betrokken waren bij het experiment prestatiebekostiging. De overheid heeft van begin af aan aandacht gevraagd voor een breed draagvlak voor de prestatieafspraken en het belang van de betrokkenheid van interne en externe stakeholders, zo blijkt uit opeenvolgende brieven aan de instellingbesturen van de bewindslieden van OCW (OCW 2011, OCW 2012): “Ik ga ervan uit dat u bij het formuleren van uw voorstel voor de prestatieafspraak uw omgeving (onder anderen werkgevers) en studenten, docenten en onderzoekers goed betrekt.”
Daarbij onderscheiden we twee fases: (a) de fase van ontwerp van en besluitvorming over het experiment op landelijk niveau en (b) de fase van het opstellen en uitvoeren van de prestatieafspraken op instellingsniveau. Onder belanghebbenden (stakeholders) bij het hoger onderwijs verstaan we op landelijk niveau de koepelorganisaties VSNU en Vereniging Hogescholen, de landelijke studentenorganisaties, VNO-NCW en MKB-Nederland, landelijke organisaties van professionals et cetera. Op instellingsniveau betreft het interne (studenten, docenten en onderzoekers, al of niet vertegenwoordigd in de medezeggenschapsorganen) en externe stakeholders (het bedrijfsleven, het beroepen- en werkveld; overheden en maatschappelijke organisaties in de regio).

Voorbereiding van het experiment

De prestatiebekostiging vloeit voort uit het rapport van de commissie-Veerman (2010). Zowel het kabinet als de koepelorganisaties hebben het door de commissie-Veerman geschetste perspectief bevestigd als leidraad voor de gewenste toekomstige ontwikkeling van het hoger onderwijs.
Op grond van de voorgeschiedenis concludeert de commissie dat doel, inhoud en vormgeving van het experiment prestatiebekostiging in een lang proces met veel momenten van overleg en afstemming met de koepelorganisaties VSNU en Vereniging Hogescholen tot stand zijn gekomen. Al impliceerden de hoofdlijnenakkoorden natuurlijk niet dat elke individuele instelling enthousiast was over deze prestatieafspraken.
De studentenorganisaties zijn niet betrokken geweest bij het overleg over de hoofdlijnenakkoorden of het beoordelingskader; vertegenwoordigers van docenten en onderzoekers van de instellingen evenmin. Ook de externe stakeholders (werkveld, bedrijfsleven, vakorganisaties) zijn in dit stadium niet betrokken geweest bij het overleg over de prestatieafspraken.

Uitvoering van het experiment

Zoals gezegd hechtte de staatssecretaris OCW veel belang aan de betrokkenheid van interne en externe stakeholders. De commissie heeft onderzocht wat hierover in de voorstellen voor de prestatieafspraak van de instellingen (mei 2012) is te vinden. Uit de analyse blijkt dat het merendeel van de universiteiten en hogescholen de medezeggenschap heeft betrokken.
Van de 54 instellingen met een prestatieafspraak vermelden 45 instellingen (83 %) expliciet dat het medezeggenschapsorgaan van de instelling betrokken was bij het voorstel voor de prestatieafspraak. Veel instellingsbesturen (67%) rapporteren bovendien dat zij hebben ingezet op het creëren van een draagvlak voor de prestatieafspraak en onderbouwen dat met concrete informatie over de gang van zaken bij het tot stand komen van de prestatieafspraak. Bij deze instellingen waren zowel de medezeggenschap en andere interne stakeholders betrokken, evenals externe partijen.
In de eindgesprekken met de instellingsbesturen in 2016 heeft de commissie opnieuw gevraagd naar de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de verantwoording. Nagenoeg alle hogescholen en universiteiten meldden dat de medezeggenschap betrokken was bij de rapportage over de resultaten van de prestatieafspraak. Vrijwel[39] alle hogeschoolbesturen hebben overleg gevoerd met het medezeggenschapsorgaan; 30% van hen sprak van intensief overleg met de medezeggenschapsraad en andere betrokkenen (onderwijscommissies, externe stakeholders et cetera). Zestien van de achttien universiteitsbesturen vermeldden dat overleg over de rapportage is gevoerd met het medezeggenschapsorgaan[40].

De commissie heeft geen inzicht in inhoud en diepgang van het overleg. Het tempo waarin de plannen moesten worden gemaakt zal niet zelden tot gevolg hebben gehad dat het interne draagvlak in 2012 beperkt was, en soms niet meer inhield dan een formele instemming van de medezeggenschapsraad. De reactie van de studentenorganisaties maakte duidelijk dat zij hun betrokkenheid bij de prestatieafspraken anders ervaren hebben dan de hierboven genoemde bevindingen suggereren. ISO en LSVb zijn van mening dat de studenten in het algemeen te weinig

waren betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de prestatieafspraken. Zij hebben hiernaar in 2013 en 2014 onderzoek gedaan door studentvertegenwoordigers in de medezeggenschapsraden van vijftien instellingen te bevragen. Er waren veel en grote verschillen te zien tussen de instellingen. Vier instellingen gaven te kennen dat de prestatieafspraken als zodanig niet in de vergaderingen behandeld waren. Bij vijf instellingen waren de medezeggenschapsorganen er wel mee bezig. In drie raden gaven de studentvertegenwoordigers ten antwoord dat hun instelling niet actief bezig was met de prestatieafspraken; de afspraken kwamen tijdens de raadvergaderingen niet aan de orde of er werd geen link gelegd tussen het behandelde beleid en de prestatieafspraken. Bij de overige instellingen werden veranderingen doorgevoerd met als hoofdargument de invoering van de prestatieafspraken en de noodzaak om die te behalen. Over de *midtermreview* concludeerden de studentenorganisaties dat slechts vier van de vijftien raden betrokken waren.

Versterking van de betrokkenheid van externe stakeholders was een expliciet doel van de regeling met betrekking tot de Centres of expertise (CoE) in het hoger beroepsonderwijs. Deze hebben tot doel een financieel en inhoudelijk duurzame publiek-private samenwerking te realiseren, gericht op een (economisch) zwaartepunt met regionale en/of landelijke uitstraling, dan wel publiek-publieke samenwerking bij maatschappelijke zwaartepunten. Bij de eindbeoordeling van de CoE's door de commissie in 2016 was de mate van externe betrokkenheid, in de vorm van cofinanciering, een belangrijk criterium. In totaal zijn 25 CoE's tot stand gekomen, veelal in samenwerking met regionale stakeholders, 47 bedrijven participeren in een CoE. Zowel het aantal bedrijven als de omvang van de cofinanciering verschilt aanzienlijk per CoE, evenals de mate van betrokkenheid per bedrijf (grootbedrijf, mkb, brancheorganisatie).

Conclusies

- OCW heeft de VSNU en de Vereniging Hogescholen intensief betrokken bij de voorbereiding, het ontwerp en de besluitvorming over het experiment prestatiebekostiging. Andere belanghebbenden (studenten, docenten, werkveld, bedrijfsleven) waren in deze fase niet of nauwelijks betrokken.
- Over de daaropvolgende fase kan worden geconcludeerd dat op instellingsniveau in nagenoeg alle hogescholen en universiteiten de medezeggenschapsorganen op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij het opstellen, het uitvoeren en de eindrapportage van de prestatieafspraak. Dat neemt niet weg dat de studentenorganisaties kritisch zijn over de betrokkenheid in de dagelijkse praktijk. De verschillende reacties van besturen en studenten maken duidelijk dat de betrokken partijen uiteenlopende verwachtingen hebben van het begrip 'betrokkenheid'.
- Het werkveld was nadrukkelijk betrokken bij de Centres of expertise (CoE's); hier was de betrokkenheid, ook financieel, van externe partners van meet af aan een belangrijk criterium.

4.4 Hoe hebben de afspraken gewerkt binnen de instelling?

In deze paragraaf gaat de commissie in op de vraag wat het effect is geweest van de prestatieafspraken binnen de instellingen. Hebben de prestatieafspraken geholpen bij de realisatie van de eigen ambities van de instelling? Daarbij beseft de commissie dat de prestatieafspraken bij instellingen in een lopend bestuurlijk proces van strategievorming en planning moesten worden ingepast. Werd de prestatieafspraak gezien als een inmenging van buitenaf of hebben de prestatieafspraken geholpen bij de realisatie van de eigen ambities van de instelling? En traden door de prestatieafspraak naast de bedoelde, ook onbedoelde ongewenste effecten op?

De commissie heeft in 2014 (in het kader van de *midtermreview*) en in 2016 (in het kader van de eindbeoordeling) overleg gevoerd met de hogescholen en universiteiten. In al deze gesprekken zijn de ervaringen van de instellingen met de prestatieafspraken als instrument aan de orde gesteld, aan de hand van de volgende vragen: Hoe heeft de prestatieafspraak voor uw instelling gewerkt? Hebt u elementen als belemmerend ervaren? Wat zijn positieve elementen? Wat is het effect op de kwaliteitscultuur binnen uw instelling geweest? Is de aandacht voor kwaliteit vergroot en het debat erover aangezwengeld?

In de meeste gesprekken die de commissie met de instellingen in het kader van de *midtermreview* (september 2014) heeft gevoerd, lieten de besturen van zowel universiteiten als hogescholen zich positief uit over de effecten van de prestatieafspraken[41]. De reactie van alle achttien in het kader van de *midtermreview* geraadpleegde universiteiten was (overwegend) positief, met soms, op onderdelen, kritische kanttekeningen. Ook de 28 hogescholen die in het kader van de *midtermreview* overleg met de commissie hadden aangevraagd, gaven een positieve of overwegend positieve reactie. Negatieve reacties ontbraken.
In de gesprekken over de eindbeoordeling (september 2016) gaven vrijwel alle[42] hogescholen een positief of overwegend positief oordeel over de prestatieafspraken als instrument, met evenwel kritische kanttekeningen bij de vormgeving. Twee hogescholen hadden een uitgesproken negatief oordeel. Ook nagenoeg alle[43] universiteiten waren positief of overwegend positief, zij het met enkele kritische kanttekeningen.

Over de prestatieafspraken kwamen de volgende positieve aspecten naar voren. Beleidsdoelen zijn duidelijker geformuleerd en scherper keuzes gemaakt; acties zijn aangejaagd; er is minder vrijblijvendheid. Voorts werd opgemerkt dat ze werkten als stok achter de deur; de *sense of urgency* in de instelling is versterkt; oude knopen zijn nu eindelijk doorgehakt en er ging kracht uit van het 'vreemde ogen dwingen' principe. Ook hebben ze bijgedragen aan het tegengaan van interne versnippering en het versterken van de zwaartepuntvorming. De prestatieafspraken hebben de sanering van het opleidingsportfolio ondersteund en het opstellen van een profiel met nieuwe, bredere opleidingen gestimuleerd; tevens leidden ze tot meer focus. De prestatieafspraken hebben belangrijke onderwerpen geagendeerd zoals het belang van didaktiek en ook de externe verantwoording is versterkt. Intern hebben de prestatieafspraken het gesprek in de instelling bevorderd en bijgedragen aan het gezamenlijk in dezelfde richting werken. In het bijzonder kwam regelmatig naar voren dat ze goed hebben gewerkt met betrekking tot de onderlinge profilering van instellingen.

Over de prestatieafspraken kwamen de volgende negatieve punten naar voren. Over de keuze van de (afgesproken) indicatoren werd regelmatig genoemd dat switch en contacturen in de instelling niet leefden; de afgesproken indicatoren te veel aandacht kregen; over vervreemding van docenten met betrekking tot sommige indicatoren bestond bezorgdheid en sommige indicatoren sloten niet aan bij het instellingsbeleid. Ook werd door de voorgeschreven indicatoren uniformiteit bevorderd: instellingen hadden graag meer keuzeruimte gekregen voor eigen doelen en indicatoren.
Veel instellingen vonden vier jaar aan de korte kant voor de doorwerking van structurele maatregelen ter verbetering van onderwijskwaliteit, studiesucces en zwaartepuntvorming. In het bijzonder werd genoemd dat voor het keren van een trend in het bachelorrendement meer tijd nodig is.
Veel hogeschoolbesturen koesteren bezwaren tegen de financiële consequenties verbonden aan de prestatieafspraken: ze versterken de onbedoelde effecten zoals het 'rendementsdenken' (in hoofdstuk 2 is de commissie hierop ingegaan), veroorzaken administratieve lasten en zijn in hun ogen niet altijd nodig om het doel te bereiken. Eenzelfde beeld komt naar voren in een recent SCP-rapport (SCP 2016, pagina 10): "In de gesprekken die wij voor dit rapport voerden, bleek dat betrokkenen weliswaar ook winst van de gemaakte afspraken zagen, maar moeite hadden met een eenzijdige focus op kwantitatieve doelstellingen en het daarop afgerekend kunnen worden. Streefcijfers naast meer kwalitatieve doelstellingen kunnen waarschijnlijk op meer draagvlak bij de betrokkenen rekenen."

Sommige hogescholen en meer dan de helft van de universiteiten zien een nauwe samenhang tussen de prestatieafspraken en de eigen systematiek van strategische instellingsplanning. De besturen van deze instellingen pasten de prestatieafspraak zoveel mogelijk in de eigen strategische plancyclus in. Zij zien de ambities in hun prestatieafspraak nadrukkelijk als eigen doelen. Het voorstel voor de prestatieafspraken was in deze zin vaak een afgeleide van het strategisch instellingsplan.

Naar aanleiding van hun eerder genoemde onderzoek (ISO en LSVb 2014) naar de werking van de prestatieafspraken concludeerden de studentenorganisaties dat de gewenste verbetering van de onderwijskwaliteit niet altijd bereikt werd. Daarnaast lag er volgens de studenten veel druk bij de instellingen om te zorgen dat studenten sneller afstuderen. “Het oorspronkelijke doel van de prestatieafspraken moet weer terug op de agenda; rendementen moeten geen prioriteit krijgen boven kwaliteit”(ISO 2016a). Van een ander doel van de prestatieafspraken: de discussie over onderwijskwaliteit met de studenten, docenten en bestuurders op gang brengen, is te weinig terechtgekomen. Soms werden volgens de studentenorganisaties de prestatieafspraken zelfs gebruikt om de discussie te ontlopen. Beleidsmaatregelen werden doorgevoerd met het excuus: ‘we moeten wel, anders halen we de prestatieafspraken niet’.[44]

In een door de ISO, LSVb en de commissie gezamenlijk georganiseerde workshop over indicatoren voor onderwijskwaliteit (juni 2015) brachten de studentenorganisaties naar voren dat zij positieve en negatieve ervaringen hebben met de prestatieafspraken. Positief: het denken over onderwijskwaliteit is op gang gebracht. Negatief: de studenten zijn te weinig betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de prestatieafspraken. Daarnaast werd ervaren dat de cijfers een doel zijn geworden in plaats van een middel. Studenten zien ongewenste effecten, bijvoorbeeld dat de afspraak over de twaalf contacturen werd opgevuld met ‘ophokuren’. Ook de afspraak over docentkwaliteit heeft naar hun oordeel in het hbo soms ongewenste gevolgen: goede docenten zouden worden ontslagen omdat ze geen mastergraad hebben. Voor studenten is het belangrijkste doel dat het gesprek over onderwijskwaliteit in alle instellingen en opleidingen tot stand komt. In de praktijk zien ze te vaak dat de actie stopt als de afgesproken (minimum)doelen zijn gehaald.

Conclusies

- De vormgeving van de prestatieafspraken heeft het mogelijk gemaakt - zo hebben ook veel instellingen laten weten – een nauwe samenhang aan te brengen tussen het eigen beleid van de instelling en haar strategische planning. Hierdoor leidden de afspraken niet een tot extra bestuurlijk ‘circuit’ maar lagen ze in elkaars verlengde.
- In gesprekken die de commissie in 2014 en 2016 heeft gevoerd waren verreweg de meeste instellingsbesturen overwegend positief over de effecten van de prestatieafspraken voor de instelling. Door de prestatieafspraak zijn beleidsdoelen en keuzes scherper geformuleerd; het beleid is aangescherpt en aangejaagd; er is minder vrijblijvendheid, de prestatieafspraken werken als ‘stok achter de deur’.
- Kritische opmerkingen werden gemaakt over de financiële korting bij onvoldoende presteren en over de afgesproken indicatoren. Switch en contacturen leefden niet in de instelling en bezorgdheid bestaat over onbedoelde ongewenste effecten van enkele indicatoren. Een volgende ronde zou meer keuzeruimte moeten bieden voor eigen doelen en indicatoren.
- Veel instellingen vinden vier jaar aan de korte kant voor de doorwerking van veranderingen op het gebied van onderwijskwaliteit, studiesucces en zwaartepuntvorming.
- Studentenorganisaties vinden dat de instelling en de overheid studenten te weinig hebben betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de prestatieafspraken. De cijfers zijn een doel geworden in plaats van een middel; zij wijzen op de mogelijk ‘perverse effecten’ van de afgesproken indicatoren. Positief is het op gang brengen van het denken over onderwijskwaliteit.

4.5 Indicatoren

Mede op basis van haar ervaringen trekt de commissie de conclusie dat het gebruik van indicatoren in het kader van prestatieafspraken zinvol en nodig is met het oog op publieke verantwoording. Deze verantwoording vereist transparantie ten aanzien van resultaten die met de publieke middelen zijn bereikt. Maar zij stelt ook dat de keuze voor indicatoren en de implementatie daarvan mede afhankelijk dient te zijn van enerzijds het financieringsarrangement dat aan de orde is en anderzijds het type, de vorm en de inhoud van de afspraken die worden beoogd. Indien indicatoren een directe koppeling kennen met financiële consequenties, stelt dat hoge eisen aan de definitie en validiteit van de indicatoren (alsmede de relevantie en betrouwbaarheid van de benodigde informatie). Hiervoor leent zich een beperkt aantal indicatoren. Indien indicatoren slechts indirecte bekostigingseffecten hebben, kunnen de eisen die gesteld worden aan indicatoren en informatie minder hoog zijn. Van indirecte bekostigingseffecten is sprake wanneer indicatoren een ondersteunende rol vervullen, bijvoorbeeld ter illustratie van een ambitie. De commissie is van mening dat het risico van ‘doelverschuiving’ of andere ongewenste effecten groter is bij een directe koppeling van indicatoren aan budget. Prestatie- of kwaliteitsafspraken onderscheiden zich van een mechanische vorm van bekostiging door bovengenoemde ondersteuning bij kwalitatieve oordeelsvorming én door instellingen de ruimte te verschaffen om eigen doelen te kiezen die aansluiten bij hun profiel, met bijpassende indicatoren.

De commissie realiseert zich dat niet alles door middel van indicatoren meetbaar is en dat een eenzijdige focus op meetbare indicatoren in de publieke sector risico’s met zich meebrengt. In deze zin onderschrijft zij de visie van de WRR (WRR 2016, pagina 25-26) dat een eenzijdige focus op meetbare indicatoren regelmatig tot ‘doelverschuiving’ leidt. Publieke doelen die lastig kwantificeerbaar zijn, verdwijnen gemakkelijk naar de achtergrond: daarom dienen indicatoren gebruikt te worden als ondersteuning van inhoudelijke doelen. De commissie onderschrijft deze opvatting van de raad. Zoals eerder aangegeven, is haar ervaring dat indicatoren behoedzaam gehanteerd dienen te worden: in de context van de instelling en met oog voor ‘het verhaal achter de cijfers’.

De keuze van indicatoren moet vooral gebaseerd zijn op geldigheidsoverwegingen (validiteit): de indicator moet een goede afspiegeling zijn van het achterliggende concept. Met andere woorden, meet de indicator wat hij zou moeten meten en gebeurt dit consistent?

Vervolgens moet worden bepaald of alle gekozen indicatoren er ook toe doen; zijn ze relevant voor betrokken partijen? De commissie is van mening dat een klein deel van de indicatoren voor alle partijen relevant zou moeten zijn (generieke indicatoren) en dat voor andere indicatoren de relevantie voor bepaalde groepen instellingen kan verschillen (facultatieve indicatoren) of de indicatoren zelfs alleen door individuele instellingen kunnen worden gekozen (instellingsindicatoren). Het gebruik van de twee typen laatstgenoemde indicatoren is van groot belang voor profilering. Afspraken tussen overheid en instellingen moeten immers niet uniformerend werken maar diversiteit stimuleren. De commissie constateert achteraf dat profilering in de prestatieafspraken minder aandacht heeft gekregen dan gewenst. In toekomstige afspraken dienen de instellingsprofielen nadrukkelijker aan de orde te zijn.

Ongeacht de relevantie moeten de resultaten van de indicatoren ook betrouwbaar zijn. Dat betekent dat bij een nulmeting en een eindmeting hetzelfde verschijnsel gemeten wordt. Daartoe moeten de onderliggende data consistent en vergelijkbaar zijn. De ervaringen van de afgelopen vier jaar laten zien dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. Voor een deel van de afgesproken indicatoren is gebruik gemaakt van het ‘1 cijfer HO bestand’, een bestand dat door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) wordt vastgesteld en waar alle instellingen volgens vaste protocollen gegevens aan leveren. Over die indicatoren en de scores daarbij is vrijwel geen discussie geweest hetgeen wel het geval was bij de indicatoren gebaseerd op gegevens uit de instellingsadministraties. De resultaten op de indicatoren ‘docentkwaliteit’ en ‘onderwijsintensiteit’ waren het meest vatbaar voor discussie, maar ook bij de resultaten op ‘de deelname aan excellentietrajecten’ en ‘indirecte kosten’ was bij zowel hogescholen als universiteiten sprake van verschillen in en onduidelijkheden over de wijze van toerekening.
Op grond van haar ervaringen spreekt de commissie een duidelijke voorkeur uit voor het gebruik van externe gegevensbronnen, ook omdat dit minder lasten voor de instellingen met zich meebrengt. Als die externe bonnen niet de gewenste informatie bevatten, kunnen instellingsbronnen gebruikt worden, mits de definities van de indicatoren vooraf nauwkeurig worden vastgelegd en gepubliceerd en de mogelijkheid bestaat tot (interne) verificatie van de informatie.

De commissie wijst er ten slotte nadrukkelijk op dat de met behulp van indicatoren na te streven transparantie een drieledig doel dient: bevorderen van verantwoording afleggen, faciliteren van de beoordeling van de resultaten door externen en - wat betreft de commissie het belangrijkste effect – ondersteunen van het lerend vermogen en de toekomstgerichte oriëntatie van de instelling zelf.

Conclusies

- Prestatie- of kwaliteitsafspraken op basis van instellingsprofilering onderscheiden zich van een mechanische vorm van bekostiging door de mogelijkheid van een kwalitatieve beoordeling én door de ruimte voor de instellingen om eigen doelen te kiezen die aansluiten bij hun profiel, met bijpassende indicatoren.
- Voor de toekomst pleit de commissie voor een combinatie van drie typen indicatoren:
  - Generieke indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; elke instelling hanteert de indicator.
  - Facultatieve indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie; de instelling kiest zelf om deze indicator wel of niet te hanteren.
  - Instellingsindicator: eigen definitie, instelling kiest zelf.
- Het gebruik van de twee laatstgenoemde typen indicatoren is van groot belang voor profilering. De commissie constateert achteraf dat profilering minder aandacht heeft gekregen in de prestatieafspraken dan gewenst. Daarom dienen de instellingsprofielen en door de instelling zelf gekozen indicatoren in toekomstige afspraken nadrukkelijker aan de orde te komen.
- De keuze voor indicatoren dient mede afhankelijk te zijn van het financieringsarrangement dat aan de orde is en het type, de vorm en de inhoud van de afspraken die worden beoogd. Indien indicatoren een directe koppeling kennen aan financiële consequenties, brengt dat hoge kwaliteitseisen aan indicatoren en dataverzameling met zich mee. Hiertoe leent zich slechts een beperkt aantal indicatoren.
- De keuze van indicatoren moet daarnaast gebaseerd zijn op overwegingen van geldigheid, relevantie en betrouwbaarheid.

4.6 Effecten financiële prikkels

Een belangrijk kenmerk van de prestatiebekostiging in dit huidige experiment was dat deze het gehele instellingsplan van de universiteit of hogeschool betrof. Daarmee onderscheiden de afspraken zich van een voorgaande periode van hogeronderwijsbeleid waarin voor verschillende beleidsonderwerpen aparte projectsubsidies beschikbaar werden gesteld met een specifiek uitvoeringsarrangement. Ook is dit experiment – waarin afspraken met elke instelling afzonderlijk werden gesloten - wezenlijk anders dan de eerdere meerjarenafspraken (2008-2011) tussen de minister van OCW en respectievelijk de VSNU en de Vereniging Hogescholen. De minister stelde voor de uitvoering hiervan middelen beschikbaar en monitorde de voortgang jaarlijks via de publicaties 'Kennis in Kaart'.[45] In haar evaluatie van deze meerjarenafspraken concludeerde de Inspectie (Inspectie 2011, pp. 3, 44, 76):

- Collectieve afspraken zonder enige financiële consequentie worden niet voldoende ervaren als opdracht aan, en verantwoordelijkheid van, elke instelling.
- De convenanten die met de VSNU en de Vereniging Hogescholen zijn afgesloten werken als beleidsinstrument naar de instellingen onvoldoende specifiek door.
- Er is geen duidelijke relatie tussen de ambities uit het convenant, de inzet van de extra lump sum, de inspanningen per instelling en een transparante verantwoording hierover.

Als vervolg op de meerjarenafspraken lag een instrument dat wel direct op de afzonderlijke instelling aangrijpt, dat specifieke inspanningen van de instelling vraagt en waarover per instelling verantwoording wordt afgelegd meer voor de hand.

Experiment Prestatiebekostiging

Dat vervolg kwam in 2012 met het Experiment Prestatiebekostiging en de daarmee verbonden prestatieafspraken. Met de prestatiebekostiging was in totaal 7% van het onderwijsbudget voor het hoger onderwijs gemoeid. Toekenning van dat percentage aan de instellingen gold voor de periode 2013–2016 op basis van het oordeel van de minister over de plannen voor een prestatieafspraak die elke universiteit en hogeschool indiende met het oog op (1) verbetering van onderwijskwaliteit en studiesucces en (2) profilering en zwaartepuntvorming.
Voor onderwijskwaliteit en studiesucces werd 5% van het budget gereserveerd als voorwaardelijke financiering, in totaal M€ 568 voor de hogescholen en M€ 407 voor de universiteiten. Voor profilering en zwaartepuntvorming was een selectief budget van 2% beschikbaar, in totaal M€ 168 voor het hbo en M€ 152 voor het wo. Voorwaardelijke financiering betekende dat elke instelling 5% van de *lump sum* kon verwerven, mits de minister (daarover geadviseerd door de commissie) het voorstel voor de prestatieafspraken als toereikend beschouwde. Voorwaarde voor continuering van deze middelen in de periode na afloop van de prestatieafspraken (het jaar 2017 en eventueel verder) was realisatie van de afgesproken prestaties ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces in de periode tot en met 2015. De hoogte van het aan de instelling toe te kennen bedrag uit de selectieve middelen voor profilering in 2012 was afhankelijk van het oordeel van de commissie: hoe beter beoordeeld, hoe hoger het bedrag dat de minister toekende. In het hbo werd de helft (1%) van het selectieve budget geoormerkt voor CoE's; hiervoor gold een afzonderlijke procedure (zie hoofdstuk 3).

De verdeling van de prestatiemiddelen over de instellingen in 2012, 2014 en 2016

De 'budgettaire impact' bij aanvang van de prestatieafspraken verschilde tussen afzonderlijke universiteiten en hogescholen. Allereerst vanwege het feit dat de middelen voor de prestatieafspraken een vast percentage (7%) van het onderwijsdeel binnen de rijksbijdrage (eerste geldstroom) zijn, terwijl universiteiten (in tegenstelling tot hogescholen) daarnaast ook nog een (relatief omvangrijk) onderzoekdeel kennen. Ten tweede werd het aandeel van het selectieve budget in de prestatiemiddelen beïnvloed door het oordeel ('goed', 'zeer goed', 'excellent') van de commissie over het in 2012 ingediende voorstel voor de prestatieafspraken. Tabel 3 bevat een overzicht van de gemiddelde toekenningen op grond van de prestatieafspraken van 2012.

Tabel 3: Gemiddelde aandeel prestatieafspraak in eerste geldstroom 2013 per instelling, naar oordeelscategorieën

Instellingstype →	Universiteiten	Hogescholen	
Oordeel ↓	Eerste geldstroom inclusief onderzoeksmiddelen	Inclusief toekenningen CoE	Exclusief toekenningen CoE
Excellent	4,8%	7,4%	6,4%
Zeer goed	3,2%[46]	7,0%	5,6%
Goed	3,6%	5,7%	5,2%

Bron: eigen berekeningen commissie

Op een na accepteerden alle instellingen de toekenning van de voorwaardelijke en selectieve bekostiging vanaf 2012. Eén hogeschool vocht de beslissing met betrekking tot een CoE aan. De rechtbank vernietigde de oorspronkelijke beslissing van de minister over deze hogeschool, maar oordeelde dat de rechtsgevolgen ervan in stand bleven, nadat tijdens het proces de motiveringen en vergelijkingen die tot het advies van de commissie hadden geleid waren verduidelijkt.

Bij de midtermreview in 2014 kregen alle universiteiten en hogescholen een positief advies, hetgeen leidde tot een continuering van de 2% profileringsmiddelen.

De commissie heeft zes hogescholen bij de eindbeoordeling een negatief advies gegeven. Daarop besloot de minister van OCW in november 2016 om de toe te passen korting voor deze instellingen te halveren: "Gezien de moeilijke opdracht waar alle hogescholen voor staan en de noodzaak dat ook deze zes hogescholen doorgaan op de door hen ingezette weg om het studiesucces te

verhogen en gelijke kansen te bieden aan al hun studenten, zal ik hen de helft minder korten dan de korting die uit het Besluit volgt." (OCW 2016c) Dit betreft een derde (want een van de drie onderdelen) van de 5% voorwaardelijke financiering. In absolute termen bedraagt de korting ruim €130.000 voor een kleine hogeschool tot bijna € 2,4 miljoen euro voor een grote hogeschool. De in totaal ruim € 7 miljoen euro korting wordt herverdeeld over alle andere hogescholen naar rato van hun totale eerste geldstroom.

Werking van de 2% en de 5%

Allereerst moet benadrukt worden dat de toekenning van de voorwaardelijke (prestatie)bekostiging (5%) en het selectieve budget (2%) geen projectsubsidie was maar onderdeel van de lump sum voor elke instelling. Daarom is geen directe toerekening van de 5% en 2% aan specifieke resultaten mogelijk. De bereikte resultaten zijn immers mede tot stand gebracht door de inzet van de gecombineerde middelen uit de eerste, tweede en derde geldstroom. Dit is ook de uitdrukking van het feit dat de doelen in de prestatieafspraken onderdeel zijn van de instellingsstrategie.

In tegenstelling tot de collectieve meerjarenafspraken met de Vereniging Hogescholen en de VSNU in de voorafgaande periode (2008-2011) hebben de financiële prikkels op instellingsniveau in de prestatieafspraken in de periode 2012-2015 geleid tot meer, door de jaren heen volgehouden aandacht voor onderwijskwaliteit, studiesucces en profilering (zie hoofdstuk 2 en 3); er is meer gebeurd en duidelijker verantwoording afgelegd dan in respons op de collectieve meerjarenafspraken. De bescheiden omvang van het budget dat aan de afspraken was gekoppeld bleek effectief genoeg om impact te hebben.

Het '5%'-arrangement met betrekking tot studiesucces en onderwijskwaliteit heeft meer impact gehad, dan het '2%'-arrangement. Niet alleen omdat het ermee gemoeide budget groter was, maar vooral ook omdat de indicatoren in het 5% arrangement kwantitatief waren, voor alle instellingen golden en nauw waren omschreven (conform de hoofdlijnenakkoorden van OCW met de Vereniging Hogescholen en de VSNU), waardoor de mate van doelbereiking eenduidig kon worden vastgesteld en een vergelijking met andere instellingen mogelijk werd.

De combinatie van bekostiging vooraf (ex ante) en achteraf (ex post) heeft goed gewerkt. Ex ante stimuleert ambitieuze plannen, ex post draagt bij aan focus op het behalen van de doelen. Wel ontstond discussie over de vraag of instellingen konden worden aangesproken op tegenvallende resultaten bij indicatoren die slechts gedeeltelijk door de instelling te beïnvloeden waren (met name: rendement en uitval).

Het korten van instellingen bleek echter onnodig demotiverend te werken. Daarom pleit de commissie voor het vervangen van korting voor onvoldoende prestaties door het belonen van de beste prestaties achteraf. De dreiging van een mogelijke korting bleek in de praktijk tot onbedoelde negatieve reacties te leiden binnen de instelling, terwijl de afspraken juist beoogden een stimulerend klimaat te bewerkstelligen.

Kwaliteitsafspraken

In de Strategische Agenda hoger onderwijs (OCW 2016) stelt de minister vast dat in het akkoord over het studievoorschot is afgesproken dat de middelen die vrijkomen met het studievoorschot in het hoger onderwijs worden geïnvesteerd. Instellingen kunnen deze middelen inzetten om instellingsdoelstellingen te realiseren die aansluiten bij de landelijke prioriteiten genoemd in de strategische agenda. Dit zijn instellingsdoelstellingen die ook in dialoog met docenten en studenten (opleidingscommissies en medezeggenschap) en andere belangrijke stakeholders zijn geformuleerd en in het eigen strategische instellingsplan zijn verwoord. Over het realiseren van die doelstellingen stelt de minister kwaliteitsafspraken voor, die de instellingen met OCW (respectievelijk EZ) maken. In de Strategische Agenda worden geen percentages genoemd voor de omvang van de middelen die door middel van kwaliteitsafspraken worden toegedeeld. Uit het overzicht van de 'investeringsrichtingen' (pp. 85-86) van de Strategische Agenda kan wel worden afgeleid dat het budget dat gekoppeld zal zijn aan de studievoorschotregeling in de komende jaren (tot 2030) meer dan verdrievoudigd zal worden. Als de hoogte van de rijksbijdrage in de komende jaren niet substantieel verandert en de studievoorschotmiddelen via de kwaliteitsafspraken zullen worden toegedeeld, zal het percentage voorwaardelijke financiering via de kwaliteitsafspraken in de komende jaren toenemen tot ongeveer 15%.
De wijze waarop dit zal gebeuren staat – in afwachting van de externe evaluatie en de politieke besluitvorming – nog open. De commissie pleit ervoor dit percentage, zoals in het experiment, uit componenten (boxen) te laten bestaan waarnaar afzonderlijk gekeken wordt maar altijd met oog voor de context en als onderdeel van een integraal oordeel.

Conclusies

- In tegenstelling tot de collectieve meerjarenafspraken met de Vereniging Hogescholen en de VSNU in de voorafgaande periode (2008-2011) hebben prestatieafspraken met financiële prikkels op instellingsniveau (2012-2015) geleid tot meer, door de jaren heen volgehouden aandacht voor de gestelde doelen. De bescheiden omvang van het budget dat aan de afspraken was gekoppeld bleek effectief genoeg om impact te hebben.
- Het '5%'-arrangement met betrekking tot studiesucces en onderwijskwaliteit heeft meer impact gehad dan het '2%'-arrangement. Niet alleen omdat het ermee gemoeide budget groter was, maar ook omdat de indicatoren in het 5%-arrangement voor alle instellingen golden en nauw waren omschreven.
- Vooral de indicatoren die slechts gedeeltelijk door de instelling te beïnvloeden waren (rendement en uitval) hebben tot discussie geleid over de mate waarin een instelling hierop kan worden aangesproken.
- De combinatie van ex ante en ex post bekostiging heeft goed gewerkt. Ex ante stimuleert ambitieuze plannen, ex post draagt bij aan focus op het behalen van de doelen.
- Het korten van instellingen bleek onnodig demotiverend te werken. De commissie pleit voor het vervangen van korting voor onvoldoende prestaties door het belonen van de beste prestaties achteraf.
- Het is niet aan de commissie om zich uit te spreken over de precieze uitwerking van de kwaliteitsafspraken, maar in algemene zin kan gesteld worden dat het van belang is om financiële consequenties te blijven verbinden aan afspraken en het individuele karakter van de afspraken te handhaven.

4.7 Ervaringen met prestatiebekostiging in andere landen

Welke lering kan worden getrokken uit ervaringen in andere landen met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs? Voor een antwoord op deze vraag verwijst de commissie naar de (nog schaarse) internationaal vergelijkende studies van bekostiging op basis van prestaties (de Boer *et al.*, 2015; Claeys-Kulik, & Estermann 2015; Jongbloed & Vossensteyn 2016). Daaruit komt naar voren dat in steeds meer landen prestatieafspraken tussen instelling en overheid/bekostigingsautoriteit aan de orde zijn, of een relatie anderszins wordt gelegd tussen de prestaties van een instelling en de publieke (basis-)bekostiging. Er zijn zo'n achttien Europese landen waar momenteel sprake is van enige vorm van prestatieafspraken. Sommige daarvan zijn al eerder dan Nederland gestart met prestatieafspraken (of -contracten), zoals Duitsland, Finland en Denemarken; in andere landen zijn deze afspraken van meer recente datum (Ierland, Schotland). Ook buiten Europa komen prestatiecontracten in verschillende hoedanigheden voor: in sommige staten van de VS, in Hong Kong, Australië en Canada (de staat Ontario).

De commissie doet de volgende observaties aan de hand van de internationale literatuur over prestatieafspraken:

- Prestatieafspraken leiden tot een groter prestatie- en kostenbewustzijn en tot een verbeterde dialoog tussen overheid en instellingen. Ze vergroten de transparantie ten aanzien van de

onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt.

- Bekostigingssystemen waarin prestatieafspraken worden gecombineerd met een financiële prikkel worden door de betrokken partijen serieuzer genomen en zijn effectiever in vergelijking met landen en systemen (zoals Australië en Duitsland) waar dat niet het geval is. De prikkel betreft zowel een beloning vooraf als achteraf. De eerste betreft een beloning voor het indienen van een goed voorstel voor de prestatieafspraak. De tweede, beloning achteraf, garandeert dat de afspraak serieus wordt genomen. Vaak betreft de beloning toekenning van extra middelen bovenop de reguliere bekostiging.
- Uit de internationale literatuur blijkt dat relatief kleine prestatiebudgetten (twee tot vijf procent van de publieke bekostiging) al kunnen leiden tot een zekere mate van het gewenste gedragseffect. Er zijn echter ook landen waar de percentages hoger zijn, zoals Ierland (10%) en Finland (tot voor kort 25%; inmiddels 28%).[47] Een al te hoog percentage lijkt ongewenst met het oog op eventuele onbedoelde effecten en financiële risico's.
- Financiële sancties achteraf worden zelden toegepast, zeker indien het korten van instellingen het voortbestaan van een instelling in gevaar kan brengen. Het niet behalen van de doelen leidt in voorkomende gevallen veelal tot het indienen van een herstelplan door de instelling en een (beperkte) financiële korting.
- Er lijkt een positief effect van prestatieafspraken uit te gaan, maar de geanalyseerde studies doen geen expliciete uitspraken over het directe verband tussen het instrument en de effecten. Dit omdat effecten mede tot stand komen door andere geldstromen en beleidsinstrumenten.
- Bekostiging op basis van indicatoren die voor alle instellingen dezelfde zijn brengt het risico van homogenisering met zich mee: alle instellingen richten zich op dezelfde doelen en indicatoren. In een aantal landen is een balans gevonden tussen uniformiteit en maatwerk in de prestatieafspraken door een combinatie van een vaste set generieke indicatoren aangevuld met indicatoren die door de instellingen zelf kunnen worden gekozen. Dit heeft als voordeel dat instellingen zich meer van elkaar kunnen onderscheiden, omdat ze eigen doelen en ambities (met bijbehorende indicatoren) kunnen kiezen.
- Prestatieafspraken in andere landen gaan vooral over de onderwijstaken van de instelling. Zwaartepuntvorming in onderzoek is minder vaak het primaire doel van prestatieafspraken en wordt veelal via afzonderlijke geldstromen (verband houdend met *Centres of Excellence, Exzellenzinitiative*) gestimuleerd.
- De monitoring van prestatieafspraken kan leiden tot aanzienlijke verantwoordingslasten. Sommige landen hebben de verantwoording ingebed in de jaarverslagen; in andere wordt van de instellingen een beknopte voortgangsrapportage gevraagd; weer andere landen vragen de instellingen kwantitatieve data ten behoeve van nationale databases.
- Landen die al langer met prestatieafspraken hebben gewerkt vertonen een tendens om het aantal doelstellingen in de afspraken te reduceren en te concretiseren om de hanteerbaarheid van het instrument te bevorderen.

4.8 Actuele discussie

De discussie over het vervolg van de prestatieafspraken is al gestart. Nadat minister Bussemaker de kwaliteitsafspraken in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs (OWC 2015) had aangekondigd, kwamen van vele kanten reacties. Na een kort overzicht van deze reacties maakt de commissie enkele kanttekeningen als opstap naar haar slotconclusies en aanbevelingen.

Vereniging Hogescholen en de VSNU

De Vereniging Hogescholen en de VSNU (De Graaf en Dittrich 2015) geven aan geen behoefte te hebben aan nieuwe afspraken met de overheid. De VSNU (2016) is van mening dat sturing nu teveel op details plaatsvindt, dat de afspraken onvoldoende flexibel waren om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en (naast de al bestaande overheidsmaatregelen) tot teveel bureaucratische lasten voor het personeel hebben geleid. De VSNU wil geen nieuwe *top-down* prestatieafspraken; universiteiten willen in gesprek met de universitaire gemeenschap tot een goede besteding komen van de financiële middelen die in 2018 vrijkomen door de invoering van het studievoorschot. Het gesprek tussen staf, studenten en bestuurders moet binnen elke universiteit leiden tot een eigen investeringsagenda voor het onderwijs, op basis waarvan de middelen vanuit het studievoorschot worden besteed. Een voortzetting of ontwikkeling van nieuwe prestatieafspraken waarmee instellingen worden afgerekend op meetbare indicatoren, vindt men ongewenst. Het traject dat universiteiten voor ogen hebben, is, zo meent de VSNU, beter dan top-down prestatieafspraken omdat studenten en docenten beter dan de overheid weten wat de knelpunten in het onderwijs zijn.

Ook de Vereniging Hogescholen (2016) bepleit horizontale afspraken: "Verticale sturing met landelijke indicatoren past niet bij de profilering van hogescholen in een specifieke regionale of beroepsomgeving".

"Dat betekent dus dat de koers van de universiteit en de hogeschool in het vooronder van de instelling wordt gemaakt, niet in Den Haag. Loslaten is een kunst die in de buurt van het Binnenhof helaas weinig wordt beoefend." (De Graaf 2016). De Vereniging Hogescholen pleit voor een beweging waarin de hogescholen hun ambities formuleren in nauwe samenspraak met de eigen medezeggenschap (studenten, docenten) en de externe betrokkenen, zoals het regionale en specifieke beroepenveld, maatschappelijke actoren en het bedrijfsleven. Als de overheid zich beperkt tot de verantwoordelijkheid voor het proces waarin dit plaatsvindt, sluit dit aan bij de keuze die de wetgever onlangs maakte om de medezeggenschap instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de instellingsbegroting te geven.

Advies commissie Slob

Op verzoek van de Vereniging Hogescholen heeft een commissie 'prestatieafspraken hbo' (commissie Slob; Vereniging Hogescholen 2017) onderzoek gedaan naar de ervaringen met de afspraken en een aantal aanbevelingen gedaan. De commissie Slob noemt zowel negatieve als positieve punten. Als negatief worden genoemd: onvoldoende tijd voor het proces; de keuze voor bepaalde indicatoren leidde tot minder aandacht voor andere aspecten; de opvatting van met name bestuurders dat de afspraken een inbreuk zouden zijn op de autonomie van de instelling; de uniforme vorm van de afspraken bood onvoldoende ruimte aan instellingsspecifieke doelen; het financiële risico leidde tot reserveringen; de ongewenste stapeling van verantwoording.

Als positieve punten worden benoemd: er is meer aandacht voor en betere profilering van hogescholen; het feit dat de Centres of expertise als katalysator voor de onderzoeksfunctie van hogescholen hebben gewerkt; de grotere focus bij de hogescholen en de aanscherping van instellingsambities; de verbetering van de onderwijsgegevens; een betere vergelijkbaarheid binnen en tussen instellingen en meer onderlinge informatie uitwisseling.

De aanbevelingen richten zich ten eerste op een versterkte dialoog met interne betrokkenen en externe stakeholders, die de basis zou moeten vormen voor nieuwe afspraken (met voor zover mogelijk meetbare doelen). Daarnaast wijst de commissie op het belang van gemeenschappelijke indicatoren voor de hbo-sector, en op de noodzaak van voldoende tijd voor een zorgvuldige besluitvorming. Verder meent de commissie dat de overheid geen financiële prikkels dient te hanteren bij instellingsspecifieke ambities en prestaties. Ook stelt zij dat bij de verantwoording het principe van *single audit* zou moeten gelden en dat het jaarverslag het primaire verantwoordingsdocument zou moeten zijn.

ISO en LSVb

LSVb (2016) vindt dat de afspraken te weinig op maat gemaakt waren, te *top-down* waren, en te veel gericht op rendement. Het vooruitzicht van minder geld voor een instelling was een ongewenste prikkel, die vaak slecht heeft uitgepakt voor de vrijheid van studenten (verschoolsing, BSA). Afspraken over kwaliteit zijn een goede zaak, maar die kunnen het best op de universiteit of hogeschool zelf worden gemaakt, op basis van de inhoud in plaats van rendement. ISO (2016b) vindt het idee van prestatiebekostiging in de basis goed, maar de rendementsmaatregel was pervers vanwege de eenzijdige cijfermatige focus op studiesucces. Er zou meer accent moeten liggen op de kwaliteit, niet alleen maar op technische *key performance indicators*. Bij een volgende ronde moeten studenten en docenten betrokken worden bij het opstellen en monitoren

van nieuwe afspraken. Ondanks de te smalle definitie van studiesucces is het ISO ook voor de toekomst een voorstander van een vorm van prestatiebekostiging en onafhankelijk toezicht op een structurele kwaliteitsslag.

VNO/NCW en MKB-Nederland

VNO/NCW en MKB-Nederland (2015 en 2016) pleiten ten eerste voor een verbreding van de afspraken in de fase na 2016. Bij de huidige afspraken zijn studenten, docenten en het afnemend werkveld niet betrokken geweest. In de tweede plaats kan het percentage van het budget voor het hoger onderwijs verbonden aan de nieuwe ronde kwaliteitsafspraken omhoog. Door uitbouw van deze systematiek telt de gewenste focus op kwaliteit pas echt significant mee in de bekostiging van hoger onderwijsinstellingen. Tegelijkertijd wordt hiermee bereikt dat de bekostigingssystematiek minder op aantallen studenten en diplomabekostiging wordt gebaseerd. De huidige, vrijwel volledig op input en output gebaseerde bekostiging is namelijk niet evenwichtig gebleken en heeft geleid tot een slag om de student met onvoldoende oog voor hun arbeidsmarktperspectief. Tot slot dient het wel of niet behalen van de kwaliteitsafspraken extern beoordeeld te worden, zoals dat nu ook door de Reviewcommissie is gedaan.

SER

De SER (2015) stelt zich op het standpunt dat de huidige bekostigingsgrondslag van het hoger onderwijs op basis van het aantal instromers en het aantal afgestudeerden niet de juiste prikkels biedt voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs. De raad pleit voor kwaliteitsafspraken waarbij opvattingen van studenten, docenten en ondersteunend personeel worden betrokken, maar ook van sociale partners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In het licht van een evenwichtige bekostigingssystematiek en om een extra impuls te geven aan deze kwaliteitsafspraken, beveelt de raad aan een deel van de bekostiging van het hoger onderwijs hiervoor te reserveren, zoals ook bij de prestatieafspraken. De middelen uit de kwaliteitsimpuls zullen volgens de raad ook bij de kwaliteitsafspraken betrokken dienen te worden. Met betrekking tot de ‘bestedingsrichtingen’ in de investeringsagenda (OCW 2016) vreest de raad voor te veel vrijblijvendheid en zij pleit er daarom voor in dialoog te gaan met stakeholders om tot heldere, transparante en vooral ook breed gedragen afspraken te komen over de doelen van de besteding. Daarnaast moet goed worden nagegaan of de toezegging van kwaliteitsverbetering gestand wordt gedaan, zowel bij de voorgenomen inzet van de middelen, als gedurende en aan het einde van het proces ten aanzien van de resultaten. De raad pleit voor een gedegen effect- en effectiviteitsmeting. Bij het vaststellen van de landelijke kaders en bij de lokale/regionale invulling daarvan dienen onderwijsinstellingen de interne (studenten, docenten, ondersteunend personeel) en externe stakeholders (afnemend beroepenveld) te betrekken bij dee voor hen relevante zaken . Het terdege betrekken van stakeholders bij de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken is een relevant kwaliteitscriterium dat onderdeel dient te zijn van de kwaliteitsafspraken en de monitoring daarvan.

Algemene Rekenkamer

De commissie wijst ook op het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK 2015) over de verantwoording van de extra middelen voor leraren, die in het regeerakkoord van het huidige kabinet voor het po, vo en het mbo in het vooruitzicht werden gesteld. De Tweede Kamer wilde weten of dit geld aan deze doelstellingen werd besteed en of deze doelstellingen ook gerealiseerd werden. Het antwoord van de Algemene Rekenkamer luidde dat een directe koppeling tussen de investeringen en doelrealisatie niet kan worden gemaakt als gevolg van de bekostigingssystematiek (lump sum), de verantwoordingseisen en het gebrek aan afspraken over geharmoniseerde beleidsinformatie. De situatie is niet geheel vergelijkbaar met die in het hoger onderwijs maar de commissie acht deze conclusie van de Algemene Rekenkamer ook in algemene zin van belang: zonder consistente afspraken en verantwoording op basis van welomschreven beleidsinformatie zal het lastig zijn te zijner tijd uit te spreken of en hoe de doelen gehaald zijn die verbonden zullen worden aan de kwaliteitsafspraken.

Tweede Kamer

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2016 is de motie-Duisenberg cum suis aangenomen. Deze motie roept de regering op om meerdere alternatieven voor of naast de lump sum te ontwikkelen, waarbij publieke middelen, in het bijzonder middelen die een specifiek doel beogen, heldere doelstellingen krijgen met zicht op de voortgang. In de naar aanleiding hiervan door de minister en staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer gezonden brief wordt onder meer gesteld (OCW 2016b): “Bij het zoeken naar alternatieven voor of naast lump sumbekostiging blijkt dat het balanceren tussen enerzijds autonome semipublieke instellingen en anderzijds goede sturingsinformatie over nationaal vastgestelde doelen universeel is. Dé oplossing zijn wij hiervoor niet tegengekomen. Wel zien wij kansen langs drie lijnen: het versterken van de horizontale verantwoording; het beter benutten van bestaande informatie; het op voorhand beter vastleggen van doelen inclusief bijbehorende verantwoordingsplichten.” “ In het mbo en het hoger onderwijs is met elke instelling een individuele kwaliteits- dan wel prestatieafspraak gemaakt, zijn doelen in die sectoren al vertaald naar een niveau dat meetbaar, stuurbaar en betekenisvol is voor de instelling en rapporteren zij daar ook over. Zoals gezegd, wachten wij de evaluaties van deze systemen nog af.” Recent heeft de Tweede Kamer de Onderwijsraad gevraagd (TK 2016b) in 2017 te adviseren over bekostiging en sturing op kwaliteit in het onderwijs (po, vo, mbo en ho).
In december 2016 schreef de minister van OCW (OCW 2016d) in haar brief aan de Tweede Kamer dat het
denkbaar is dat “de toekomstige kwaliteitsafspraken en de profileringsafspraken over onderzoek zullen worden samengevoegd. Daarmee wordt voorkomen dat er meer sets afspraken naast elkaar bestaan. De kwaliteitsafspraken met de universiteiten die vanaf 2018 gelden, zullen dan dus ook over onderzoek profilering gaan. Ook worden er, zo is met de VSNU afgesproken, nog nadere afspraken gemaakt over het verlaagde deel van 25% naar 20% van de promotiecomponent[48], waarop de profileringsafspraken betrekking hebben.”

Reviewcommissie

Dit advies is niet de plaats om het debat over de kwaliteitsafspraken te voeren, maar de commissie wil de opvattingen die naar voren gebracht worden wel toetsen aan haar eigen ervaringen en enkele kanttekeningen plaatsen. De commissie onderschrijft - zoals zij zelf ook in paragraaf 4.3 heeft geconstateerd - dat de stakeholders te weinig en te laat betrokken zijn bij de huidige prestatieafspraken. Zij pleit dan ook voor versterking van de horizontale lijn, maar vindt niet dat een volgende ronde hiertoe beperkt zou moeten zijn. Dit zou tot een situatie leiden waarin te weinig prikkels bestaan om ook de op stelselniveau gewenste doelen te realiseren. Daarnaast vragen de beoordeling en de vergelijking van resultaten een vorm van verticale verantwoording. De ervaring van de commissie leert – en ook de SER en VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten hiervoor – dat voor een evenwichtige vormgeving van toekomstige kwaliteitsafspraken enkele condities onontbeerlijk zijn: een externe landelijke actor die de monitoring en beoordeling van de gezamenlijke prestaties van de individuele instellingen op stelselniveau tot taak heeft en individuele gesprekken met alle instellingen voert. De minister van OCW[49] benadrukte in het debat over de Strategische Agenda het belang van verantwoording via de minister aan de Tweede Kamer. Daarnaast constateert de commissie dat de partijen van mening verschillen over de wijze waarop financiële consequenties moeten worden verbonden aan nieuwe afspraken. Het is niet aan de commissie om hierover nu gedetailleerde uitspraken te doen, maar zij wil nadrukkelijk op haar ervaring wijzen. Ondanks alle discussie die de financiële consequenties heeft opgeroepen, constateert de commissie dat deze duidelijk impact hebben gehad op de mate waarin instellingen zich aan deze afspraken hebben gecommitteerd. Daarmee hebben de financiële consequenties bijgedragen aan de effectiviteit van de afspraken, al behoeft de vormgeving ervan nog extra aandacht.

4.9 Conclusies

Het geheel overziend heeft de commissie het volgende beeld van de effectiviteit en efficiëntie van het instrument prestatieafspraken:

- Afspraken met individuele instellingen zijn effectiever gebleken dan de eerdere collectieve meerjarenafspraken met de VSNU en Vereniging Hogescholen. Het verbinden van financiële gevolgen aan afspraken verhoogt de effectiviteit. Ook uit de internationale literatuur blijkt dat afspraken door alle partijen serieuzer worden genomen en meer impact hebben indien er financiële consequenties aan worden verbonden.
- Verreweg de meeste instellingsbesturen waren in de gesprekken met de commissie overwegend positief over de effecten van de prestatieafspraken voor de instelling. Door de prestatieafspraak zijn beleidsdoelen en keuzes scherper geformuleerd, is het beleid aangescherpt en bestaat er minder vrijblijvendheid; de prestatieafspraak werkt als 'stok achter de deur'. Kritische kanttekeningen betroffen de financiële sancties en het verplichte karakter van de afgesproken indicatoren voor studiesucces en onderwijskwaliteit, die niet altijd aansloten bij de prioriteiten van het instellingsbeleid. Ook werd gepleit voor een onderscheid tussen doelen/indicatoren die een instelling zelf in de hand heeft (bijvoorbeeld: aantal contacturen of kwalificatie docenten) en doelen die men alleen indirect of gedeeltelijk kan beïnvloeden (bijvoorbeeld uitval en rendement.
- Studentenorganisaties wijzen op de 'perverse effecten' van de afgesproken indicatoren; zij stellen dat de cijfers een doel zijn geworden in plaats van een middel. Zij vinden het niettemin positief dat de prestatieafspraken het denken over onderwijskwaliteit hoog op de agenda hebben gezet.
- Het draagvlak voor de prestatieafspraken is – zeker in de beginfase – onvoldoende opgebouwd. De VSNU en Vereniging Hogescholen waren intensief betrokken bij de voorbereiding en de besluitvorming over het experiment prestatiebekostiging, resulterend in de hoofdlijnenakkoorden. OCW heeft andere belanghebbenden (studenten, werkveld, bedrijfsleven) in deze fase niet of nauwelijks betrokken.
- Bij de instellingen werden de medezeggenschapsorganen veelal wel betrokken, maar de afstand tot docenten en onderzoekers is te groot gebleven. De meeste instellingen hebben de medezeggenschap betrokken bij het voorstel voor de prestatieafspraak, maar vanwege het hoge tempo waarin de plannen moesten worden opgesteld was er in 2012 onvoldoende intern draagvlak. Veel instellingen hebben hiervan in de loop van het proces meer werk gemaakt. Dat neemt niet weg dat met name de studentenorganisaties kritisch zijn en hun betrokkenheid in de praktijk te beperkt vonden.
- De administratieve lasten en de *overhead* van het experiment waren relatief laag. De afspraken hebben ook niet een tot extra bestuurlijk 'circuit' geleid omdat deze goed in te passen waren of grotendeels samenvielen met de strategische instellingsplanning.
- Er waren volgens de formele definitie geen extra lasten voor de professionals in de instellingen; uiteraard hadden zij wel te maken met de uitvoering van de door hun instelling genomen maatregelen.
- Het beoordelingskader - op hoofdlijnen hetzelfde voor hbo en wo - bood voldoende ruimte voor instellingen van zeer verschillende aard om aan hun eigen ambities in de prestatieafspraken vorm te geven: één kader waar dat kan en specificiteit waar nodig.
- De afgesproken indicatoren hebben een belangrijke rol gespeeld in de beoordeling. Er zijn ook onbedoelde effecten opgetreden en instellingen kampten met onvoorziene omstandigheden waardoor de ambities niet altijd gerealiseerd konden worden. De vormgeving van de prestatieafspraken - geen mechanische afrekening maar een kwalitatief oordeel door een onafhankelijke commissie - heeft het mogelijk gemaakt hiermee rekening te houden en de resultaten in de context van de instelling te beoordelen.
- Het 5%-arrangement met betrekking tot studiesucces en onderwijskwaliteit heeft meer impact gehad dan het 2%-arrangement, vooral ten gevolge van het feit dat de indicatoren in het 5%-arrangement voor alle instellingen golden en kwantitatief van karakter waren. Ook kon daardoor de voortgang eenduidig worden vastgesteld en werd vergelijking met andere instellingen mogelijk.
- Het korten van instellingen bleek onnodig demotiverend te werken. Het belonen van de beste prestaties achteraf verdient de voorkeur.
- De internationale verkenning laat zien dat het Nederlandse experiment met prestatiebekostiging aansluit bij actuele ontwikkelingen in andere, toonaangevende landen. Veel landen zijn eveneens op zoek naar geschikte vormen van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs; zij volgen met belangstelling de ontwikkelingen in Nederland.

Aanbevelingen

5 Aanbevelingen

Op grond van de analyses en conclusies in de voorgaande hoofdstukken komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

1. **Prestatieafspraken werken en verdienen een vervolg.** De huidige afspraken hebben een experimenteel karakter. Ten eerste dienen deze een vervolg te krijgen op grond van de gebleken effectiviteit. Ten tweede constateert de commissie dat de afspraken een positief effect hebben gehad op het overheidsbeleid waar het gaat om de invulling van haar stelselverantwoordelijkheid en haar relaties met de instellingen. Er is sprake van een betere afstemming en een grotere transparantie van doelen en resultaten op zowel landelijk- als instellingsniveau. De vormgeving van toekomstige afspraken moet mede worden bijgesteld op grond van de ervaringen in de eerste ronde.

2. **Continueer het individuele karakter van de afspraken.** Gebleken is dat de huidige afspraken van de overheid met individuele instellingen effectiever zijn dan de eerdere collectieve afspraken met de Vereniging Hogescholen en de VSNU.

3. **Het verbinden van financiële gevolgen aan afspraken draagt bij aan de effectiviteit.** Zowel uit de internationale literatuur als uit het Nederlandse experiment blijkt dat afspraken door alle partijen serieuzer worden genomen en meer impact hebben indien er financiële consequenties aan worden verbonden.

4. **De aard van de financiële prikkels dient zorgvuldig te worden gekozen.** De omvang van het budget dat aan de afspraken wordt gekoppeld moet groot genoeg zijn om impact te hebben maar niet dusdanig omvangrijk dat de prikkel een doel op zich wordt dan wel tot perverse effecten kan leiden. Verder is van belang dat financiële consequenties alleen worden verbonden aan doelen waarvan het nastreven in voldoende mate door de instelling kan worden beïnvloed. De commissie beveelt aan de combinatie van bekostiging vooraf (ex ante) en achteraf (ex post) te handhaven. Ex ante stimuleert ambitieuze plannen, ex post draagt bij aan focus op het behalen van de doelen. Bij ex post dient de korting voor onvoldoende presterende instellingen vervangen te worden door het belonen van de beste prestaties.

5. **Effectieve afspraken dienen *smart* geformuleerd te zijn.** Afspraken moeten primair betrekking te hebben op doelen en resultaten. Dat vereist dat de prestatieafspraken zo veel mogelijk concreet en *smart*[50] geformuleerd zijn. Indicatoren dienen te voldoen aan de eisen van geldigheid, relevantie en betrouwbaarheid. De commissie onderkent de beperkingen van het werken met indicatoren: niet alles wat waardevol is, kan gemeten worden. Daarom is het van belang dat in de beoordeling van en de verantwoording over de afspraken ruimte is voor de context en het achterliggende verhaal van de instelling. Prestatieafspraken bieden de mogelijkheid van een strategische dialoog met de instelling. Het risico van strategisch gedrag en perverse effecten is groter indien prestatie-indicatoren onderdeel zijn van een mechanisch gehanteerde formule in het bekostigingsmodel. De commissie onderkent het belang van kwalitatieve doelen, maar is van mening dat ook daarbij sprake dient te zijn van aantoonbare inspanningen en resultaten.

6. **Geef instellingen de ruimte voor eigen keuzes.** Prestatieafspraken moeten niet uniformerend werken maar diversiteit en profilering stimuleren. Op basis van haar stelselverantwoordelijkheid formuleert de overheid nationale prioriteiten. Via de afspraken worden instellingen uitgenodigd daarop in te spelen. De commissie constateert achteraf dat profilering in de prestatieafspraken minder aandacht heeft gekregen dan gewenst. Daarom dienen de instellingsprofielen in toekomstige afspraken nadrukkelijker aan de orde te zijn. Elke instelling moet de ruimte krijgen om daarbij eigen keuzes te maken. Daar staat tegenover dat elke instelling zich dient te

verantwoorden over enkele kerndoelen van de overheid ten aanzien van onderwijs, onderzoek en valorisatie. Dit vereist dat goede afspraken een mix bevatten van nationale prioriteiten en eigen instellingskeuzes, van afgesproken, generieke en facultatieve indicatoren; daarnaast dienen hogescholen en universiteiten ook in de gelegenheid te zijn eigen, instellingsspecifieke indicatoren te kiezen. De commissie beveelt aan om zowel bij generieke als bij facultatieve indicatoren met een eensluidende definitie te werken.

7. **Vergroot de betrokkenheid van stakeholders maar handhaaf tegelijkertijd de verticale verantwoording.** Nieuwe afspraken dienen met betrokkenheid van de relevante partijen binnen en buiten de instelling tot stand te komen. De commissie onderstreept nadrukkelijk het belang van deze horizontale verantwoording, maar wijst er tegelijkertijd op dat deze niet in plaats van maar naast de verticale verantwoording dient te staan. De verticale lijn is essentieel met het oog op de stelselverantwoordelijkheid van de overheid, de aansluiting op nationale prioriteiten, consistente beoordeling en landelijke transparantie. Onontbeerlijk is een externe landelijke actor die de beoordeling van de gezamenlijke prestaties van de individuele instellingen op stelselniveau tot taak heeft, zorg draagt voor systematische data-verzameling en individuele gesprekken voert met alle instellingen.

8. **Houdt de afspraken – ook met het oog op de administratieve lasten – eenvoudig.** De charme van de huidige afspraken is dat deze betrekking hebben op de gehele strategie van de instelling: onderwijs, onderzoek en valorisatie. Het risico bestaat echter dat te veel onderwerpen tegelijkertijd aan de orde komen in de afspraken, hetgeen ten koste kan gaan van de focus en effectiviteit. Het juiste evenwicht dient hier gezocht te worden door het integrale karakter van de afspraken te handhaven (doelen ingebed in de strategie van de instelling) maar de afspraken toe te spitsen op enkele prioriteiten die direct aansluiten bij zowel het profiel van de instelling als de strategie van de overheid. De commissie is van mening dat dit goed mogelijk is voor onderwijs en valorisatie. Voor onderzoek dient ervoor gezorgd te worden dat de afspraken complementair zijn aan - en synergie bewerkstelligen met - andere instrumenten van onderzoeksbeleid.

9. **Hanteer een gedifferentieerde benadering bij de financiering van de *Centres of expertise*.** De commissie bepleit, met handhaving van de criteria rond zwaartepuntvorming en cofinanciering, continuering van de publieke financiering van de *Centres of expertise*. Een geoormerkt onderdeel van de lump sum heeft daarbij de voorkeur boven een subsidiegericht model. De omvang van de publieke financiering dient af te hangen van de fase van ontwikkeling waarin het *Centre of expertise* zich bevindt. Duidelijke afspraken zijn nodig over de beoogde voortgang die extern getoetst dient te worden.

10. **Expertise, informatievoorziening en proceservaring zijn cruciale elementen voor een succesvol vervolg.** De overheid dient over de juiste expertise, adequate informatie, veel proceservaring en voldoende capaciteit te beschikken om volwaardige afspraken met alle universiteiten en hogescholen te kunnen maken, volgen en beoordelen. Omwille van continuïteit, consistentie en langetermijnperspectief ligt het in de rede om deze functies buiten het departement te leggen. Om geen onnodige drukte in de intermediaire laag tussen overheid en instellingen te veroorzaken, zou deze functie ondergebracht kunnen worden bij een bestaande organisatie. Gezien de overlap tussen NVAO, Inspectie HO, CDHO en tijdelijke met een bepaald doel ingestelde organen als de Reviewcommissie, is het noodzakelijk om de taakverdeling tussen deze organisaties te herzien. Het beter op elkaar afstemmen en bij elkaar brengen van nu nog apart georganiseerde taken kan tot een aanzienlijke vereenvoudiging leiden. De commissie pleit voor een onderscheid tussen twee hoofdfuncties: ten eerste de beoordeling van de basiskwaliteit en ten tweede afspraken over kwaliteitsverbetering, profilering, prestaties en doelmatigheid.

Bijlagen

Bijlage 1: Referenties

- Actal (2003). Meten is weten, handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. www.actal.nl/wp-content/uploads/metenisweten.pdf. Den Haag, december 2003.
- AWTI (2016). *Houd de basis gezond.* Prioriteiten voor extra investeringen in onderzoek en innovatie, AWTI, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2015). Onderwijsmonitor; ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld. Den Haag, 3 juni 2015.
- Allen, J., Belfi, B., van der Velden, R., Jongbloed, B., Kolster, R., Westerheijden, D., van Broekhoven, K., Leest, B., and Wolbers, M. (2015). Het beste uit studenten: Onderzoek naar de werking van het Sirius Programma om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bendermacher, G. W. G., Oude Egbrink, M. G. A., Wolfhagen, I. H. A. P., & Dolmans, D. H. J. M. (2016). Unravelling quality culture in higher education: A realist review. Higher Education. doi:10.1007/s10734-015-9979-2
- Boele, C. P. (2015). Onderwijsheid: Terug naar waar het echt om gaat. Zoetermeer: Klement.
- Boer, H. de, B. Jongbloed, P. Benneworth, L. Cremonini, R. Kolster, A. Kottmann, K. Lemmens-Krug en H. Vossensteyn (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems, CHEPS, Enschede
- van den Broek, A., Wartenbergh, F., Bendig-Jacobs, J., Braam, C., & Nooij, J. (2016). Monitor Beleidsmaatregelen 2015: Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2015 – Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed.
- Claeys-Kulik, A. L., and Estermann, L. (2015), DEFINE Thematic Report: Performance-based Funding of Universities in Europe, Brussels: European University Association.
- Commissie Kwaliteit en Bekostiging (2008). Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs. Zoetermeer, oktober 2008.
- Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010); ook wel: Commissie-Veerman. Differentiëren in drievoud, Omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Den Haag, april 2010.
- Drift, K. van der en P. Vos (1987). Anatomie van een leeromgeving. Een onderwijseconomische analyse van universitair onderwijs. Swets en Zeitlinger, Lisse
- EUA (2006). Quality Culture in European Universities: A Bottom-Up Approach. Brussels: European University Association.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education, European Students' Union, European University Association, European Association of Institutions in Higher Education, Education International, BUSINESSEUROPE, & European Quality Assurance Register for Higher Education. (2015). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) – Approved by the Ministerial Conference in May 2015. s.l.
- De Graaf, Th., Dittrich, K. (2015). Overheid op afstand. Essays over sturing in hoger onderwijs. Vereniging Hogescholen, Den Haag, december 2015.
- De Graaf, Th.. (2016). Besturen in het Hoger Onderwijs. Voordracht voor Tilburg University Society, Den Haag, 15 december 2016. http://www.verenigingh ogescholen.nl
- Harvey, L. and D. Green (1993). Assessment and evaluation in higher education in Higher Education, v18, n1, pp.9-34.
- HBO-raad (2013). Werkset valorisatie-indicatoren. Brief aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 7 maart 2013. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2013/03/07/brief-hbo-raad-over-valorisatie-indicatoren/brief-hbo-raad-over-valorisatie-indicatoren.pdf
- Inspectie van het Onderwijs (2011). Inspanningen voor studiesucces en onderwijskwaliteit in beeld: Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken in het hoger onderwijs – Eindrapport, Utrecht.

- Inspectie van het Onderwijs (2011a). Onderwijstijd in het hoger onderwijs. Meting 2010-2011. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag 2011/2012. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2014). De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag 2012/2013. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag 2013/2014. Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag 2014/2015. Utrecht.
- ISO en LSVb (2014). Prestatieafspraken in het hoger onderwijs, een onderzoek naar de effecten van prestatieafspraken. Utrecht, 28 oktober 2014.
- ISO en PNN (2016). De promovendus als docent. Onderzoek naar de manier waarop promovendi worden voorbereid en begeleid op het geven van onderwijs. Interstedelijk Studenten Overleg en Promovendi Netwerk Nederland. Utrecht, april 2016.
- ISO (2016a). Goed onderwijs begint bij de docent: Het studentperspectief op docentkwaliteit. Interstedelijk Studenten Overleg (ISO). Utrecht, 2016.
- ISO (2016b). Prestatieafspraken: van fabriceren naar leren. Persbericht. Utrecht, 25 oktober 2016.
- Jongbloed, B. and Vossensteyn, H. (2016). 'University funding and student funding: international comparisons', in Oxford Review of Economic Policy, Volume 32, Number 4, 2016, pp. 576–595.
- LSVb (2016). Studenten niet tevreden over prestatieafspraken, ondanks rapport reviewcommissie. Persbericht. Utrecht, 25 oktober 2016.
- KNAW (2011). Jaarrede 2011 Dijkgraaf, president KNAW. https://www.knaw.nl/nl/actueel/nieuws/knaw-president-robbert-dijkgraaf-presenteert.
- KNAW (2013), Effecten van universitaire profilering en topsectorenbeleid op de wetenschap in Nederland. Een eerste kritische reflectie. Amsterdam: KNAW.
- KNAW (2014), Tussenverslag van de commissie Witte Vlekken. Mei 2014. Zie: https://www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/Tussenverslagwittevlekken070514.pdf
- KNAW (2015). Ruimte voor ongebonden onderzoek. Signalen uit de Nederlandse wetenschap. Amsterdam: KNAW.
- Kottmann, A., Huisman, J., Brockerhoff, L., Cremonini, L., & Mampaey, J. (2016). How Can One Create a Culture for Quality Enhancement? Final Report. s.l. [Enschede, Gent]: CHEPS; CHEGG.
- NVAO (2013). Evaluatie Accreditatiestelsel Nederland 2011-2013. Den Haag: NVAO.
- NVAO (2014). Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs. Den Haag: NVAO
- NVAO (2015). Basisgegevens opleidingsbeoordelingen–Indicatoren en definities, https://www.nvao.net/system/files/procedures/Definities%20basisgegevens%20opleidingsbeoordelingen%202015.pdf
- OCW (2011). Kwaliteit in verscheidenheid: Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap. Den Haag: Ministerie OCW.
- OCW (2012a). Nadere informatie over de prestatieafspraken. Brief van de staatssecretaris OCW aan universiteiten en hogescholen. Den Haag, 5 maart 2012.
- OCW (2012b). Inwerkingtreding regelgeving strategische agenda en concretisering regelgeving selectief budget. Brief van de staatssecretaris OCW aan universiteiten en hogescholen. Den Haag, 26 april 2012.
- OECD (2013). 10e Teaching in Focus over de Teaching and Learning International Survey (TALIS)
- OCW (2013). Wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Brief van de minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 5 februari 2013.
- OCW (2015). De waarde van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025. Den Haag, juli 2015.
- OCW (2016a). Voortgang kwaliteitsafspraken mbo. Brief minister OCW aan de Tweede Kamer, 15 maart 2016.
- OCW (2016b). Brief van minister en staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 10 mei 2016. 34 300 VIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016 Nr. 143.
- OCW (2016c). Taakopdracht commissie. Brief minister OCW aan Reviewcommissie. Den Haag, 24 oktober 2016.
- OCW (2016d). Eindbeoordeling prestatieafspraken hoger onderwijs. Brief minister OCW aan de Tweede Kamer. Den Haag, 17 november 2016.
- OCW (2017). Wetenschap met Impact. Brief staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer. Den Haag, 19 januari 2017.
- Onderwijsraad (2014). Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering – niet voor beoordeling, Den Haag
- Onderwijsraad (2015). Kwaliteit in het hoger onderwijs: Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Den Haag: Onderwijsraad.
- Reviewcommissie (2012a). Werkwijze en Beoordelingskader. 5 maart 2012. Zie: http://www.rcho.nl/media/www_rcho_nl/bk%20rc%2012%2003%2005%20-%20definitief.pdf
- Reviewcommissie (2012b). Aanbiedingsbrief Reviewcommissie. Aanbiedingsbrief bij de adviezen over de voorstellen voor de prestatieafspraken. Den Haag, 24 september.
- Reviewcommissie (2014a). Interventies uitval en rendement. Achtergronddocument Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, Den Haag, 17 november 2014.
- Reviewcommissie (2014b). Stelselrapportage 2013. Den Haag, januari 2014.
- Reviewcommissie (2015a). Stelselrapportage 2014. Den Haag, januari 2015.
- Reviewcommissie (2015b). Advies Reviewcommissie Gewijzigde omstandigheden. Den Haag, 6 februari 2015.
- Reviewcommissie (2016a). Stelselrapportage 2015. Den Haag, januari 2016.
- Reviewcommissie (2016b). Aanbiedingsbrief adviezen eindbeoordeling. Brief aan de ministers van OCW en EZ. Den Haag, 24 oktober 2016.
- Reviewcommissie (2017). Stelselrapportage 2016. Den Haag, januari 2017.
- Roeleveld, J., Oomens, M., & Coenen, A. (2015). Leerwinst en toegevoegde waarde in het voortgezet onderwijs. Eindrapportage. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW); Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Oberon Onderzoek en Advies; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schmidt, H.G.,J. Cohen-Schotanus, H. van der Molen, T. Splinter, J. Bulte, R. Holdriner en H. Van Rossum (2010). 'Learning more by being taught less: A "time-for-yourself-study" theory explaining curricular effects on graduation rate and study duration', in Higher Education, 60, pp.287-300.
- SCP (2016). Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en onderwijsbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Lex Herweijer, Monique Turkenburg, september 2016
- SER (2015), Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, 16 oktober 2015. https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2015/hoger-onderwijs.aspx
- Staatscourant 5217 (2012a). Instellingsbesluit Reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek. 's-Gravenhage 19 maart.
- Staatscourant 534 (2012b). Besluit houdende bepalingen voor een experiment met het oog op verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door de invoering van prestatiebekostiging. (Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs). 's-Gravenhage, 2 november.
- Staatscourant (2014). Regeling kwaliteitsafspraken mbo. Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 december 2014, nr. MBO/664185, houdende regels voor het verhogen van de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs. 's-Gravenhage, 16 december 2014.
- Sursock, A. (2011). Examining Quality Culture Part II: Processes and Tools – Participation, Ownership and Bureaucracy. Brussels: European University Association.

- THES (2016). The Global University Employability Ranking 2016. https://www.timeshighereducation.com/features/global-university-employability-ranking-2016
- Tweede Kamer (2011). Gewijzigde motie Beertema, 31288. nr 238.
- Tweede Kamer (2015–2016). Aanhangsel, 2813, antwoord op Vragen van het lid Van Meenen (D66).
- Tweede Kamer (2016a). 27 923, nr. 229. Den Haag, 24 oktober 2016.
- Tweede kamer (2016b). 34.550 nr 567. Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap, 19 december 2016.
- Tweede kamer (2016c). 331288VIII. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2017. Verzoek van de VKC OCW om advies te vragen aan de Onderwijsraad over bekostiging en sturing op kwaliteit in het onderwijs. Den Haag, 22 september 2016
- Vereniging Hogescholen (2011). Hoofdlijnenakkoord OCW – HBO-raad. Den Haag.
- Vereniging Hogescholen (2013). Brief HBO-Raad over valorisatie-indicatoren. Den Haag, 7 maart 2013. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2013/03/07/brief-hbo-raad-over-valorisatie-indicatoren/brief-hbo-raad-over-valorisatie-indicatoren.pdf
- Vereniging Hogescholen (2016). Horizontale dialoog. Standpunt. http://www.verenigingh ogescholen.nl/standpunten/horizontale-dialoog
- Vereniging Hogescholen (2017). Kwaliteit door Dialoog. Eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo. Den Haag.
- VNO/NCW en MKB-Nederland (2015). Inbreng VNO/NCW en MKB-Nederland voor de Strategische agenda hoger onderwijs. Den Haag, mei 2015.
- VNO/NCW en MKB-Nederland (2015). Strategische agenda hoger onderwijs. Brief aan de VKC voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. Den Haag 9 december 2015 (https://www.vno-ncw.nl/brieven-en-commentaren/strategische-agenda-hoger-onderwijs-brief-aan-de-vc-voor-onderwijs-cultuur-en)
- VSNU (2011). Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU. Den Haag.
- VSNU (2013). Een Raamwerk Valorisatie-indicatoren. Den Haag: VSNU. Zie: http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Valorisatie/130422%20-%20VSNU%20Raamwerk%20Valorisatie-indicatoren_web.pdf
- VSNU (2015). Goedemorgen professor. Visie op studeren in een nieuwe tijd. Den Haag, juni 2015.
- VSNU (2016). Financiering universiteiten. Prestatieafspraken. http://www.vsnu.nl/nl_NL/prestatieafspraken.html
- Werkgroep Profilering en Bekostiging (2011), Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek. Een procesaanpak voor profilering en profielgebonden bekostiging. Eindrapport 12 mei 2011. Den Haag: bijlage bij OCW 2011.
- WRR (2016). Memo aan de programmacommissies, thema's voor de volgende kabinetsperiode. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, mei 2016.

Bijlage 2: Afkortingen

BKO	Basiskwalificatie onderwijs
CoE	Centre of expertise
CWTS	Centrum voor Wetenschaps- en Technologie Studies
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EaG	Education at a Glance
EU	Europese Unie
Fte	fulltime equivalent
HCA	Human Capital Agenda
HLA	Hoofdlijnenakkoord
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
EZ	Economische Zaken
hbo	hoger beroepsonderwijs
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
NRPO-SIA	Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA
NSE	Nationale Studenten Enquête
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OOP	Ondersteunend en beheerspersoneel
OP	Onderwijzend personeel
OU	Open Universiteit
RAAK	Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie
RC	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
SIA	Stichting Innovatie Alliantie
SKO	Seniorkwalificatie onderwijs
TKI	Topconsortium Kennis en Innovatie
VSNU	Vereniging van Universiteiten
WP	Wetenschappelijk personeel

Bijlage 3: Samenstelling Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek

Reviewcommissie

- **Prof. dr. F.A. van Vught, voorzitter**
  Frans van Vught is 'high level expert' bij de Europese Commissie, hoogleraar bestuurskunde en voormalig rector magnificus en voorzitter van de Universiteit Twente. Hij was onder meer voorzitter Netherlands' House for Education and Research (Nether), voorzitter Siriusprogramma en vice-voorzitter Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek hbo (VKO).
- **Mr. O.G. Brouwer**
  Olchert Brouwer was voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en van de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten. Hij was vicevoorzitter van de HBO raad en van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO i.o.).
- **J. Kamminga**
  Jan Kamminga is bestuurder en ondernemer. Hij was lid van het hoofdbestuur van de VVD waarvan van 1981 tot 1986 partijvoorzitter. Van 1997 2005 was hij Commissaris van de Koningin te Gelderland. Van 1987 tot 1996 was hij voorzitter van het Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond en zijn opvolger MKB Nederland, en van 2004 tot 2011 van FME-CWM.
- **Prof. dr. H.M. Maassen van den Brink**
  Henriëtte Maassen van den Brink is hoogleraar onderwijs en arbeidseconomie aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar 'evidence based education' aan de Universiteit van Maastricht. Verder is zij sinds 2008 wetenschappelijk coördinator van het TIER (Top Institute of Evidence Based Education Research) en sinds 1 januari 2015 voorzitter van de Onderwijsraad.
- **Prof. dr. A.C. Nieuwenhuijzen Kruseman**
  Arie Nieuwenhuijzen Kruseman is emeritus hoogleraar interne geneeskunde, oud rector magnificus van de Universiteit Maastricht, voorzitter raad van toezicht NUFFIC en bestuurslid van de QANU.

Secretariaat Reviewcommissie

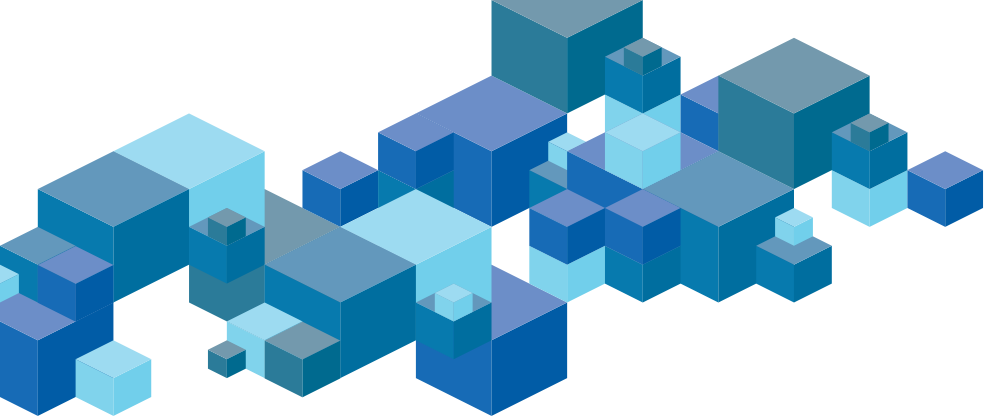
Het secretariaat kende een wisselende samenstellig en bestond uit de volgende tijdelijke en parttime medewerkers:

- Drs. W.A. van Niekerk, secretaris. Wim van Niekerk is programmanager bij het ministerie van OCW, directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering.
- Drs. F. Kaiser. Frans Kaiser is medewerker onderzoek, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente.
- Dr. B.W.A. Jongbloed. Ben Jongbloed is medewerker onderzoek, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente.
- Drs. P. Moerman. Pieter Moerman is programmaleider bij Platform Bèta Techniek.
- Dr. L. Nieuwenhuis. Loek Nieuwenhuis is Lector Beroepspedagogiek aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en bijzonder hoogleraar verbonden aan het Welten instituut, Onderzoekscentrum voor leren, doceren en technologie van de Open Universiteit.
- Drs. C. Segeren. Cor Segeren was beleidsmedewerker/adviseur HAN en is nu onafhankelijk hoger onderwijs adviseur.
- Prof.dr. R. Tijssen. Robert Tijssen is hoogleraar 'Science and innovation studies', Universiteit Leiden en bijzonder hoogleraar aan Stellenbosch University.
- Dr. D.F. Westerheijden. Don Westerheijden is medewerker onderzoek, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente.
- Prof.dr. K. de Witte. Kristof de Witte is hoofddocent faculteit economie en bedrijfswetenschappen, KU Leuven en bijzonder hoogleraar Effectiveness and efficiency of educational innovations, Maastricht University.
- Drs. F. H. de Zwaan. Frans de Zwaan was beleidsadviseur bij het ministerie van OCW en is sinds 2012 gepensioneerd.

Bijlage 4: Noten

1. De bepaling in punt 5 is ter verduidelijking door de minister van OCW toegevoegd met haar brief van 24 oktober 2016 (brief nr. 1085256)
2. Bij enkele facultatieve indicatoren was niet altijd duidelijk wat precies bedoeld werd Zo werden onder de noemer 'verkorte vwo-routes' in het hbo soms ook andere verkorte trajecten (die ook toegankelijk zijn voor andere getalenteerde leerlingen) of verzwaarde trajecten (die in het geheel niet verkort zijn) geschaard. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij onder andere indicatoren voor deelname aan honourstrajecten en deelname aan brede bachelors.
3. Dit was de enige indicator vermeld in het hoofdlijnenakkoord met de universiteiten. In het beoordelingskader werden alle opties ten aanzien van onderwijskwaliteit en excellentie voor alle instellingen geopend.
4. De NVAO vraagt tussen 2012 en 2016 voor de visitaties van opleidingen in het kader van accreditatie om een aantal indicatoren die zij, in uitwerking van de beoordelingskaders, landelijk gedefinieerd heeft, met name: uitval, rendement, docentkwaliteit, student-docentratio en contacttijd (NVAO, 2013). Deze kengetallen spelen niet *direct* een rol in de oordelen van de visitatiepanels van de standaarden die de opleidingsaccreditatie uitmaken, maar dienen als 'concrete handvatten om met opleidingen het gesprek te voeren over studiesucces en de kwaliteit van docenten' (NVAO, 2013, p. 62). De definities stemmen overeen met de definities zoals die in het beoordelingskader van de commissie zijn verwoord. Dat instellingen regelmatig de kwaliteit van de opleidingen bij studenten, medewerkers, alumni en beroepenveld evalueren, behoort tot de vereisten in de instellingstoets kwaliteitszorg van de NVAO (NVAO, 2014).
5. Het is een indicatie voor kwaliteit op de korte termijn: wat vinden de huidige, nog studerende studenten van hun opleiding? Ook worden de oordelen van uitvallers in het eerste jaar niet in kaart gebracht, omdat de enquête onder ouderejaars wordt afgenomen. Wat afgestudeerden achteraf denken over hun onderwijservaringen, wordt er evenmin door gemeten. Waarop tevredenheid gebaseerd is, wordt niet duidelijk en kan per student verschillen: aantrekkelijke onderwijsvormen, uitdagende stof, relevante vakken, goed contact met docenten of medestudenten, goede studievoorzieningen?
6. Het Siriusprogramma subsidieerde in 2008 t/m 2014 excellentietrajecten in bachelor- en masteronderwijs in hbo en wo na validering ervan door een onafhankelijke commissie.
7. Het is niet mogelijk om op grond van deze indicator uitspraken te doen over de basiskwaliteit en de kwaliteit van de excellentieprogramma's. De expertcommissie Sirius heeft namelijk geen inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van de programma's gegeven.
8. Invalshoeken indirecte kosten:
   a. Overheadformatie als percentage van de totale formatie (fte indirecte kosten / fte totaal). Dit percentage is exclusief de onderwijs- en onderzoeksondersteuning.
   b. Overhead per fte van de gehele organisatie: Inclusief de onderwijs- en onderzoeksondersteuning en inclusief de uitbestedingskosten en het indirecte kostendeel van de automatiseringskosten (dit betreft de kantoorautomatisering en de bedrijfsvoeringsystemen, niet de onderwijs-ICT).
   c. Overhead / omzet: de overhead als percentage van de totale omzet, dit omvat de volgende drie onderdelen: Salarislasten overheadfuncties (eigen personeel) / totale omzet; kosten inhuur / uitbesteding overhead – opbrengst derden overhead)/ totale omzet, en indirecte kosten informatisering en automatisering (excl. eigen personeelskosten) / totale omzet.
9. In het bestand '1 cijfer HO' zijn alle deelnames en resultaten van studenten in het hoger onderwijs, vanaf 1982 tot en met 1 oktober van het afgelopen jaar vastgelegd. Dit bestand wordt elk jaar in januari of februari op de beveiligde site geplaatst. De door DUO verrijkte bestanden van de IB-Groep worden na binnenkomst nogmaals door specialisten van het CBS, de Vereniging Hogescholen en de VSNU gecontroleerd. Als verbeteringen noodzakelijk zijn, krijgt iedereen die bij het project 1 cijfer Hoger Onderwijs betrokken is van DUO een nieuw bestand om zodoende tot dezelfde uitkomsten te kunnen komen.

10. Voor de trendanalyses van de indicatoren op studiesucces is gebruik gemaakt van de berekeningen zoals die door DUO in het kader van de prestatieafspraken zijn gemaakt en gedeeld met de Reviewcommissie en de instellingen.
11. De betrokkenheid van studenten bij de instelling of afdeling waar zij hun onderwijs volgen wordt ook gezien als een belangrijke indicator voor het succes waarmee zij hun opleiding zullen doorlopen. In de USA wordt wel gebruik gemaakt van de “School Commitment Scale” om deze te meten en te relateren aan studiesucces. In verschillende Nederlandse instellingen wordt met het inrichten van “learning communities” geprobeerd deze betrokkenheid te versterken.
12. Sprekend voorbeeld is dat zelfs in techniek studenten context-gebonden leren: Arabische ingenieursstudenten met kennis van woestijnen hebben een achterstand bij vragen over Nederlandse waterhuishouding, en omgekeerd.
13. Internationaal zijn er initiatieven om de employability in kaart te brengen. In de Global university employability ranking (THES, 2016) worden recruters en grote bedrijven gevraagd aan te geven van welke universiteit de afgestudeerden de meest adequate vaardigheden en competenties hebben. De resultaten van de meest recente publicatie zijn beperkt tot vooral technische en management beroepen en richten zich alleen op de (gespecialiseerde) instellingen die op dat terrein internationale reputatie hebben. De publicatie geeft wel aan dat het denken over gebruikersoordelen bij het bepalen van employability niet stilstaat. Dit heeft in Nederland echter nog niet geleid tot recente initiatieven cq resultaten.
14. In 2011 is de Nederlandse overheid gestart met het Topsectorenbeleid voor de Nederlandse economie. Topsectoren zijn gebieden waar het Nederlandse bedrijfsleven en onderzoekscentra wereldwijd in uitblinken. Er zijn negen topsectoren geïdentificeerd. Binnen iedere Topsector hebben het bedrijfsleven, universiteiten, onderzoekscentra en de overheid zich gebundeld in Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI). De TKI’s hebben onderzoeksagenda’s en doelstellingen opgesteld voor de komende jaren. NWO brengt de verschillende partijen bij elkaar om onderzoeksprogramma’s te ontwikkelen en draagt 275 miljoen euro per jaar bij aan de topsectoren, waarvan ruim 100 miljoen euro in het kader van publiek-private samenwerking (PPS, waarin wetenschappers en bedrijven samen onderzoeksprojecten opzetten en financieren). NWO selecteert te financieren onderzoeksprojecten via het systeem van competitie en op basis van haar gebruikelijke kwaliteitsmaatstaven. Juist vanwege de relevantie van onderzoeksthema’s voor de samenleving is kennisbenutting (valorisatie) een belangrijk aandachtsgebied binnen de topsectoren.
15. Zie hiervoor bijvoorbeeld de auditrapportage *Midterm review Dynamiek onderweg (2014)* en de auditrapportages uit 2011 en 2012 van de expertcommissie van het Platform Bèta Techniek, (op www.publiekprivaatsamenwerken.nl)
16. In de hoofdlijnenakkoorden (HLA’s) die de koepels in december 2012 met de Staatssecretaris afsloten werd de afspraak gemaakt dat de instellingen indicatoren zouden ontwikkelen die op termijn kunnen worden gebruik om inspanning en resultaten op het gebied van valorisatie beter meetbaar c.q. zichtbaar te maken. “Inzet is dat er in 2015 een gedragen set indicatoren ontwikkeld en getest is, waarmee de resultaten van de valorisatie-inspanningen in verschillende wetenschapsdomeinen kunnen worden gemeten en beschreven”, aldus beide HLA’s.
17. De afkorting RAAK staat voor: Regionale actie en aandacht voor kennisinnovatie. SIA = Stichting Innovatie Alliantie. Zie: http://www.regieorgaan-sia.nl/
18. Zie Stelselrapportage 2015 en Achtergronddocument 6 bij die stelselrapportage (Zwaartepunten in het onderzoek bij universiteiten en hogescholen). Een soortgelijke inventarisatie is gemaakt voor de Stelselrapportage 2016. Zie: http://www.rcho.nl
19. De categorie ‘Overig’ omvat de CoE’s op het gebied van logistiek, creatieve industrie, onderwijs en toerisme & hospitality.
20. Impact door Samenwerking. Sectorplan voor het Groene HBO 2015-2019 (februari 2015)
21. Voor meer informatie over dit fasemodel: zie: www.rcho.nl of www.publiekprivaatsamenwerken.nl
22. Zie voor deze groslijst: http://www.rcho.nl/media/www_rcho_nl/rc%20overzicht%20indicatoren.pdf

23. De visitaties vinden plaats op een vierpuntsschaal (1/excellent, 2/very good, 3/good, 4/unsatisfactory) en worden toegekend op drie criteria: *research quality, relevance to society* en *viability*. Ten opzichte van de voorgaande versie van het SEP is productiviteit vervallen als criterium, maar het aantal publicaties wordt in sommige jaarverslagen nog vaak door universiteiten gepresenteerd om hun onderzoeksoutput mee te karakteriseren.
24. Zie Stelselrapportage 2015 (paragraaf 3.3) en het bijbehorende Achtergronddocument 6.
25. De afkorting RAAK staat voor: Regionale actie en aandacht voor kennisinnovatie.
26. SIA = Stichting Innovatie Alliantie. Op 1 januari 2014 is deze stichting overgenomen door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en is de naam veranderd naar Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA (Regieorgaan SIA).
27. De VKO (Validatiecommissie Kwaliteitszorg Onderzoek) beoordeelt de kwaliteitsbewaking van het onderzoek aan hogescholen door middel van audits.
28. zie: http://www.vsnu.nl/valorisatie-in-beeld
29. Zie http://www.umultirank.org
30. Ook in andere Europese landen (bijvoorbeeld Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Noorwegen) zijn ter bevordering van zwaartepuntvorming in het onderzoek selectieve middelen beschikbaar gesteld. De toekenning ervan vindt veelal plaats via *research councils* of andere competitieve financieringsvormen, en niet zozeer via prestatieafspraken. Een voorbeeld is het Duitse Exzellenz initiatief. Dit betreft meerjarige middelen die buiten de basisbekostiging om beschikbaar worden gesteld om *Centres of Excellence* in het universitaire onderzoek te vormen. In Nederland was de vorming van *to*ponderzoekscholen in 1999 (de zogeheten dieptestrategie) een voorbeeld van een beleidsinstrument gericht op concentratie en zwaartepuntvorming.[30] Ook het Zwaartekracht programma, uitgevoerd door NWO, is een voorbeeld van een instrument gericht op het tot stand brengen van concentraties van onderzoekers.
31. De Werkgroep Profilering en Bekostiging (WPB 2011) heeft hier relevante aanbevelingen voor gedaan. Dijkgraaf (KNAW, 2011, Jaarrede) bepleitte een combinatie van sectorplannen en sterkere profilering van en door instellingen.
32. KUOZ wordt onderhouden door de VSNU. Het bevat echter een incompleet beeld voor de HOOP sector Gezondheid.
33. Voor de Regeling Stimulering Europees Onderzoek (SEO) gebruikt NWO gegevensbestanden waaruit blijkt hoeveel Europese projectsubsidies door kennisinstellingen zijn ontvangen in het kader van Horizon2020. Zie: http://www.nwo.nl/financiering/onze-financieringsinstrumenten/nwo/stimulering-europees-onderzoek/stimulering-europees-onderzoek.html
34. Met het Valorisatieprogramma ondersteunt het ministerie van Economische Zaken twaalf consortia bij het vormgeven van hun activiteiten op het gebied van ondernemerschapsonderwijs en kennisvalorisatie. Zie: http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/valorisatieprogramma
35. Zie: Adviescommissie Valorisatie: Brief aan de Minister en Staatssecretaris van OCW en de Minister van EZ, d.d. 25 november 2016.
36. Daarbij kan de begin 2012 door de commissie aangereikte set (de ‘groslijst’) van mogelijke indicatoren voor onderzoek en valorisatie als inspiratie dienen. In de begin 2013 door VSNU en Vereniging Hogescholen gepubliceerde werk-set van valorisatie-indicatoren komen een groot aantal van de indicatoren van deze groslijst terug. De groslijst voor het hbo was mede geïnspireerd door projecten als Evaluating Research in Context (ERiC). Zie: http://www.eric-project.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA_6TZJ28
37. Smart staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.
38. De kosten van de commissie betreffen € M 4,8 over een periode van vijf jaar en bestaan uit de kosten van het secretariaat, van door de commissie gemaakte analyses ten behoeve van haar adviezen en rapportages, van de logistiek van het overleg met universiteiten en hogescholen in 2012, 2014 en 2016 en haar vergaderingen.
39. Bij één hogeschool moest het overleg met de medezeggenschap over de eindrapportage nog gevoerd worden. Met twee hogescholen is geen overleg gevoerd en is over dit onderwerp geen informatie bekend.

40. Met twee universiteiten is geen overleg gevoerd en is over dit onderwerp geen informatie bekend.
41. Op basis van de gespreksverslagen die met de betrokken instellingsbesturen zijn afgestemd.
42. In het kader van de eindadvisering in 2016 heeft de commissie met 34 van de 36 hogescholen met een prestatieafspraak overleg gevoerd.
43. In het kader van de eindadvisering in 2016 heeft de commissie overleg gevoerd met 16 van de 18 universiteiten met een prestatieafspraak.
44. Persbericht n.a.v. ISO/LSVB onderzoek prestatieafspraken, 28 oktober 2014
45. Deze meerjarenafspraken legden het initiatief bij de universiteiten en hogescholen: zij kregen de vrijheid om het extra geld in te zetten op de wijze die zij het meest verantwoord achten. Het geld moest uiteraard wel gebruikt worden voor de genoemde ambities. Het extra geld werd dan ook toegevoegd aan de lump sum van de universiteiten en hogescholen. Er werden ook meerjarenafspraken gemaakt met vijf multisectorale hogescholen uit de grote steden, waarbij het specifiek ging om het verhogen van het rendement- en het terugdringen van uitval van niet-westerse allochtone studenten bij deze vijf hogescholen. De minister stelde samen met deze instellingen kwantitatieve streefcijfers op voor 2011 en instellingen kregen de vrijheid om de middelen in te zetten op een manier die het best past bij de studentenpopulatie en de instelling. Afhankelijk van de geboekte resultaten in 2011 kregen instellingen meer of minder financiële middelen in 2012. Zie o.a. Kennis in Kaart 2008 en Kennis in Kaart 2009, gepubliceerd door OCW.
46. De TU's bevinden zich in de categorie 'zeer goed'. Vanwege hun omvangrijke onderzoeksaandeel in de eerste geldstroom, valt het prestatieafspraakbudget relatief laag uit.
47. Zie: Jongbloed, B. en Vossensteyn, H. (2016), University funding and student funding: international comparisons. *Oxford review of economic policy* Vol. 32.No. 4, pp. 576-595.
48. "In de Wetenschapsvisie en in de Kabinetsreactie bij de Nationale Wetenschapsagenda, is besloten dat vanaf 2017 de invloed van de promotiecomponent in het onderzoekdeel van de lump sum (eerste geldstroom) wordt gemaximeerd. De middelen die hierdoor vrijkomen worden ingezet voor profilering op onderzoek dat bijdraagt aan de Nationale Wetenschapsagenda. Hierdoor wordt iedere universiteit gestimuleerd om de stappen in hun onderzoeksprofilering te verbinden met de prioriteiten in de Nationale Wetenschapsagenda. De promotiecomponent zal in 2017 worden verlaagd van 25% naar 20%. De bedragen als gevolg van de verlaging van de promotiecomponent blijven bij de instellingen. Het jaar 2017 is een tussenjaar, waarin er nog geen profileringsafspraken onderzoek zijn en ook geen kwaliteitsafspraken." (OCW 2016d)
49. Zie verslag Tweede Kamer overleg (14 dec 2015) over de Strategische Agenda: Minister Bussemaker: … Die verantwoordelijkheid blijft altijd bij de instelling, maar de instelling moet zich verantwoorden aan zijn studenten. Alle instellingen gezamenlijk moeten zich echter via mij ook verantwoorden aan het parlement om te kunnen uitleggen dat die 20% extra middelen die er straks bijkomt, goed wordt besteed. Ik wil niet dat ik en later mijn opvolger door de Kamer aan de tand worden gevoeld, omdat er mooie beloften zijn gedaan en het vervolgens aan de bestuurders wordt overgelaten. Dan zal worden gesteld dat wij op geen enkele manier kunnen aangeven dat zij het geld goed besteden. Nogmaals, ik wil dat men op instellingsniveau afspraken maakt, maar ik wil ook dat men met andere instellingen afspraken maakt bijvoorbeeld tussen mbo en hbo. Ik wil dat men zelf prioriteiten stelt. Ik heb al eerder gezegd dat niet iedereen hetzelfde hoeft te doen; ik wil juist meer profilering en meer aandacht voor bepaalde thema's, inhoud of onderwijsmodellen. (zie https://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A02595
50. Smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden