VAN AFVINKEN **NAAR AANVONKEN**

evaluatiecommissie
prestatiebekostiging
hoger onderwijs

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf 3

Samenvatting 4

1. Inleiding en opdracht 6

Opbouw van het rapport 8

2. Evaluatie prestatiebekostiging 9

Inhoud en achtergrond 9
Prestatiebekostiging hoger onderwijs 10
Effectiviteit en proportionaliteit 13
Proces 15
Kwaliteitscultuur 16
Samenvattend oordeel 19

3. Hoe nu verder? 20

1. Strategische visie op het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek in Nederland 20
2. De rol van de overheid als kadersteller 22
3. De rol van de onderwijsinstellingen als maatschappelijk dienstverlener 23
4. Verhouding horizontale en verticale governance 25
5. Kwaliteitsafspraken 25
6. Permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijsstelsel 27
7. Bekostiging 28
8. Dialoog over het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek van de toekomst 29

Bijlagen 30

WOORD VOORAF

Het evalueren van de bij wijze van experiment ingezette prestatiebekostiging, en het beantwoorden van de vraag of het experiment heeft bijgedragen aan de kwaliteitscultuur binnen hogescholen en universiteiten. Dat waren de vragen waarmee de ministerraad, op voorstel van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Evaluatiecommissie op pad stuurde. Wij doen van onze bevindingen graag verslag in voorliggend rapport.

Het werd een mooie reis door een al even gevarieerd als rijk geschakeerd stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Dat geldt niet alleen de hogescholen en universiteiten zelf, maar ook het brede scala van koepels, toezichthouders, inspecties, accreditatie-organen en andere bij de vitaliteit en kwaliteit van dit stelsel betrokken organisaties.

Zonder aarzeling hebben de leden van deze commissie de opdracht aanvaard omdat zij overtuigd zijn van het eminente belang van een vitaal en goed functionerend stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Dat is in Nederland in internationaal opzicht al van een hoog niveau. Maar omwille van de toekomstbestendigheid ervan is er alle reden om niet achterover te leunen, en daar waar mogelijk tot verdere verbetering te komen. Zeker nu een ruimere beschikbaarheid van middelen tot de mogelijkheden behoort, gaat het erom die middelen slim en gericht in te zetten. Ontwikkelingen als digitalisering en internationalisering (niet nieuw, maar in onze tijd wel accelererend aanwezig), vragen om het vermogen van hogescholen en universiteiten om hierop alert in te spelen.

Kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingen zijn niet alleen voor de studenten van het grootste belang, maar ook voor het afnemend beroepenveld en de maatschappij als geheel. Voor een samenleving die zich in balans ontwikkelt, en waarin onze jonge mensen zich maximaal kunnen ontplooien (en dat geldt steeds meer ook voor degenen die zich in de loop van hun leven moeten of willen om- en bijscholen). En ook voor een economie die kennis, innoverend vermogen en wijze verbeeldingskracht steeds meer als belangrijkste grondstoffen kent.

Het bevorderen van kwaliteit in zo'n stelsel vraagt om erkenning van het wezenlijke inzicht dat onderwijs, onderzoek en valorisatie in samenhang en wederkerigheid moeten worden georganiseerd en beoordeeld om de kwaliteit en vitaliteit van hogescholen en universiteiten te bevorderen, én het stelsel als geheel toekomstbestendig te maken.

Toekomstbestendigheid van het stelsel bevorderen: dat was ook de boodschap van de commissie Veerman in het rapport 'Differentiëren in drievoud'. De prestatiebekostiging die als experiment is ingezet was mede bedoeld om de richting die door die commissie werd gewezen, verder te ontwikkelen. In dat verband heeft die prestatiebekostiging zeker zijn betekenis gehad, maar de Evaluatiecommissie wijst erop dat die vorm van bekostiging ook tot effect had dat de aandacht uitging naar het toch vooral behalen van kwantitatieve afspraken.

De Evaluatiecommissie vraagt zich af of een dergelijke wijze van bekostiging ook voor de komende jaren onverkort moet worden gehandhaafd, of dat er ruimte moet zijn voor een alternatieve vorm van bekostiging. Een vorm die hogescholen en universiteiten uitnodigt voor zichzelf en voor het stelsel als geheel niet alleen de vraag te beantwoorden of we de afspraken goed zijn nagekomen, maar ook bevordert dat we de goede afspraken maken. Dat zijn afspraken waarin de eigen verantwoordelijkheid en de variëteit van de instellingen optimaal tot hun recht kunnen komen. En dat zijn afspraken waarmee het stelsel als geheel adequaat kan inspelen op de belangrijke veranderingen en uitdagingen die zowel van buitenaf als van binnenuit op ons afkomen. Een wijze van bekostiging waar niet alleen het presteren, maar ook externe oriëntatie en innovatie nadrukkelijk worden gestimuleerd.

De Evaluatiecommissie wil alle gesprekspartners en onderzoekers die bij het voorbereiden van het rapport betrokken waren zeer hartelijk danken. De ministerraad, en in het bijzonder de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en haar medewerkers willen wij bedanken voor het vertrouwen en de inspirerende samenspraak.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar onze secretaris, Cathalijne Dortmans, die op indrukwekkende wijze de voorbereidende werkzaamheden organiseerde, de commissie inhoudelijk heeft ondersteund, en de tekst van het rapport heeft opgesteld.

Wim van de Donk, voorzitter
Edith Hooge
Hans de Jong
Frans Leijnse, vice-voorzitter
Yvonne Moerman-van Heel
Tariq Sewbaransingh
Adam Tyson
Els Verhoef

SAMENVATTING

De Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs heeft van de ministerraad de opdracht gekregen het experiment van de prestatiebekostiging te evalueren en de vraag te onderzoeken of het experiment heeft bijgedragen aan de groei van een kwaliteitscultuur. De Evaluatiecommissie heeft ervoor gekozen een strategische evaluatie uit te voeren. Het functioneren van het instrument prestatiebekostiging is daarbij in een historische en brede context geplaatst. Daartoe heeft de Evaluatiecommissie diverse gesprekken gevoerd en empirisch onderzoek laten verrichten. Het rapport van de commissie Veerman is voor de Evaluatiecommissie een belangrijk referentiepunt geweest als richtingwijzer voor het hoger onderwijs in Nederland. Het experiment van de prestatiebekostiging heeft de gelegenheid geboden om te leren van een instrument ter stimulering van de aanbevelingen van de commissie Veerman. Daarmee zijn ervaringen opgedaan in een omgeving die draait om leren. En op basis van die ervaringen kan een volgende stap worden gezet in de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Voor de evaluatiecommissie is hierbij de externe oriëntatie van hogescholen en universiteiten van cruciaal belang, evenals de samenhang en een elkaar versterkende wisselwerking tussen onderwijs, onderzoek en valorisatie, en de verbinding tussen studenten, docent/onderzoekers en bestuurders.

Hieronder volgen de belangrijkste aanbevelingen van de Evaluatiecommissie, gericht op de verdere inrichting van een vitaal stelsel van onderwijs en onderzoek.

1. Ontwikkel een strategische en toekomstbestendige visie op het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek in Nederland

De samenhang en elkaar versterkende wisselwerking tussen onderwijs, onderzoek en valorisatie moeten worden verankerd in een stevige en langjarige visie op de ontwikkeling van het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek, als onderdeel van het onderwijsstelsel als geheel. Bij de totstandkoming van de landelijke visie is het van belang om aan te sluiten bij voorbeelden uit diverse regio's in Nederland, zodat de daar bestaande dynamiek optimaal wordt benut. De visie moet verder rekening houden met (inter)nationale ontwikkelingen, een leven lang leren en de gevolgen van digitalisering, als ook een integrale kijk bieden op bestaand beleid voor wetenschap, topsectoren, valorisatie, innovatie en arbeidsmarkt. Over deze onderwerpen is al veel gepubliceerd en beleid ontwikkeld. Het is niet zozeer nodig om nieuw beleid te ontwikkelen; het gaat nadrukkelijk om een samenhangende benadering en het versterken van de onderlinge verbindingen van wat soms nogal verspreid is opgeschreven. Het kabinet bevordert een gezamenlijke visie met betrokkenen bij het hoger onderwijs, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Deze visie draagt bij aan een ambitieuze strategie voor de verdere ontwikkeling van ons land.

2. Stel als overheid duidelijke kaders voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

Uit het oogpunt van algemeen publiek belang is het legitiem dat de nationale overheid kaders opstelt voor de kwaliteitsprestatie die zij verwacht voor de aan hogescholen en universiteiten ter beschikking gestelde middelen. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van deze belangrijke instellingen en de doelmatigheid bij de besteding van publieke middelen. De overheidskaders horen generiek van aard te zijn, duidelijkheid op hoofdlijnen te scheppen en ruimte te laten voor diversiteit van instellingen. Op het gebied van macrodoelmatigheid dient de overheid, in actieve samenspraak met de relevante partijen en in samenhang met de hierboven genoemde strategie, nog een visie te ontwikkelen. De rol van de overheid is een integrale benadering te bevorderen en de onderlinge verbindingen te versterken. Dit geldt ook voor de eigen werkwijze binnen het kabinet en binnen de rijksoverheid.

3. Neem als hogeschool en universiteit de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en uitvoeren van de taken die een groot publiek belang dienen

Er is een verdergaande cultuurverandering nodig in het hoger onderwijs waarbij de blik meer op de buitenwereld wordt gericht. Een regelmatige zelfevaluatie door hogescholen en universiteiten is daarom hard nodig. Deze zelfevaluatie mondt uit in een waardengeoriënteerd instellingsplan met een missie, visie en strategie, mede gericht op de maatschappelijke impact van de betreffende instelling. Ook draagt een periodieke en grondige evaluatie bij aan een bewust zelfbesef en daarmee aan een actieve en open verhouding tot de buitenwereld, bijvoorbeeld in periodiek gesprek met stakeholders.

4. Vind aansluiting tussen het verticale en het horizontale sturingsniveau

De centrale overheid draagt een legitieme stelselverantwoordelijkheid. Daarom is invulling van de verticale sturingslijn tussen overheid en hogeronderwijsinstellingen noodzakelijk. Van de hogescholen en universiteiten wordt verwacht dat zij zich

meer op de buitenwereld richten en in een permanente dialoog met interne en externe stakeholders treden. De verticale governance bevordert actief de ruimte voor horizontale pluriformiteit en de eigen verantwoordelijkheid van hogescholen en universiteiten. Op het horizontale niveau dient men zich voldoende bewust te zijn van de politieke en financiële context van de verticale sturingsrelatie en de publieke belangen die een rol spelen: toegankelijkheid, kwaliteit, en doelmatigheid. De centrale overheid doet aan metasturing op stelselniveau, en stimuleert de kenniscirculatie en de verbinding tussen de relevante actoren.

5. Stel kwaliteitsafspraken op als onderdeel van het instellingsplan nieuwe stijl

In het akkoord over het studievoorschot is afgesproken dat de vrijgekomen middelen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs. Generieke kwaliteitsafspraken komen in overleg tussen de minister van OCW (en de minister van EZ voor 'groen onderwijs') en de instellingen tot stand, gelden voor alle hogescholen en universiteiten en bevatten een kleine set verplichte indicatoren. De concrete vertaling van de kwaliteitsafspraken maakt deel uit van het waardengeoriënteerde instellingsplan van de afzonderlijke onderwijsinstellingen. Neem hiervoor voldoende tijd, zodat binnen en buiten de instellingen het gesprek kan worden gevoerd. De Evaluatiecommissie ziet een samenhang tussen de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, het onderzoek en valorisatie. Middelen voor onderwijskwaliteit kunnen dus breder ingezet worden dan voor onderwijskwaliteit alleen. Generieke afspraken die hun neerslag krijgen in de instellingsplannen maken afzonderlijke kwaliteitsafspraken, zoals is gebeurd met de prestatieafspraken, tussen de minister van OCW en de individuele onderwijsinstellingen overbodig.

6. Van review naar regie

De drukte in het hogeronderwijsveld is aanzienlijk op het gebied van toezicht en de borging van kwaliteit. Er vindt echter op dit moment geen stelselmatige doorlichting plaats van het hoger onderwijs en onderzoek, gericht op de lange(re) termijn. Voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van kwaliteit, profilering en doelmatigheid op stelselniveau is een onafhankelijke regisseur noodzakelijk die op enige afstand van de politiek functioneert. Het hoger onderwijs verdient een monitorend orgaan op stelselniveau dat de afzonderlijke instellingen stimuleert hun eigen doelstellingen te realiseren én oog te hebben voor het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek als geheel. Die regierol kan worden ingevuld door de instelling van de permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijsstelsel (commissie KIHOS). Hiermee krijgen de werkzaamheden van de Reviewcommissie een vervolg in een doorontwikkelde vorm. De permanente commissie toetst de afzonderlijke instellingsplannen (aan de nationale kaders) en licht mede op basis hiervan elke vijf jaar de ontwikkeling door van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Daarnaast adviseert de commissie de minister van OCW over de macrodoelmatigheid van nieuwe én bestaande opleidingen. De taken van de huidige CDHO kunnen opgaan in de commissie KIHOS. Ook is een herijking van de bestaande taakverdeling tussen NVAO, Inspectie, de adviesorganen en de toekomstige permanente commissie KIHOS noodzakelijk. Afgezien van de raakvlakken in taken is het noodzakelijk om de informatiebehoefte en -stromen tussen de 'toezichthouders' meer met elkaar in overeenstemming te brengen.

7. Voer een bekostigingssystematiek in die de gewenste ontwikkelingen in het hoger onderwijs prikkelt

De Evaluatiecommissie stelt voor de oplopende middelen die vrijkomen als gevolg van het studievoorschot duidelijk af te bakenen ('kwaliteitsbekostiging'). Hiermee wordt geen nieuw geld in een oud systeem gestopt. De in de begroting van OCW opgenomen structurele middelen voor de Prestatiebox moeten niet terugvloeien in de lumpsum maar gecontinueerd en afgebakend worden voor het realiseren van de doelstellingen voor de missie van de instelling ('missiebekostiging'). De kwaliteitsafspraken en de doelstellingen voor de instellingsmissie maken nadrukkelijk deel uit van de instellingsplannen, die door de permanente commissie KIHOS in samenhang worden bezien. Instellingen krijgen de middelen toegewezen op basis van trekkingsrechten. De permanente commissie KIHOS adviseert de minister van OCW hierover. De Evaluatiecommissie ondersteunt de huidige politieke discussie over het beschikbaar stellen van aanvullende middelen voor het hoger onderwijs en onderzoek. Wel doet de Evaluatiecommissie hierbij de aanbeveling om deze aanvullende middelen besteedbaar te maken binnen het door de Evaluatiecommissie voorgestelde kader voor kwaliteits- en missiebekostiging.

8. Dialoog over het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek van de toekomst (en over een systematiek van bekostigen die daaraan dienend is)

De Evaluatiecommissie beveelt aan om snel na de start van een nieuw kabinet een dialoog te organiseren. Aan deze dialoog nemen alle betrokkenen bij het hoger onderwijs deel, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Doel van de dialoog is te komen tot een gezamenlijke consensus over een houtskoolschets van het nieuwe kabinet voor een strategische visie op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Daarnaast kunnen stappen worden gezet voor de verdere uitwerking van de inrichting van het stelsel en een daaraan ondersteunend (bekostigings)systeem.

1

INLEIDING EN OPDRACHT EVALUATIECOMMISSIE

De ministerraad heeft op voorstel van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs (hierna: de Evaluatiecommissie) ingesteld om het experiment van de prestatiebekostiging te evalueren. Het experiment duurt van 1 januari 2012 tot en met uiterlijk 31 december 2017 en heeft betrekking op de publiek bekostigde hogeronderwijsinstellingen in Nederland.

De Evaluatiecommissie heeft tot taak:

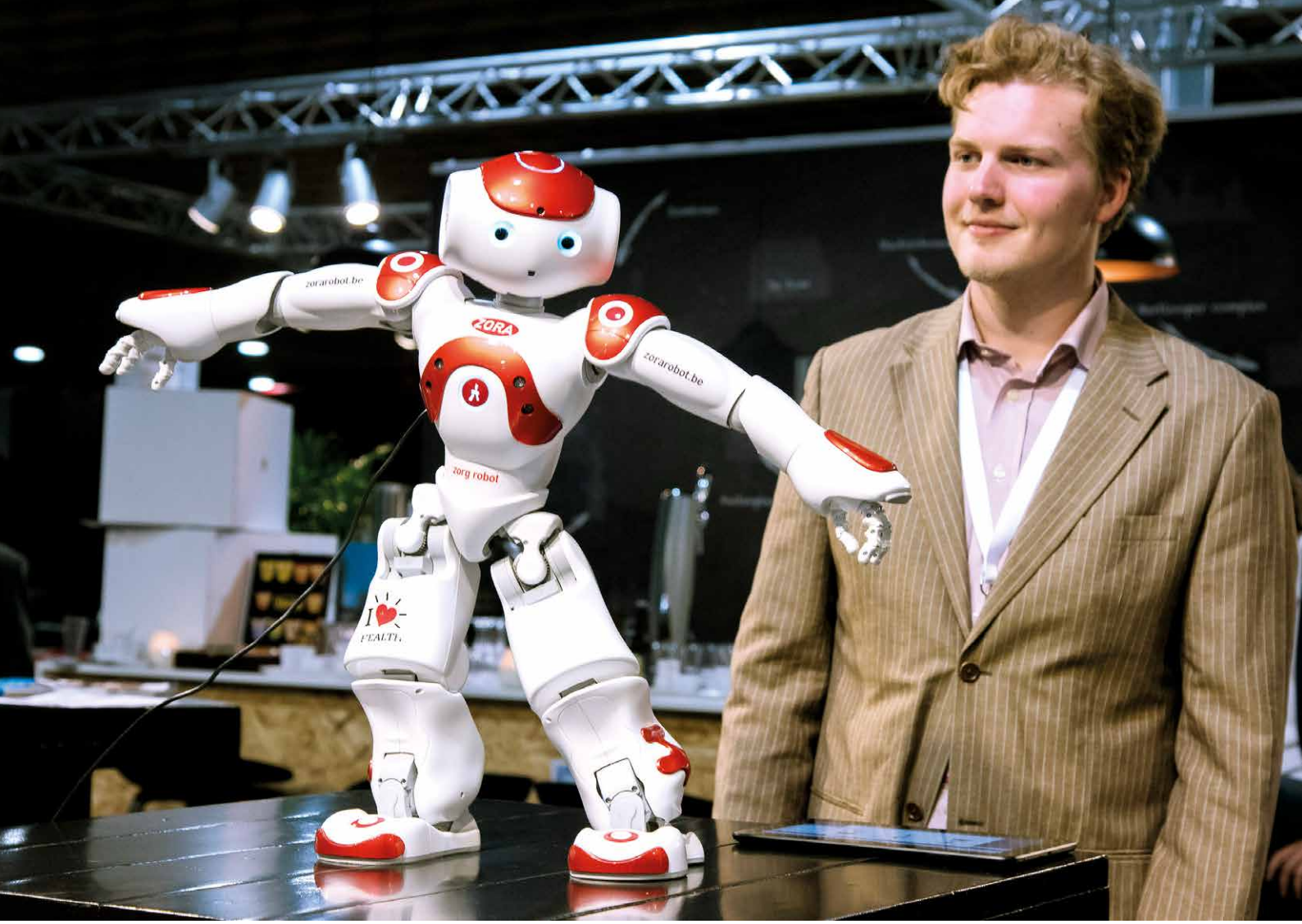
1. het evalueren van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs, op basis van de in het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs[1] vastgestelde criteria, waarbij de effectiviteit en de doelmatigheid van het experiment centraal staan, mede in relatie tot de administratieve lasten.
2. het onderzoeken van de vraag of het experiment heeft bijgedragen aan de groei van een kwaliteitscultuur binnen het hoger onderwijs;
3. het opstellen van een rapport met de resultaten van de evaluatie en het onderzoek ten behoeve van de minister.[2]

De vraag om te onderzoeken of het experiment heeft bijgedragen aan de groei van een kwaliteitscultuur binnen het hoger onderwijs is door de minister van OCW toegevoegd aan de evaluatiecriteria uit het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs. Een aantal hogeronderwijsinstellingen heeft gaandeweg het experiment gewezen op het risico dat kwantitatieve indicatoren een doel op zich zouden worden en het uiteindelijke doel, de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, uit het oog zou worden verloren. De minister van OCW heeft bevestigd dat de kwaliteit voorop hoort te staan. De prestatieafspraken zijn daarbij een middel en geen doel op zich: 'Het gaat erom een kwaliteitscultuur te stimuleren, een cultuur waarin kwaliteit van onderwijs en onderzoek wordt bevorderd'.[3]

Het thema kwaliteitscultuur was voor de commissie aanleiding om haar taakopdracht breed op te vatten en te kiezen voor een meer strategische evaluatie. Uitgangspunt hierbij is het opsporen van patronen en mechanismen die bijdragen aan een vitaal stelsel van hoger onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie voor de lange termijn. Dit uitgangspunt is voor de commissieleden de belangrijkste motivatie geweest om haar werk te doen. Het functioneren van het instrument prestatiebekostiging is daarbij in een historische en brede context van strategische doelstellingen voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek geplaatst. Historisch, omdat het experiment plaatshad in zich telkens verder ontwikkelende noties van op kwaliteit gerichte borging, sturing en financiering. En breed vanwege de rijkere beleidsagenda die van toepassing is op de instellingen en het werk dat zij mogen doen. Te denken valt onder meer aan het beleid dat is gericht op de topsectoren en valorisatie, en de Nationale Wetenschapsagenda.

Over een vitaal en goed functionerend stelsel van hoger onderwijs heeft de commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (commissie Veerman) in 2010 een toonzettend en breed gedragen advies gegeven in haar rapport 'Differentiëren in drievoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs'. Dit advies heeft voor de Evaluatiecommissie aan actualiteit niets ingeboet en is als richtingwijzer voor de toekomst van het hoger onderwijs nog steeds relevant. De commissie Veerman constateerde dat het bestel niet toekomstbestendig was, gegeven de ambitie om tot de top van kenniseconomieën te behoren. Daarom moest een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs worden gegeven. De commissie pleitte voor drievoudige differentiatie in het hoger onderwijs: differentiatie in de structuur van het stelsel, in profielen van instellingen en in het onderwijsaanbod. Met het advies gaf de commissie Veerman een duidelijke en wenselijke richting aan het toekomstbestendig maken van het hoger onderwijsstelsel in Nederland. De Evaluatiecommissie heeft bij haar werkzaamheden dan ook

1 Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs, Staatsblad jaargang 2012, nr. 534, artikel 3
2 Instellingsbesluit Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs, Staatscourant jaargang 2016, nr. 44573, artikel 2
3 Uitkomsten van de midterm review prestatieafspraken hoger onderwijs, Kamerstukken II, 31 288, nr. 411



aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het experiment van de prestatiebekostiging een bijdrage heeft geleverd aan het stimuleren van die richting.[4]

Het experiment van de prestatiebekostiging mag zich verheugen in een grote belangstelling. De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHO; hierna: de Reviewcommissie. Zie ook box 1) heeft in januari 2017 haar laatste stelselrapportage opgeleverd[5], als ook recent een advies over het vervolgproces na 2016 dat gelijktijdig met dit rapport openbaar wordt gemaakt. Daarnaast heeft de vereniging van universiteiten (VSNU) een eigen eindrapport gepubliceerd.[6] De Vereniging Hogescholen (VH) heeft aan de commissie Prestatieafspraken hbo de opdracht gegeven het bestuur te adviseren over het sturingsconcept van prestatieafspraken met hogescholen (commissie Slob).[7] Met waardering heeft de Evaluatiecommissie kunnen kennisnemen van de diverse rapportages, mede ten behoeve van haar eigen bevindingen en aanbevelingen. In aanvulling op bovengenoemde rapportages heeft de Evaluatiecommissie onderzocht of en hoe het experiment heeft doorgewerkt binnen de hogescholen en universiteiten.

Niet alleen op het centrale bestuurlijke niveau maar ook op het decentrale niveau binnen instellingen, ofwel de dagelijkse werkvloer.

Box 1: betrokkenen bij experiment prestatiebekostiging (afgezien van de bekostigde hogescholen en universiteiten)

- Centrale overheid: minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en bewindslieden Economische Zaken (EZ; verantwoordelijkheid voor onderwijs in de sector landbouw ('groen onderwijs'), topsectorenbeleid en valorisatie);
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHO; hierna: Reviewcommissie): deze commissie is in februari 2012 ingesteld met als taak de minister van OCW te adviseren over de voorstellen, voortgang en resultaten van de universiteiten en hogescholen van de prestatieafspraken. Daarnaast heeft de Reviewcommissie de minister geadviseerd over de toekenning van een

4 Zie voor een eigenstandige en actuele bijdrage aan het debat en een overzicht van de nationale en internationale literatuur over de toekomst van dat stelsel van hoger onderwijs en onderzoek: Van der Zwaan, B., 2016: *Haalt de universiteit 2040? Een Europees perspectief op wereldwijde kansen en bedreigingen,* Amsterdam University Press.
5 Stelselrapportage 2016 - Vierde jaarlijkse monitorrapport over de voortgang van het proces van profilering en kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs en onderzoek, RCHO, januari 2017
6 'Prestaties in perspectief', eindrapport Hoofdlijnenakkoord en prestatieafspraken, oktober 2016
7 'Kwaliteit door dialoog', eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo, januari 2017)

selectief budget voor profilering en zwaartepuntvorming aan individuele instellingen. De Reviewcommissie heeft jaarlijks een monitorrapport opgesteld ('stelselrapportage') over de voortgang van het proces van profilering in het hoger onderwijs en onderzoek. In 2014 heeft de Reviewcommissie een 'mid-term-review' opgesteld over de wijze waarop de individuele instellingen die middelen uit het selectieve budget hebben ontvangen, uitvoering geven aan hun plannen. Met het uitbrengen van een advies aan de minister voor het vervolgproces na 2016 zijn de taken van de Reviewcommissie begin 2017 beëindigd[8].

- Vereniging van universiteiten (VSNU): de VSNU wordt gevormd door de Nederlandse Universiteiten. De VSNU behartigt de belangen van de universiteiten naar kabinet, politiek, overheid en maatschappelijke organisaties. De VSNU heeft op 9 december 2011 een Hoofdlijnenakkoord gesloten met de toenmalige staatssecretaris van OCW, mede namens de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Dit Hoofdlijnenakkoord ligt aan de basis van de prestatieafspraken die de individuele universiteiten met de staatssecretaris in november 2012 hebben gemaakt.

- Vereniging Hogescholen (VH): De Vereniging Hogescholen is de belangen- en werkgeversvereniging van de door de overheid bekostigde Nederlandse hogescholen. De VH (destijds HBO-raad) heeft op 12 december 2011 een Hoofdlijnenakkoord gesloten met de toenmalige staatssecretaris van OCW, mede namens de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Dit Hoofdlijnenakkoord vormt het kader voor de prestatieafspraken die de afzonderlijke hogescholen met de staatssecretaris hebben gemaakt in november 2012.

- Open Universiteit: de Open Universiteit heeft als publiek bekostigde universiteit in het hoger onderwijsbestel een bijzondere opdracht: het ontwikkelen en aanbieden van open hoger afstandsonderwijs. In mei 2013 heeft de minister van OCW prestatieafspraken gemaakt met de Open Universiteit.

Voor een overzicht van alle actoren in het hoger onderwijs: zie bijlage bij 'Van toezicht naar verantwoording'.[9]

Om te komen tot haar bevindingen en aanbevelingen heeft de Evaluatiecommissie veel gesprekken gevoerd en opdracht gegeven voor diverse onderzoeken. Een uitgebreide beschrijving hiervan is opgenomen in bijlage 1. De deelname aan die gesprekken en onderzoeken kenmerkten zich door een grote bereidheid tot een constructief gesprek en een intrinsieke betrokkenheid bij het hoger onderwijs.

Opbouw van het rapport

De Evaluatiecommissie heeft de evaluatie van het experiment van de prestatiebekostiging als vertrekpunt genomen. Door middel van dit experiment zijn ervaringen opgedaan met een alternatieve bekostigingssystematiek. Deze ervaringen zijn door de Evaluatiecommissie verzameld, onder meer door het uitvoeren van empirisch onderzoek en het voeren van vele gesprekken. Op grond hiervan komt de Evaluatiecommissie tot een oordeel op hoofdlijnen over de werking van het instrument. Ook heeft de Evaluatiecommissie een advies over een volgende fase voor de inrichting (van een vorm van bekostiging) die bijdraagt aan een vitaal en toekomstbestendig stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek in Nederland.

Hoofdstuk 2 gaat in op de evaluatie van het experiment op basis van de gesprekken en onderzoeken die door de Evaluatiecommissie zijn (uit)gevoerd. De bevindingen van de Evaluatiecommissie leiden tot een samenvattend oordeel.

In hoofdstuk 3 vormt het samenvattend oordeel de basis voor een samenhangend advies. Dit advies beslaat acht paragrafen met een aantal concrete aanbevelingen, zowel op inhoud als over het vervolg na het aantreden van een nieuw kabinet.

8 'Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016' – advies en zelfevaluatie, Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, januari 2017
9 'Van toezicht naar verantwoording' – de werking van toezicht in het hoger onderwijs, Berenschot, januari 2017

2

EVALUATIE PRESTATIE-BEKOSTIGING

Inhoud en achtergrond

De invoering van de prestatiebekostiging vloeit onder andere voort uit het advies van de commissie Veerman. Die commissie stelde voor om het deel studentgebonden financiering bij de universiteiten kleiner te maken ten gunste van een groeiend aandeel missiegebonden financiering. Hierbij zou de keuze voor een bepaald profiel en daarop gebaseerde prestaties worden beloond[10]. Op verzoek van de toenmalig staatssecretaris van OCW heeft de werkgroep Profilering en Bekostiging in 2011 het rapport 'Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek' uitgebracht. In de strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' (2011) – is vervolgens aangekondigd dat tot de invoering van een vorm van prestatiebekostiging zou worden overgegaan vanaf het studiejaar 2012/2013. De uitwerking van die vorm van prestatiebekostiging week op onderdelen af van de missie- of profielgebonden financiering die de commissie Veerman en de werkgroep Profilering en Bekostiging voorstonden.

Op advies van de Raad van State is de prestatiebekostiging uiteindelijk als een experiment uitgewerkt. De oorspronkelijk gekozen grondslag in de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW) voor de prestatiebekostiging was volgens de Raad van State ontoereikend.[11] Naar aanleiding van het advies om gebruik te maken van het experimenteerartikel in de WHW duurt het experiment zes jaar (tot en met uiterlijk 31 december 2017) en wordt het in opdracht van het kabinet geëvalueerd. Het voordeel hiervan was volgens de Raad van State dat ervaring kon worden opgedaan met de nieuwe bekostigingsvariant.

Met het experiment van de prestatiebekostiging is beoogd om op basis van plannen van de individuele hogeronderwijsinstellingen voor het tijdvak 2013 tot en met 2016 de prestaties van die instellingen te verhogen door middel van bekostiging op de volgende aspecten:

- Onderwijskwaliteit en studiesucces:
  - Kwaliteit en excellentie, met als indicator studenttevredenheid, deelname aan excellentietrajecten of percentage studenten in opleidingen met een goed/excellent-score van de NVAO;
  - Studiesucces, met de indicatoren uitval (eerste jaar), switch (eerste jaar) en bachelorrendement;
  - Maatregelen, met als indicatoren onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en indirecte kosten bij een instelling;
- Profilering en zwaartepuntvorming: versterking van de zwaartepunten in het onderzoeks- en onderwijsbeleid van een instelling en differentiatie van het onderwijsaanbod van een instelling naar niveau, inhoud en vorm van het onderwijs;
- Valorisatie: proces van waardecreatie uit kennis binnen een instelling gericht op economische en maatschappelijke benutting van die kennis.

Door middel van de prestatiebekostiging is een budget ter grootte van 7% van het onderwijsdeel van de hogeronderwijsbekostiging bestemd voor 'kwaliteit en profiel'. Daarmee is het studentafhankelijke deel van de bekostiging voor de onderwijsinstellingen kleiner geworden. Het percentage van 7% is onderverdeeld in een voorwaardelijk budget van 5% voor het aspect onderwijskwaliteit en studiesucces, en een selectief budget van 2% voor profilering en zwaartepuntvorming.[12]

Als uitwerking van de strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW begin december 2011 hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de VH (destijds HBO-raad) afgesloten. Kort voor een kabinetswissel zijn de prestatieafspraken tussen de toenmalig staatssecretaris van OCW en de bekostigde instellingen gemaakt. De commissie Slob gaat op de politieke ontwikkelingen uitgebreider in.[13]

Afgezien van de politieke context vormt het in 2011 dominante politiek-ideologische referentiekader van New Public Management (NPM) – waarbinnen meetbare en concrete resultaten, en resultaatafhankelijke financiering

10 'Differentiëren in drievoud – omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs', advies van de commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, april 2010, bladzijde 8
11 Advies Raad van State W05.12.0134/I, 22 juni 2012
12 Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs, Staatsblad jaargang 2012, nr. 534, nota van toelichting
13 'Kwaliteit door dialoog' – eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo, januari 2017, bladzijde 14

goed passen – een vruchtbare voedingsbodem voor de invoering van de prestatiebekostiging. Daarnaast levert de toenemende behoefte van studenten (en hun ouders) aan informatie over de kwaliteit van een opleiding een belangrijke context. Deze informatiebehoefte versterkt het gedachtengoed van 'meten is weten'. Want met de aanpassingen als gevolg van de Wet studievoorschot hoger onderwijs voelen studenten en hun ouders de gevolgen van een verkeerde studiekeuze harder in hun portemonnee. Tot slot kan de maatschappelijke en politieke onrust door een aantal incidenten in het (hoger) onderwijs niet onvermeld blijven. Deze onrust leidde tot de roep om maatregelen die grip geven op de kwaliteit en het niveau van het hoger onderwijs. Een voorbeeld daarvan is het verzoek van de Tweede Kamer om in de prestatieafspraken een minimumaantal contacturen van twaalf uur per week in het eerste studiejaar op te nemen. Kort samengevat: in 2011 heerste om meerdere redenen een gevoel van urgentie tot kwaliteitsverhoging van het hoger onderwijs én transparantie daarover, binnen een zakelijk getinte sturingsfilosofie.

Bij het toekennen en continueren van het profileringsbudget van 2% heeft de minister van OCW bij de start en tijdens het experiment – bij de midterm review in 2014 – een bekostigingsbesluit genomen. Besluitvorming over de financiële gevolgen voor het tijdvak na 2016 (in concreto: het jaar 2017) van het voorwaardelijke budget van 5% voor onderwijskwaliteit en studiesucces heeft plaatsgehad in het najaar van 2016. De minister heeft zich bij alle bekostigingsbesluiten laten adviseren door de Reviewcommissie. Onvoldoende prestaties bij de eindbeoordeling op het aspect 'studiesucces' hebben in 2016 bij zes hogescholen geleid tot een financiële korting. Hierbij zijn zij een gedeelte van hun aandeel in de prestatiebekostiging voor onderwijskwaliteit en studiesucces misgelopen. De minister heeft overigens besloten de zes betreffende hogescholen voor de helft minder te korten dan de korting die uit het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs zou volgen. In totaal bedroeg de korting voor de zes hogescholen circa € 7 miljoen. Deze korting is toegepast in 2017. De opbrengst van de korting is naar de hogescholen gegaan die op alle drie de te beoordelen aspecten van onderwijskwaliteit en studiesucces een positief advies hebben gekregen. Dit ook in het licht van de afspraak in het hoofdlijnenakkoord met de Vereniging Hogescholen (destijds HBO-raad) uit december 2011 over de verdeling van de opbrengst van de eventuele korting.[14]

Prestatiebekostiging hoger onderwijs

Elke vorm van bekostiging geeft sturing.[15] Omdat de centrale overheid het hoger onderwijs en onderzoek financiert, stuurt die overheid dus per definitie. En elke vorm van bekostiging biedt positieve en negatieve ('perverse') effecten, dus ook prestatiebekostiging. Zo stelde de commissie Veerman dat instellingen worden verleid tot imitatiegedrag en het kopiëren van populaire opleidingen als de instellingen geprikkeld worden door een op studentenaantallen gebaseerde bekostiging. De commissie Veerman was echter ook van mening dat de overheid terughoudend moet zijn met directe vormen van prestatiebekostiging: deze kunnen ongewenst strategisch gedrag of zelfs weer een nieuw soort uniformiteit teweegbrengen.[16]

De Evaluatiecommissie heeft hoogleraar Bestuurskunde Hans de Bruijn gevraagd om een essay over de effecten van prestatiesturing in het algemeen en in het hoger onderwijs in het bijzonder.

14 Eindbeoordeling prestatieafspraken hoger onderwijs, Kamerstukken II, 31 288, nr. 562
15 Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlands hoger onderwijs, CHEPS, januari 2017
16 'Differentiëren in drievoud – omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs', commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, april 2010, bladzijde 40

Onderstaand kader bevat hiervan een samenvatting. Voor de uitgebreide beschouwing beveelt de Evaluatiecommissie van harte het lezenswaardige essay van Hans de Bruijn aan.[17]

Box 2: Samenvatting essay Hans de Bruijn over prestatiebekostiging

Prestatiesturing werkt alleen als deze niet in een vacuüm tot stand komt en is ingebed in andere beleidsmaatregelen van het ministerie van OCW en hogeronderwijsinstellingen. De paradox is dat de invloed van prestatiesturing minder is als er ook andere stimulerende maatregelen worden genomen. Daarnaast spelen maatschappelijke ontwikkelingen een rol. Dergelijke ontwikkelingen zijn deels intentioneel; deels zijn ze er gewoon.

De positieve en 'perverse' effecten van prestatiebekostiging zijn vaak elkaars spiegelbeeld:
- Een hogere productiviteit versus 'gaming the numbers' met slechts aandacht voor prestaties op papier;
- Innovaties versus reproductie van meer van hetzelfde;
- Minder versus meer bureaucratie: door te sturen op 'slechts' prestaties wordt de autonomie van professionals gerespecteerd en vermindert de bureaucratie omdat er geen procesvoorschriften nodig zijn. Tegelijkertijd gaat prestatiesturing gepaard met het leveren en controleren van cijfers over die resultaten;
- Ambities versus optimalisatie: wie de lat hoog durft te leggen, wordt beloond. Maar ook kan de verleiding ontstaan om de input te optimaliseren als de lat wordt gelegd bij de output of outcome;
- Verantwoording versus schijnverantwoording: Sturen op prestaties is een krachtige manier van verantwoorden. Zonder context laat een cijfer zich echter niet goed interpreteren.

Hierbij is het overigens belangrijk te beseffen dat niet iedereen dezelfde waardering heeft over positieve of negatieve effecten van prestatiebekostiging: wat voor de een werkt, wordt door de ander als een onwenselijke prikkel beschouwd. Ook de vraag onder welke condities dergelijke effecten optreden, is cruciaal. Het gaat dan om de volgende condities:
- De impact van prestatiesturing. Hoe hoger de impact, hoe groter de kans op perverse effecten. Hierbij gaat het altijd om de 'perceived impact' – de impact zoals die door de professionals wordt ervaren;
- De mate van gelaagdheid en variëteit van de sector waarop de prestatiesturing zich richt. Variëteit kan betrekking hebben op het aantal inhoudelijke domeinen (aan een onderwijsinstelling) en op het aantal bestuurlijke lagen. Als de prestatie-indicator onvoldoende rechtdoet aan variëteit, kan dit voor professionals een legitimatie zijn om de indicator te negeren en daarmee leiden tot 'pervers' gedrag;
- De aard van de gewenste prestatie. Deze is vaak meervoudig en kan bestaan uit onderling strijdige criteria. Zo kan zowel de kwaliteit als het rendement van een opleiding omhoog moeten worden gebracht;
- De levensduur van systemen van prestatiesturing. Ieder systeem van sturing kan het slachtoffer worden van de Wet van de afnemende effectiviteit: de 'trade off' tussen rendement en kwaliteit kan op enig moment zo in het nadeel zijn van kwaliteit, dat geen sprake meer is van effectieve sturing.

Er zijn strategieën om te voorkomen dat prestatiesturing perverteert en de effecten van prestatiesturing te matigen. Deze zijn:
- Laat prestatieafspraken een resultaat zijn van onderhandeling zodat eigenaarschap ontstaat voor de afspraken;
- Doe zo veel mogelijk recht aan variëteit: maak generieke prestatieafspraken en geef ruimte aan instellingen om de afspraken van toepassing te maken voor specifieke opleidingen;
- Beperk het aantal indicatoren en accepteer dat niet alles meetbaar is. Kom tot overeenstemming tussen de betrokken partijen over de aard van de indicatoren en bied ruimte aan instellingen om eigen indicatoren te ontwikkelen;
- Bied de mogelijkheid dat prestatieafspraken 'loosely coupled' zijn tussen actoren; dit betekent dat een afspraak tussen – bijvoorbeeld – ministerie en hogeronderwijsinstelling niet een-op-een wordt doorvertaald naar de faculteit, studierichting of opleiding. Het is aan bestuurders op het middenniveau binnen instellingen (directeuren Onderwijs of opleidingsdirecteuren) om de prestatieafspraken te vertalen in maatregelen die er voor die professionals en processen van specifieke opleidingen toe doen.
- Beperk de impact van prestatiesturing;
- Houd altijd ruimte voor de werkelijkheid achter de cijfers en de mogelijkheid dat die verantwoording ertoe leidt dat wordt afgezien van de sanctie. Een cijfer als zodanig zegt niet veel.

17 'Prestatieafspraken, bestuurders en professionals. Een essay', Hans de Bruijn, november 2016

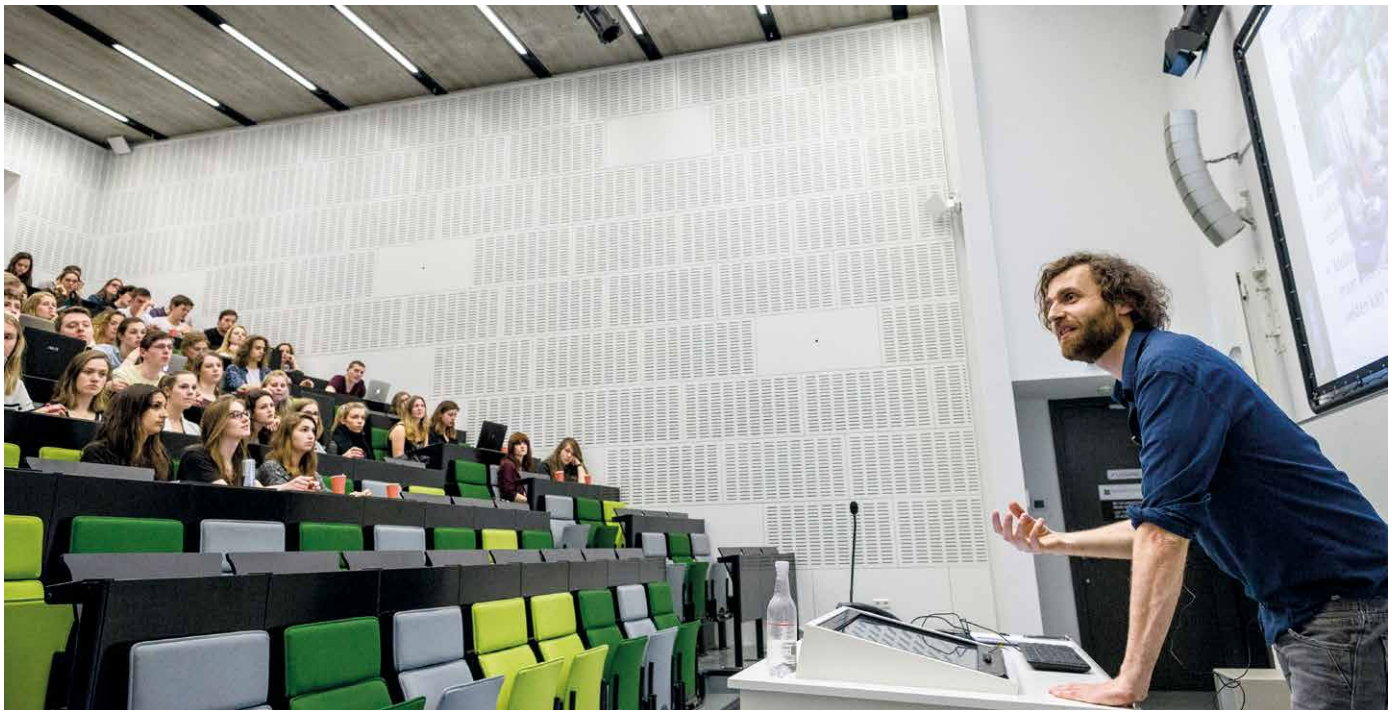
Om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de prestatieafspraken en de manier waarop deze zijn ervaren heeft de Evaluatiecommissie een aantal empirische onderzoeken laten uitvoeren. Ook heeft de Evaluatiecommissie diverse (rondetafel)gesprekken gevoerd. Uit dit alles is een, in het licht van het essay over de prestatiesturing, al even herkenbaar als gebalanceerd beeld van positieve en 'perverse' effecten over de prestatiebekostiging naar boven gekomen. Hiernavolgend wordt op hoofdlijnen ingegaan op een aantal bevindingen van de Evaluatiecommissie over de werking en leerervaringen van het instrument. De Evaluatiecommissie doet dit in het licht van de richting voor het hoger onderwijs zoals door de commissie Veerman 2010 geschetst. Daarbij is een indeling gebruikt die aansluit bij de taakopdracht van de Evaluatiecommissie en de elementen die deel uitmaken van het experiment van de prestatiebekostiging.

Box 3: Samenvatting activiteiten Evaluatiecommissie en onderzoeken:

- Onderzoek naar kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs
- Online dialoog over de evaluatie van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs
- Netwerkanalyse over de werking van toezicht in het hoger onderwijs
- Procesevaluatie prestatiebekostiging hoger onderwijs
- Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs door CHEPS

Rondetafelgesprekken:
- Stimuleren kwaliteit van onderwijs en onderzoek bij universiteiten en hogescholen
- Nut en noodzaak prestatieafspraken en de relatie tussen sturing en verantwoording
- Toezicht en kwaliteitsborging semi-publieke en financiële sector
- Kwaliteitsafspraken MBO en MBO in Bedrijf
- Valorisatie
- NVAO, Inspectie, CDHO en Reviewcommissie
- VSNU, VH, VNO-NCW/MKB-Nederland, ISO, LSVb

Gesprekken:
- prof. dr. C.P. Veerman
- Reviewcommissie
- prof. dr. R.J. in 't Veld
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO)



Effectiviteit en proportionaliteit

Effectiviteit – algemeen

Het experiment met de prestatiebekostiging stond niet op zichzelf. Het maakte deel uit van een 'policy mix' met andere sturende elementen. In 2011 is bijvoorbeeld het integraal bekostigingsmodel in het hoger onderwijs ingevoerd, waarmee de prikkel is versterkt om studenten binnen de nominale duur van de opleiding te laten afstuderen.[18] Een ander voorbeeld is de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) als onderdeel van het accreditatiestelsel sinds 2011.

Ook zijn er bestuurlijke en culturele verschillen tussen onderwijsinstellingen die van invloed zijn op de resultaten van de prestatieafspraken. Te denken valt aan de mate waarin deze aansloten bij reeds bestaand instellingsbeleid. In een aantal gevallen hebben de prestatieafspraken een breekijzerfunctie vervuld voor het formuleren van nieuw instellingsbeleid.

Wat het precieze effect en het causale verband van de prestatiebekostiging is geweest voor de onderwijskwaliteit, profilering en valorisatie laat zich – gelet op het bovenstaande – nauwelijks precies duiden. Tegelijkertijd concludeert de Evaluatiecommissie – met de Reviewcommissie - dat er een correlatie lijkt te bestaan tussen de bekostigingssystematiek en het behalen van de prestatieafspraken.

De Evaluatiecommissie wil beklemtonen dat de (bestuurders van) individuele instellingen zelf verantwoordelijk waren voor de afspraken die ze met de toenmalige staatssecretaris hebben gemaakt in 2012. Het proces liet hen daarbij niet alle ruimte voor interne en externe afstemming. De instellingsbestuurders hebben evenwel invloed kunnen uitoefenen op de te behalen resultaten. Overigens roept dit weer de vraag op in hoeverre de doelstellingen van de afzonderlijke onderwijsinstellingen bij elkaar opgeteld voldoende ambitieus zijn geweest om de door de commissie Veerman beschreven richting op stelselniveau te kunnen behalen. Onder 'ambitieus' verstaat de Evaluatiecommissie niet alleen het niveau van de ambitie, maar ook de inhoudelijke richting en oriëntaties van die ambities.

Het is de Evaluatiecommissie gebleken uit de (ronde)tafelgesprekken en onderzoeken dat de 'bijwerkingen' van het experiment van de prestatiebekostiging bij nagenoeg iedereen bekend zijn, in theoretische zin en op basis van eigen ervaringen. Breed wordt evenwel erkend dat de prestatieafspraken hebben geleid tot aandacht, vaak ook focus en de versnelling van het boeken van resultaten. Aan de andere kant worden de prestatieafspraken door sommigen beschouwd als een uitbreiding van een verantwoordingssysteem dat al een druk op een organisatie legt. Ook is veelvuldig aandacht gevraagd voor het belang van de relevante context-informatie bij de betekenis van cijfers.

Effectiviteit in termen van onderwijskwaliteit en studiesucces

Door de prestatieafspraken te koppelen aan een vorm van bekostiging is het experiment van invloed geweest op nieuw en/of scherper instellingsbeleid voor onderwijskwaliteit. De prestatieafspraken hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het op de agenda zetten en het bewust worden van thema's als rendement, studeerbaarheid, studieduur en docentkwaliteit binnen instellingen. Dit blijkt uit de rondetafelgesprekken en de diverse onderzoeken die de Evaluatiecommissie heeft laten uitvoeren. Er is focus aangebracht in doelstellingen en instellingen zijn zich bewust geworden van verschillen tussen opleidingen. Ook hebben de prestatieafspraken het interne gesprek over kwaliteit binnen de hogescholen en universiteiten aangejaagd.

Er is kritiek geuit op de keuze van sommige indicatoren en over het werken met prestatie-indicatoren in het algemeen. Ook lijkt er behoorlijk wat discussie geweest te zijn over de duiding van de indicatoren en de data die hiervoor dienden te worden aangeleverd. Hoewel het geen doel van de prestatiebekostiging was, acht de Evaluatiecommissie het van waarde dat instellingen als bijeffect van het instrument de kwaliteit van hun administratieve gegevens voor onderwijskwaliteit en studiesucces gaandeweg hebben verbeterd. Hiermee zijn er onderling vergelijkbare gegevensbestanden ontstaan die een rol kunnen vervullen in de publieke verantwoording van de hogescholen en universiteiten.

Een bekostigingssystematiek waarbij onder voorwaarden middelen zijn verstrekt voor onderwijskwaliteit en studiesucces, draagt volgens de Reviewcommissie het risico in zich dat instellingen investeringen in onderwijskwaliteit uitstellen, omdat zij rekening moeten houden met een eventuele verlaging van hun budget in het tijdvak na 2016. Daarmee zijn beschikbare middelen mogelijk minder effectief ingezet ten gunste van de kwaliteit van het onderwijs.

18 Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlands hoger onderwijs, CHEPS, januari 2017

Effectiviteit in termen van profilering en zwaartepuntvorming

Voor profilering en zwaartepuntvorming zijn geen verplichte prestatie-indicatoren geformuleerd zoals voor de afspraken over onderwijskwaliteit en studiesucces. De profileringsafspraken zijn daarom als minder ingrijpend ervaren. Desondanks lijken instellingen scherper te zijn gaan nadenken over het eigen inhoudelijke profiel.

De commissie Veerman pleitte voor missiebekostiging die op een positieve manier de wenselijk geachte profilering zou bevorderen ten gunste van het hogeronderwijsstelsel. De Reviewcommissie heeft geconstateerd dat de onderlinge taakverdeling tussen onderwijsinstellingen nog niet voldoet aan de visie van de commissie Veerman.

Over de eventuele samenhang met het relatief beperkte budget van 2% voor profilering kan de Evaluatiecommissie geen concluderende uitspraken doen. In afwijking van het budget van 5% voor onderwijskwaliteit en studiesucces is over continuering van het profileringsbudget al besloten na de midterm review van de Reviewcommissie in 2014. Het verdient de voorkeur om hierin in een toekomstige bekostigingssystematiek geen onderscheid te maken vanwege de hechte onderlinge relatie tussen de doelstellingen. Ook moet voorkomen worden dat er sprake is van een eventuele verslapte aandacht voor het behalen van doelstellingen in latere jaren.

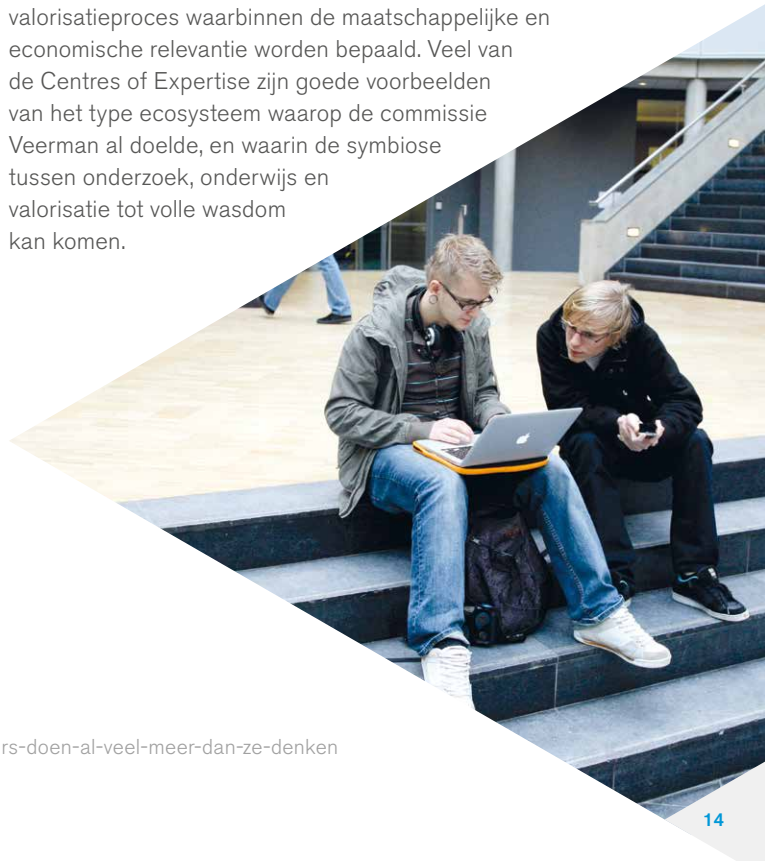
Effectiviteit in termen van valorisatie

In het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs is de volgende definitie voor valorisatie opgenomen: 'het proces van waardecreatie uit kennis binnen een instelling in verband met economische en maatschappelijke benutting van die kennis'. Er zijn veel verschillende definities van valorisatie in omloop. Het Rathenau Instituut stelt vast dat de gemene deler van de diverse definities de volgende kenmerken herbergt:

Valorisatie:
- is een proces
- betreft maatschappelijke impact in brede zin
- is mogelijk in alle vakgebieden
- heeft veel verschijningsvormen[19]

Voor valorisatie zijn facultatieve indicatoren in de prestatieafspraken opgenomen. De Reviewcommissie concludeert dat de doelen op het gebied van valorisatie in de hoofdlijnenakkoorden grotendeels gerealiseerd lijken te zijn. Wel heeft valorisatie vele gedaanten aangenomen. De meest concrete vorm is de doorwerking in Centres of Expertise in het hbo die een sterke regionale profilering hebben gekregen en de relatie tussen hogescholen en bedrijfsleven hebben versterkt. Over de Centres of Expertise bestaat brede tevredenheid; de inherente behoefte van de instellingen hieraan is met de prestatieafspraken aangejaagd.

De Centres of Expertise tonen voor de Evaluatiecommissie aan dat er winst is te behalen in de samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen, bedrijfsleven én maatschappelijke organisaties: valorisatie en kenniscirculatie hebben niet alleen een economische betekenis. Succesvolle samenwerkingen zijn gericht op langdurige trajecten en overleg tussen onder andere bedrijfsleven, instellingen en onderzoekers. Wederzijds vertrouwen is daarbij cruciaal. Het is dan ook belangrijk om te sturen op het bij elkaar brengen van relevante partijen, tot het echt overdragen van kennis en het gezamenlijk definiëren van onderzoeksrichtingen. Valorisatie voltrekt zich niet in een lineair proces waarbij er bijvoorbeeld van waardecreatie uit kennis pas sprake is nadat het onderzoek is afgerond. Het onderzoek zelf én de totstandkoming ervan maken deel uit van het valorisatieproces waarbinnen de maatschappelijke en economische relevantie worden bepaald. Veel van de Centres of Expertise zijn goede voorbeelden van het type ecosysteem waarop de commissie Veerman al doelde, en waarin de symbiose tussen onderzoek, onderwijs en valorisatie tot volle wasdom kan komen.



19 https://www.rathenau.nl/nl/publicatie/valorisatie%C2%A0onderzoekers-doen-al-veel-meer-dan-ze-denken

Proportionaliteit
De proportionaliteit en de exacte administratieve lasten die met de prestatieafspraken en –bekostiging gepaard gingen, zijn ingewikkeld te beoordelen. Het experiment stond immers niet op zichzelf. Van instellingen mogen inspanningen worden verwacht voor het realiseren van publieke dienstverlening en maatschappelijke doelstellingen. De administratieve lasten zijn zo veel mogelijk beperkt door bijvoorbeeld aan instellingen geen verplicht format voor te schrijven voor hun voorstellen voor de prestatieafspraken.

De prestatiebekostiging is echter geïsoleerd ingezet zonder het in te bedden in al regulier lopende processen van kwaliteitszorg en kwaliteitsbevordering. Om de raakvlakken voldoende te doordenken en op basis hiervan tot uitvoering te komen, is een tijdsinvestering aan de voorkant nodig.

Proces

De periode tussen 2011 en 2016 laat zich kenschetsen als een beweging van breed gedragen ambities in 2011 na het verschijnen van het advies van de commissie Veerman, en haast en drukte om hieraan gevolg te geven in 2012. Halverwege waren er vooral bij de onderwijsinstellingen operationele ontwikkelingen, gevolgd door een intensief proces bij zowel instellingen als ministerie van OCW voor de verantwoording van het experiment in met name 2016. Terugkijkend is vooral het jaar 2012 relevant: omdat besluitvormingsmomenten elkaar snel opvolgden was er sprake van haast en onvoldoende voorbereidingstijd. Daardoor hebben bijvoorbeeld velen binnen onderwijsinstellingen onvoldoende betrokkenheid en/of eigenaarschap gevoeld, al zouden zij dit wel hebben gewild. Ook is er in 2012 onvoldoende ruimte geweest om de uitvoeringsaspecten van monitoren en verantwoorden goed te doordenken, bijvoorbeeld voor de benodigde accountantsverklaringen in 2016.

Idealiter gaat het bij prestatieafspraken over volwaardig tweezijdige afspraken. De vraag is in hoeverre hiervan écht sprake kan zijn: het experiment met de prestatiebekostiging is immers door de overheid geïntroduceerd. Tegelijkertijd heeft het ministerie van OCW met alle bekostigde instellingen afzonderlijke afspraken gemaakt en hebben instellingen keuzes kunnen maken tussen een aantal indicatoren en eigen ambities kunnen formuleren. Zo heeft het ministerie van OCW rekening willen houden met de variëteit tussen en binnen instellingen.

De overheid heeft bij het uitvoeren van de afspraken volgens de Reviewcommissie niet (tijdig) aan alle condities voldaan, onder andere als gevolg van de val van het kabinet Rutte-Verhagen. De Evaluatiecommissie komt bovendien tot de conclusie dat het instrument van de prestatiebekostiging een eenzijdige verticale dimensie tussen (bestuurders van) hogeronderwijsinstellingen en de rijksoverheid heeft beklemtoond. Juist de samenwerkingsrelaties met andere, horizontale partijen in de omgeving van de hogescholen en universiteiten behoren verder vorm te krijgen. Het investeren in een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs die door alle daarbij betrokken partijen wordt gedragen, vraagt om meer tijd en een horizontale oriëntatie met interne en externe stakeholders. Zo zijn bij de totstandkoming van de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken de studentenbonden en werkgeversorganisaties niet betrokken geweest. In de ogen van de Evaluatiecommissie is dit een belangrijk hiaat geweest in het proces.

Over de rol van de Reviewcommissie stelt de Evaluatiecommissie het volgende vast: de Reviewcommissie heeft grondig werk verricht en veel kennis opgebouwd over de individuele hogeronderwijsinstellingen en het hoger onderwijs als geheel. De rapporten van de Reviewcommissie vormen een wezenlijke bijdrage aan het 'geheugen' van het hogeronderwijsstelsel als geheel, en aan dat van de afzonderlijke instellingen. Het overzicht en inzicht in het functioneren van het stelsel is een waardevolle bijdrage van het werk van de Reviewcommissie, en daarmee ook een positief te waarderen effect van het experiment. Die bijdrage zou moeten worden geborgd en ook voor de komende tijd worden verzekerd.

De focus op het gebruik van de indicatoren in de vorm van de afgelopen jaren heeft mogelijk geleid tot een gespannen versmalling van de doelstellingen van de prestatieafspraken in de gesprekken tussen instellingen en de Reviewcommissie. Die versmalling draagt het risico in zich dat bredere aspecten van kwaliteitsverbetering in het gedrang zijn gekomen. De methodiek waarbinnen de Reviewcommissie haar werk heeft moeten doen liet de Reviewcommissie evenwel betrekkelijk weinig ruimte. De Reviewcommissie is gekomen met het voorstel om in de toekomst een combinatie van drie typen indicatoren te hanteren:

- Generieke indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie die door elke onderwijsinstelling wordt gehanteerd;
- Facultatieve indicatoren: indicatoren met een uniforme definitie waarbij de instelling de keuze heeft deze al dan niet te gebruiken;
- Instellingsindicatoren: indicatoren waaraan instellingen zelf een definitie verbinden.

Dit voorstel raakt volgens de Reviewcommissie aan ontwikkelingen in andere landen waar een balans is gevonden tussen uniformiteit en maatwerk. Het voordeel hiervan is dat instellingen zich meer van elkaar kunnen onderscheiden, omdat ze eigen doelen en ambities – met bijbehorende – indicatoren kunnen kiezen.[20] De Evaluatiecommissie sluit op hoofdlijnen aan bij het voorstel van de Reviewcommissie maar vraagt expliciet aandacht voor het kwalitatieve en tweezijdige karakter van toetsbare afspraken.

Kwaliteitscultuur

Om in te kunnen gaan op het fenomeen 'kwaliteitscultuur' is het van belang eerst stil te staan bij het begrip 'kwaliteit'. Kwaliteit is een uitdagende notie omdat er niet één definitie van valt te geven. Het is een meerduidig begrip, afhankelijk van degene die erover een oordeel velt en het perspectief van waaruit diegene dit doet. Daarnaast is kwaliteit niet statisch maar dynamisch, en procesgericht. Ook vraagt kwaliteitsbeleid om een langjarige inzet van tien tot vijftien jaar. In de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW) is in artikel 5a.8 opgenomen welke aspecten van kwaliteit ten minste worden beoordeeld bij de aanvraag om accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)[21].

Afgezien van de wettelijke minimumvereisten aan basiskwaliteit bestaat de wens om kwaliteit in cijfers uit te drukken, bijvoorbeeld om onder andere onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken. Internationale data en rankings laten zien dat het Nederlandse hoger onderwijs er op veel onderdelen goed voorstaat.[22] Er zijn echter ook aandachtspunten, bijvoorbeeld het relatief hoge percentage uitval en dus het relatief lage percentage rendement in vergelijking met andere Europese landen. Overigens kan op het rendement worden aangemerkt dat Nederland een relatief hoog aandeel hoger opgeleiden heeft in de leeftijdscategorie van 25 tot 35 jaar.

Hogeronderwijsinstellingen zijn zelf het beste in staat om onderwijs en onderzoek van hoge kwaliteit te verzorgen als zij over een ruime autonomie beschikken. Dit uitgangspunt is kenmerkend voor de sturingsfilosofie van de overheid sinds het uitbrengen van de HOAK-nota in 1985. De overheid neemt de verantwoordelijkheid voor het stelsel, niet voor de individuele instellingen. Alom wordt erkend dat de mate van autonomie bijdraagt aan het vermogen van onderwijsinstellingen om de kwaliteit te verbeteren. De Evaluatiecommissie is daarbij wel van oordeel dat kwaliteit idealiter voortkomt uit een permanente dialoog tussen partijen binnen én buiten een instelling (het zogenaamde 'ecosysteem'). Overmatige sturing door de overheid op individuele instellingen kan de kwaliteitsgroei juist belemmeren. Dat geldt overigens ook wanneer instellingen hun autonomie vertalen in geïsoleerd optreden waarbij externe partijen op afstand worden gehouden.[23]

Ook voor het begrip kwaliteitscultuur bestaat geen eenduidige definitie. Kwaliteitscultuur wordt veelal in termen van organisatiecultuur geduid, zoals bijvoorbeeld blijkt uit omschrijvingen van de NVAO, respectievelijk de European University Association (EUA):

'…een organisatiecultuur waarin alle belanghebbenden, interne en externe, via een kritische opstelling streven naar een voortdurende kwaliteitscultuur.'

'Quality culture refers to an organisational culture that intends to enhance quality permanently and is characterised by two distinct elements: on the one hand, a cultural/psychological element of shared values, beliefs, expectations and commitment towards quality and on the other hand, a structural/managerial element with defined processes that enhance quality and aim at coordinating individual efforts.'

20 Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016 – Advies en zelfevaluatie, Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, januari 2017
21 Bij de beoordeling van de aanvraag om accreditatie wordt aandacht geschonken aan de aspecten van kwaliteit die betrekking hebben op de opleiding, waarbij ten minste worden beoordeeld:
a. het beoogde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is,
b. de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma,
c. het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is,
d. de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten,
e. de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel alsmede het personeelsbeleid dat van invloed is op de kwaliteit van de opleiding,
f. de opleidingsspecifieke voorzieningen alsmede de instellingsbrede voorzieningen die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding daaronder mede begrepen voldoende studiebegeleiding en voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen, en
g. de opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding.
22 Zie bijvoorbeeld: Stelselrapportage 2016, Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, januari 2017, bladzijde 4
23 'Onderwijs als (niet) lerend systeem', Peter van Lieshout, uit: 'De echte dingen' – essays over de kwaliteit van onderwijs, onder redactie van Roel in 't Veld, 2015

In een recent onderzoek naar kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in opdracht van de Onderwijsraad zijn twaalf opleidingen onderzocht die beschouwd kunnen worden als 'good practices' van kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs.[24] De 'good practices' werden daarbij omschreven als 'opleidingen die worden gekenmerkt door een cultuur waarin het voortdurende verbeteren van het onderwijs centraal staat én die daarmee succes boeken'. Analyse van de twaalf 'good practices' bracht de volgende onderling samenhangende kenmerken aan het licht:

- Culturele kenmerken: persoonlijk (lage drempels, korte lijnen), open (respect, vertrouwen en kwetsbaarheid), dialoog (afstemming, discussie, feedback), gedeelde visie (collectieve ambitie);
- Rol en participatie van de student;
- Leiderschap en personeelsbeleid;
- Eigenschappen van docenten: openheid, gedrevenheid (intrinsieke motivatie om de eigen professionaliteit te verbeteren) en bereidheid tot samenwerking;
- Externe gerichtheid: bijvoorbeeld de relatie met het werkveld in het hbo (beroepenveldcommissies) en de verbinding van het eigen onderzoek met het onderwijs in het wo.
- Rol van/opvatting over formele kwaliteitszorg (intern en extern).[25]

Om inzicht te krijgen in het effect van de prestatiebekostiging op de kwaliteitscultuur van een opleiding heeft de Evaluatiecommissie aan KBA Nijmegen gevraagd dit te onderzoeken. Tien opleidingen binnen tien hogeronderwijsinstellingen zijn intensief onderzocht met behulp van kwalitatieve methoden. Hierbij zijn vier universiteiten en zes hogescholen betrokken, verspreid over het land, met een variatie in omvang en met een mono- of multidisciplinair karakter. Bij deze opleidingen is in beeld gebracht hoe de prestatiebekostiging als instrument heeft doorgewerkt. Het gaat daarbij om alle niveaus: van het centrale bestuurlijke niveau tot de decentrale 'werkvloer', inclusief de percepties en ervaringen van de verschillende betrokkenen. Voor alle onderzoeksresultaten verwijst de Evaluatiecommissie graag naar het volledige rapport. Op een aantal uitkomsten wordt hieronder specifiek ingegaan.

Het onderzoek naar kwaliteitscultuur laat zien dat de doorwerking van de prestatiebekostiging op het niveau van de werkvloer vaak niet als zodanig wordt herkend. Dit betekent niet dat studenten, docenten en opleidingsmanagers niet bekend zijn met de thematiek van de prestatieafspraken, vooral ten aanzien van studiesucces. Vaak is in andere termen geprobeerd aandacht te hebben voor het belang van kwaliteit, rendement en studiesucces, waarbij is aangesloten bij al lopende initiatieven en beleid. Geïnterviewden vroegen zich ook af of het nodig en zinvol is om docenten, studenten en opleidingsmanagers expliciet te informeren over de prestatieafspraken: het aanvoeren van een externe prikkel als argumentatie voor centraal beleid is niet motiverend voor docenten.

24 Leest, B, Mommers, A, Sijstermans, E & Verrijt, T (2015). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs.* Nijmegen: ITS
25 'Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs', KBA Nijmegen, januari 2017, bladzijden 8 en 9

Een kenmerk van kwaliteitscultuur is de interne dialoog over kwaliteit en het hierover met elkaar in discussie gaan. Uit het onderzoek naar kwaliteitscultuur blijkt dat de prestatieafspraken bij de helft van de onderzochte opleidingen hebben bijgedragen aan het agenderen van het thema rendement. Het inhoudelijke gesprek gaat dan niet over rendement als zodanig, maar over de problematiek achter studievertraging en de verantwoordelijkheid die opleidingen voelen voor onder andere de studeerbaarheid van de opleiding, goede begeleiding in de afstudeerfase en een goede verdeling van studielast. Bij alle opleidingen blijkt direct of indirect dat aandacht voor studieduur en studiesucces structureel is en dat de verwachting is dat dat zo blijft. Het op gang brengen van het gesprek over rendement dat voorheen soms moeilijk bespreekbaar was of waarover negatieve beelden bestonden, beschouwen de onderzoekers als een bijdrage van de prestatieafspraken aan de kwaliteitscultuur van de opleidingen.

Een ander kenmerk van een vitale kwaliteitscultuur is de externe gerichtheid en een (pro)actieve relatie met het werkveld en onderzoek. De prestatieafspraken lijken bij de onderzochte hbo-opleidingen niet specifiek te hebben bijgedragen aan meer contacten met het werkveld en uitwisseling op het niveau van de opleiding. Bij de hbo-opleidingen zijn de contacten met het werkveld namelijk al intensief. Bij de opleidingen aan de hogescholen hebben de onderzoekers ook vaak innovatiegerichte elementen teruggezien: een sterke externe gerichtheid en flexibiliteit om interne veranderingen door te voeren. Horizontale afstemming met het afnemend veld van de bestudeerde universitaire opleidingen lijkt vrij beperkt te zijn. De prestatieafspraken lijken hierbij ook geen rol van betekenis te hebben gespeeld.

De onderzoekers signaleren twee ontwikkelpunten op basis van de eerdergenoemde kenmerken van een kwaliteitscultuur:

- De terugkoppeling van verbeteracties naar studenten naar aanleiding van evaluaties;
- Uitwisseling van ervaringen met onderwijsvernieuwing lijkt niet overal structureel te gebeuren. Op een enkele opleiding na wordt er zelden een kijkje genomen bij andere opleidingen aan de eigen instelling of in het (buiten)land. De verbinding met de buitenwereld zou op dit punt kunnen worden versterkt.[26]

26 'Kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs', KBA Nijmegen, januari 2017

Samenvattend oordeel

De Evaluatiecommissie komt op basis van de beschikbare informatie, de eigen onderzoeken en de gevoerde (rondetafel)gesprekken tot het volgende samenvattende oordeel over het instrument van de prestatiebekostiging. Daarbij is belangrijk te vermelden dat de Evaluatiecommissie met velen de opvatting deelt dat de inzet van prestatie-bekostiging geen doel op zichzelf was, maar een experiment om van te leren. En dat leren heeft zowel betrekking op het niveau van het hogeronderwijsstelsel als geheel, als op de individuele hogescholen en universiteiten.

- In algemene zin constateert de Evaluatiecommissie dat het instrument van de prestatiebekostiging een stevige impuls aan het gesprek over – met name – onderwijskwaliteit en studiesucces heeft gegeven. Tegelijkertijd heeft dat gesprek onvoldoende impact gehad op de richting en inrichting van het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek, en op de cruciale vraag hoe dat stelsel inspeelt op de belangrijke maatschappelijke en economische opgaven.
- De prestatiebekostiging heeft – in lijn met het bedrijfsmatige perspectief van het NPM-gedachtengoed – de 'principaal-agent'-verhouding tussen de minister van OCW en de instellingen versterkt. De hogeronderwijssector is hierdoor sterk(er) op de centrale overheid gericht. De basis voor een verdere versterking van de kwaliteitscultuur ligt naar het oordeel van de Evaluatiecommissie echter 1) in de interactie van studenten, docent/onderzoekers en bestuurders binnen hogeronderwijsinstellingen en 2) in de interactie tussen hogescholen en universiteiten en hun omgeving, zoals bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden.
- De financiële prikkel van de prestatiebekostiging heeft bijgedragen aan de effectiviteit, zeker voor onderwijskwaliteit en studiesucces. De vraag om het instrument te beoordelen op zijn functionaliteit voor de toekomst moet in een bredere context worden geplaatst: die van de benodigde ontwikkeling en governance van het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek als geheel.
- Wat profilering betreft heeft het instrument van de prestatiebekostiging effect gehad op het formuleren van een eigen instellingsprofiel. In dit profiel ontbreekt echter vaak een omschrijving van de maatschappelijke impact van de instelling. Daarnaast is met de prestatiebekostiging als instrument de drievoudige differentiatie van de commissie Veerman niet volledig gerealiseerd.
- Binnen de prestatiebekostiging is voor de drie elementen onderwijskwaliteit, profilering en valorisatie een behoorlijk aantal indicatoren en bekostigingssystematiek opgehangen. In de vormgeving van het instrument zijn onderwijskwaliteit en studiesucces vooral beklemtoond door het gebruik van verplichte indicatoren. Ook zijn hieraan de hoogste financiële gevolgen verbonden. De Evaluatiecommissie ziet juist een belangrijke samenhang en een elkaar versterkende wisselwerking tussen onderwijskwaliteit, profilering en valorisatie, en wat hieruit voortvloeit. Daarin kan een grote mate van variëteit ontstaan, waarvoor dan ook ruimte dient te zijn. De drievoudige differentiatie die de commissie Veerman heeft bepleit, vraagt ook om die samenhang en die variëteit. En om een wijze van bekostiging die een dergelijke richting ondersteunt.

3

HOE NU VERDER?

Op basis van het bovenstaande oordeel wil de Evaluatiecommissie een advies geven voor de toekomst. Onderdeel van het advies vormt een aantal concrete aanbevelingen voor een type governance dat aansluit bij het toekomstige stelsel van hoger onderwijs en onderzoek.

Voorafgaand aan het advies deelt de Evaluatiecommissie een aantal van haar observaties:

- Betrokkenen bij het hoger onderwijs praten veel over elkaar maar nog onvoldoende mét elkaar. Een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de doorontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek is absoluut noodzakelijk. Die verantwoordelijkheid komt tot stand in een permanente en betekenisvolle dialoog;
- Over het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek is en wordt door een groot aantal spelers al veel gepubliceerd. Er ligt dus veel bruikbaar materiaal dat nieuw leven kan worden ingeblazen of nog meer met elkaar in verband kan worden gebracht. Zo heeft de Evaluatiecommissie zich onder andere laten inspireren door het advies van de werkgroep Profilering en Bekostiging.

De algemene uitgangspunten voor het advies van de Evaluatiecommissie zijn:

- De verdere ontwikkeling van de afzonderlijke instellingen én van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek in de toekomstbestendige richting van de commissie Veerman;
- Rechtdoen aan de legitimiteit van de overheid en de autonomie van individuele hogescholen en universiteiten;
- Het aanjagen van de permanente dialoog binnen en buiten de hogeschool of universiteit en het versterken van de externe oriëntatie;
- Het verder inrichten van een systeem op stelselniveau met een significante prikkel om te blijven leren en innoveren;
- Een onderscheid tussen de zorg voor de basiskwaliteit van het hoger onderwijs, zoals in de WHW is beschreven, en de aanvullende kwaliteitsslag die nog gemaakt dient te worden;
- De samenhang der dingen zodat alle onderdelen uit het systeem elkaar aanvullen en versterken.

1. Strategische visie op het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek in Nederland

De WRR heeft in 2013 vastgesteld dat het tijd is voor het ontwikkelen van een strategie gericht op het versterken van het verdienvermogen van Nederland: de optelsom van het vermogen om toekomstige kansen te benutten en toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden. Het sleutelbegrip bij het organiseren van verdienvermogen is responsiviteit: de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. De primaire opdracht, aldus de WRR, is om organisaties, relaties en carrièrepatronen zo te ontwikkelen dat de circulatie van kennis maximaal is. De meerwaarde voor het versterken van het Nederlandse verdienvermogen zit vooral in het verbeteren van de instituties die kennis genereren en laten circuleren. De WRR constateert ook dat het de laatste decennia niet meer tot een grote onderwijsstrategie is gekomen[27].

De SER heeft het rapport van de WRR in haar advies op de Strategische Agenda 2015 – 2025 nadrukkelijk aangehaald. De Strategische Agenda bevat volgens de SER waardevolle ideeën om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren, maar is nog te weinig concreet over de wijze. Cruciaal is daarbij de relatie tussen kwaliteit en de andere publieke belangen van doelmatigheid en toegankelijkheid. Ook heeft de SER in haar advies speciale aandacht gevraagd voor drie samenhangende thema's: skills van de toekomst, een leven lang leren en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven[28].

De samenhang en elkaar versterkende wisselwerking tussen onderwijs, onderzoek en valorisatie moeten worden verankerd in een stevige en langjarige visie op de ontwikkeling van het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek, als onderdeel van het onderwijsstelsel als geheel. Die ontwikkeling wordt uitgedaagd door de opkomst van digitalisering en robotisering, internationalisering en een groeiende sociaal-economische tweedeling in de samenleving. Maar ook de vraag om modulering, flexibilisering, een leven lang leren en de gevolgen van moderne vormen van het volgen van onderwijs zijn van invloed op de inrichting van het hoger

27 'Naar een lerende economie', WRR-rapport, 2013
28 'Leren in het hoger onderwijs van de toekomst' – advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs '2015 - 2025', SER, advies 15/06, oktober 2015

onderwijs van de toekomst. Digitale ontwikkelingen zouden wel eens kunnen leiden tot de 'Airbnb van het hoger onderwijs en onderzoek'. Hiermee moeten hogescholen en universiteiten rekening houden om voldoende adequaat op die ontwikkelingen te kunnen inspelen.[29] De visie op het hoger onderwijs in Nederland, die eens in de vijf jaar moet worden geactualiseerd, behoort zich volgens de Evaluatiecommissie ook te richten op de thema's innovatie en economisch (topsectoren)beleid, ter stimulering van een lerende economie én een lerend stelsel van hoger onderwijs.

Tegelijkertijd behoudt het hoger onderwijs een verantwoordelijkheid als emancipatiemotor en het voorzien in adequaat geschoold arbeidsmarktpotentieel. Continue aansluiting en aanpassing van het onderwijs is noodzakelijk om actueel te blijven en daarmee studenten maximaal voor te bereiden en weerbaar te maken voor hun rol in de maatschappij. Het gaat dan niet alleen om de vorming tot onderzoeker of professional maar nadrukkelijk ook om een bredere vorming. Dit sluit aan bij de doelstelling uit de Strategische Agenda 2015 – 2025 om het hoger onderwijs niet alleen in te richten op kennisoverdracht en kwalificatie, maar ook op socialisatie (verantwoordelijk handelen in sociale verbanden) en persoonlijke vorming (onafhankelijk creatief kritisch denken en doen).[30]

Het begrip rendement beperken tot nominaal doorlopen studieduur biedt een te enge interpretatie van kwaliteit. Studenten moeten de tijd krijgen zich breder te ontwikkelen en in hun studietijd ook op andere terreinen actief kunnen zijn. Dit ontslaat instellingen overigens niet van de plicht om het studieprogramma nominaal studeerbaar te laten zijn binnen de vastgestelde studieduur te laten zijn . Kortom: het moet meer om maatwerk gaan. Dit pleit voor onderwijsprogramma's die meer rechtdoen aan wat studenten willen en kunnen, en niet van wat instellingen te bieden hebben.

Bij de totstandkoming van de landelijke visie is het van belang om regionale processen te ondersteunen en aan te sluiten bij voorbeelden uit diverse regio's in Nederland, zodat de bestaande dynamiek optimaal wordt benut. Op regionaal niveau werken overheid, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven al goed samen. De WRR onderstreept dit in haar rapport over een lerende economie door erop te wijzen dat het op regioniveau vaak eenvoudiger is om alle betrokkenen goed te bereiken, de juiste richting aan te geven en op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen. Bovendien verschillen de regio's in Nederland sterk en is het cruciaal ruimte te bieden aan die diversiteit. Een visie op nationaal niveau wordt, analoog aan wat er regionaal al gebeurt, dan ook niet alleen door de politiek vastgesteld maar in overleg met vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en decentrale overheden.

Dit vraagt van alle betrokkenen een integrale kijk op reeds bestaande beleidsvisies op het hoger onderwijs, wetenschapsbeleid, topsectorenbeleid, valorisatie, innovatie

29 Een voorbeeld is het bedrijf StudyPortals, een wereldwijd platform voor studiekeuze of de inzet van ICT voor digitale onderwijsvormen in o.a. de VS om de kosten van het hoger onderwijs te drukken.
30 'De waarde(n) van weten' - Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015 - 2025, juli 2015

en arbeidsmarktbeleid. Over deze onderwerpen is al veel gepubliceerd en beleid ontwikkeld. In het kader van de voorspelbaarheid van de overheid voor de langere termijn is het niet zozeer nodig om nieuw beleid te ontwikkelen; het gaat nadrukkelijk om een integrale benadering en het versterken van de onderlinge verbindingen.

2. De rol van de overheid als kadersteller

De commissie Behoorlijk Bestuur heeft geconstateerd dat de inrichting van de semipublieke sector een aantal weeffouten kent. Eén daarvan is dat er een heldere en precieze definitie moet zijn van het publieke belang en dat tegelijkertijd wordt vastgesteld waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt en de sector zelf aan zet is.[31] Uit het oogpunt van algemeen publiek belang is het legitiem dat de nationale overheid kaders opstelt voor de kwaliteitsprestatie die zij verwacht voor de ter beschikking gestelde middelen. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van de publieke dienst en de doelmatigheid bij de besteding van publieke middelen. Het is daarbij van belang dat de politiek zich matigt in het aantal thema's dat onder 'publiek belang' wordt geschaard. Wel is het noodzakelijk dat de overheid, in actieve samenspraak met de relevante partijen, een specifieke visie op macrodoelmatigheid ontwikkelt die aansluit bij de strategische visie op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Semi-publieke instellingen hebben te maken met meervoudige belangen. Bij het bewaken van effectiviteit (kwaliteit), doelmatigheid en financiële stabiliteit moeten zij continu rekening houden met de belangen van veel verschillende stakeholders.

Gebaseerd op de stelselverantwoordelijkheid van de overheid nemen de hogeronderwijsinstellingen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kwaliteit van hun maatschappelijke dienstverlening. De overheidskaders horen generiek van aard te zijn en ruimte te laten voor diversiteit van instellingen. Elementen van microsturing op kwaliteit of andere zaken passen hier volgens de Evaluatiecommissie niet bij. Afgezien van kaderstelling is de centrale overheid verantwoordelijk voor het stimuleren van de kennisontwikkeling en –circulatie en het verbinden van de relevante actoren. Verder is het van belang dat de centrale overheid het verantwoordingsritme zo inricht dat recht wordt gedaan aan het meerjarig karakter van het kwaliteitsstreven en dat een stapeling van de verantwoordingsplichten wordt tegengegaan.

31 'Een lastig gesprek' – advies commissie Behoorlijk Bestuur, september 2013

De centrale overheid dient hierbij dan ook in zijn eigen werkwijze aan te sluiten om de bestaande Haagse verkokering te doorbreken en om het belang van het hoger onderwijs van de toekomst in Nederland te onderstrepen. Dit houdt onder andere in dat er geen afzonderlijke Strategische Agenda voor het hoger onderwijs en een aparte Wetenschapsvisie meer worden gemaakt, maar één beleidsdocument waarin de thema's onderwijs, onderzoek en valorisatie met elkaar in verband worden gebracht. Ook is het noodzakelijk de beleidscoördinatie in de richting van het hogeronderwijsveld te versterken, evenals het maken van een verbinding op het hoogst mogelijke politieke niveau voor de eigen beleidscoördinatie. Een totaaloverzicht op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek als onderdeel van een lerende economie en een sociaal veerkrachtige samenleving, moet zijn weerslag krijgen in het kabinet en in de organisatie van de rijksoverheid.

3. De rol van de onderwijsinstellingen als maatschappelijk dienstverlener

De overheid is verantwoordelijk voor het stelsel, niet voor de individuele hogeronderwijsinstellingen. Zij zijn in grote mate autonoom. Maar omdat zij publieke taken uitvoeren en werken met publieke middelen, dienen zij rekening te houden met verschillende maatschappelijke belangen en zich actief openbaar te verantwoorden over de besteding van die middelen.

De WHW beschrijft de algemene kwaliteitseisen aan het hoger onderwijs. Deze gelden voor elke instelling. Voor de verdere kwaliteitsverbetering staat pluriformiteit centraal en de vrijheid van instellingen om hieraan zelf actief vorm te geven. De Evaluatiecommissie heeft tijdens de diverse gesprekken ervaren dat er een grote bereidheid is tot gezamenlijk overleg vanuit verschillende invalshoeken. Ook is regelmatig de noodzaak beklemtoond tot ontschotting en voor een gezamenlijke aanpak. Zo is de waarde bevestigd van de combinatie van fundamenteel en praktijkgericht onderzoek, is het belang onderstreept van het contact tussen onderwijsinstellingen en hun omgeving (waaronder het bedrijfsleven) en is de noodzaak van een betere samenwerking binnen de onderwijsketen van voortgezet onderwijs, mbo, hbo en universiteiten genoemd.

De Evaluatiecommissie is van mening dat regelmatige zelfevaluatie door hogescholen en universiteiten hard nodig is. Zo kunnen ze uitdrukking geven aan verdergaande differentiatie en aan hun relatieve autonomie ten opzichte van de centrale overheid. Door middel van zelfevaluatie brengen de instellingen voor het voetlicht vanuit welke waarde(n) zij functioneren, hoe zij publieke belangen dienen en welke maatschappelijke verantwoordelijkheden zij voor zichzelf zien. Kwaliteit wordt gedefinieerd als correspondentie met waarden.[32] Het is cruciaal dat een onderwijsinstelling de eigen kwaliteitsopvattingen adequaat formuleert en serieus neemt. De zelfevaluatie en de beschrijving van de eigen kwaliteitsopvattingen monden uit in een waardengeoriënteerd instellingsplan met het definiëren van de missie, visie en strategie van de betreffende onderwijsinstelling. Een dergelijk instellingsplan draagt bij aan een bewust zelfbesef en daarmee tot een actieve en open verhouding tot de buitenwereld, bijvoorbeeld in periodiek gesprek met stakeholders.

Als onderdeel van een kwaliteitscultuur mag van instellingsbesturen worden verwacht dat zij over de inhoud van het instellingsplan intern spreken met docenten, onderzoekers en studenten. Daarnaast treden zij permanent in overleg met decentrale overheden, bedrijfsleven en/of maatschappelijke organisaties om expliciet invulling te geven aan het eigen profiel en hun maatschappelijke impact.[33] De verbinding tussen deze actoren moet maximaal worden gemaakt zodat hiermee rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsreferenties dan die van de bekostigende overheid. Bij het versterken van de kwaliteitscultuur moeten onderwijs, onderzoek en valorisatie logisch aan elkaar gekoppeld blijven. Daarbij moet ook nog meer programmatisch worden gedacht: nu is de aanpak nog te vaak gefragmenteerd en projectmatig.

Autonomie en een horizontale verantwoording vragen ook om het nemen van verantwoordelijkheid. Instellingen moeten voldoende ruimte durven innemen. Niet alles wordt voorgeschreven door 'Den Haag', ook al wordt dit soms zo gepercipieerd. Nog te vaak is de samenwerking met bedrijven en publieke instellingen afhankelijk van individuen.

32 'Over de echte dingen', Roel in 't Veld, uit: 'De echte dingen' – essays over de kwaliteit van onderwijs, onder redactie van Roel in 't Veld, 2015

33 Zoals ook verwoord in 'Overheid op afstand' – essays over sturing in hoger onderwijs, Thom de Graaf en Karl Dittrich, december 2015, op bladzijde 12: 'Een eerste uitgangspunt is het besef dat universiteiten en hogescholen per definitie open en beïnvloedbare gemeenschappen moeten zijn. Als de instelling wordt gezien als een gesloten bolwerk, is het mis. Dat wil zeggen wanneer de buitenwereld de hogeschool of universiteit ervaart als ontoegankelijk of onvoldoende responsief op maatschappelijke verlangens. Maar ook wanneer direct belanghebbenden (dus studenten, docenten en onderzoekers) het gevoel krijgen dat ondanks de spelregels voor inspraak en medezeggenschap de instelling niet van hen is of op zijn minst een beetje van hen. Bestuurders zullen de open gemeenschap als een belangrijke opdracht moeten beschouwen'.

Er is een verdergaande cultuurverandering nodig in het hoger onderwijs waarbij de blik meer op de buitenwereld is gericht. Dit vraagt veel van bestuurders. Zij moeten een optimale aansluiting hebben bij de gemeenschap van hun eigen instelling en een doorleefd besef over de waarde van goed onderwijs. Daarnaast moeten zij in hun contact met externe stakeholders de vraagarticulatie kunnen bevorderen en een effectieve permanente dialoog kunnen voeren om te komen tot twee- of meerzijdige afspraken. Een instellingsplan dat gericht zal zijn op de publieke waarde(n) en de impact van de instelling voor de (nabije) samenleving draagt hieraan bij. Zeker als dit plan tot stand is gekomen met de relevante betrokkenen van binnen en buiten die instelling. De kwaliteit van de opleidingen dient vervolgens in overeenstemming te worden gebracht met de 'publieke' waarde(n) van de betreffende onderwijsinstelling.

De kwaliteitscultuur en de houding van docenten, lectoren en hoogleraren om de onderwijskwaliteit te willen bevorderen is cruciaal. Binnen het (hoger) onderwijs is er – in tegenstelling tot andere semi-publieke sectoren – niet een sterk georganiseerde beroepsgroep onder docenten en hoogleraren die garant staat voor het ontwikkelen van eigen kwaliteitsnormen en daarmee het eigenaarschap voor kwaliteit bewerkstelligt. Het onderwijs kent geen traditie van professionals die collectief vormgeven aan hun vak. Innovatiekracht ontstaat ook omdat de buitenwereld eisen aan het systeem stelt.[34] Het HRM-beleid van hogeronderwijsinstellingen mag daarom nog een impuls krijgen. Hierbij is sprake van professionele kwaliteit op alle niveaus en het vermogen om met alle betrokkenen van binnen én buiten de instelling het goede gesprek te voeren. Binnen opleidingen mag de kwaliteit van het onderwijs niet afhankelijk zijn van een dominante en briljante eenling maar staat de kwaliteit van de vakgroep of het opleidingsteam centraal. Hierbij is de kritische blik zowel in de interne als de externe toetsing van het onderwijs voortdurend aanwezig is. Het elkaar aanspreken hierop door professionals binnen de instellingen en het delen van 'best practices' tussen instellingen horen een vast onderdeel te zijn van de kwaliteitscultuur, waarbij vreemde ogen dwingen én inspireren.

Vaste elementen van de waardengeoriënteerde instellingsplannen horen te zijn:

- Missie, visie en strategie van de betreffende onderwijsinstelling, passend in de strategische visie op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek, inclusief een omschrijving van waarden die is gebaseerd op de uitkomsten van een dialoog met interne en externe stakeholders ('waartoe is de instelling op aarde?');
- Onderbouwde en zichtbare elementen van de verbetering van de onderwijskwaliteit onder andere vanwege de vrijgekomen middelen na inwerkingtreding van de Wet studievoorschot hoger onderwijs (zie paragraaf 5);
- Doelstellingen gericht op de samenhang tussen onderwijs, onderzoek en valorisatie en op de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten: de inrichting van Centres of Expertise respectievelijk zwaartepunten van onderzoek en onderwijs in samenhang;
- De wijze van interne en externe afstemming en samenwerking om doelstellingen te bereiken (hoe zijn de doelstellingen tot stand gekomen en met wie worden ze gerealiseerd?);
- De bestuurlijke governance van de instelling en de ontwikkeling van de bestuurs- en kwaliteitscultuur die ten grondslag ligt aan het welslagen van de doelstellingen.

De instellingsplannen kunnen worden benut bij de vrijwillige ITK door de NVAO. Onderdeel van het nieuwe beoordelingskader van de ITK is een stelselmatige evaluatie over de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen voor onderwijskwaliteit. Verwacht wordt dat instellingen daarbij relevante stakeholders betrekken. Het voorstel van de Evaluatiecommissie om te komen tot waardengeoriënteerde instellingsplannen sluit hierbij aan.

Een positief gevolg van het experiment van de prestatiebekostiging is het feit dat de administratieve organisaties van instellingen op orde zijn gebracht en er onderling vergelijkbare gegevensbestanden zijn op onder andere studentenaantallen, uitval, studiesucces, switch. Te overwegen valt deze gegevensbestanden te blijven actualiseren en de cijfers in het jaarverslag van de afzonderlijke instellingen op te nemen. Met het aflopen van het experiment van de prestatiebekostiging verliezen dergelijke gegevens nog niet hun waarde. Er zijn veel cijfers

34 'Onderwijs als (niet) lerend systeem', Peter van Lieshout, uit: 'De echte dingen' – essays over de kwaliteit van onderwijs, onder redactie van Roel in 't Veld, 2015.
Overigens realiseert de Evaluatiecommissie zich dat de kwaliteit van onderwijs ook kan worden bepaald door die individuele hoogleraar of docent die over een lange periode inspirerend onderwijs geeft. Het is niet de bedoeling dergelijke personen te beknotten in de manier waarop zij individueel invulling geven aan hun vak. Het gaat de Evaluatiecommissie erom dat ***het totale systeem*** niet afhankelijk kan worden gemaakt van de individuele brille van enkele hoogleraren en docenten, maar dat studenten het verdienen dat ook in meer algemene zin de kwaliteit en studeerbaarheid van de curricula wordt geborgd.

en data beschikbaar over het hoger onderwijs bij DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO. Het verdient bovendien aanbeveling deze cijfers – voor zover dit nog niet gebeurd – actief openbaar te maken.

4. Verhouding horizontale en verticale governance

De overheid kan het gedrag van partijen in een netwerk beïnvloeden door een arrangement te bouwen waarin partijen zelf verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor bepaalde maatschappelijke taken. Procesinterventies zijn weliswaar een belangrijk aspect van netwerksturing, maar dergelijke interventies moeten zijn ingebed in een arrangement dat is toegerust op het ondersteunen van het netwerk. Het vermogen om met relevante partijen productieve verbindingen aan te gaan, soms onverwachte allianties te smeden en partijen bij elkaar te brengen, is daarbij cruciaal.[35]

Met het inrichten van alleen een horizontale sturingsrelatie en verantwoordingsstructuur, zoals door de VSNU en VH bepleit, kan niet worden volstaan. De centrale overheid draagt immers een legitieme stelselverantwoordelijkheid waarmee invulling moet worden gegeven aan de verticale sturingslijn. De inrichting van de horizontale governance binnen de instelling vergt nog aandacht.[36] Ook vereist de inrichting van de horizontale governance een goed inzicht in de relevante omgeving en de partijen die er vanuit diverse perspectieven en belangen actief zijn. Voor sommige opleidingen is dat eenvoudiger dan voor andere. Daarnaast gaat het in de horizontale verhoudingen niet alleen om beroepsvoorbereiding maar ook om innovatiebijdrage en maatschappelijke relevantie van opleidingen. Dit vraagt overigens ook van het bedrijfsleven nog het nodige in de permanente dialoog met onderwijsinstellingen.

In de verticale verantwoordingssfeer komt niet zozeer de inhoud van de instellingsplannen voorop te staan, als wel de manier waarop deze tot stand zijn gekomen. De centrale overheid doet aan metasturing op stelselniveau, en stimuleert daarmee de kenniscirculatie en de verbinding tussen de relevante actoren. Interventiemethoden dienen zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de individuele instellingen door deze te stimuleren om het beste uit zichzelf te halen. De overheid kan bijvoorbeeld procedures vaststellen waarlangs experimenteerruimte kan ontstaan bij ontwikkelingen vanuit de horizontale verbindingen. Ook kan de overheid van instellingen verwachten dat zij binnen een bepaalde periode tot onderlinge afspraken komen, met elkaar of met andere stakeholders.

Naar verwachting zal een grote variëteit tussen opleidingen en instellingen ontstaan bij de totstandkoming van instellings(- en opleidings)plannen met interne en externe stakeholders. De verticale en horizontale sturingsrelatie moeten goed op elkaar aansluiten. De verticale governance bevordert actief de ruimte voor horizontale pluriformiteit en de eigen verantwoordelijkheid van hogescholen en universiteiten. Op het horizontale niveau dient men zich voldoende bewust te zijn van de politieke en financiële context waarbinnen de verticale sturingsrelatie zich beweegt en de publieke belangen die een rol spelen: toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid en efficiëntie. Verticaal toezicht en verantwoording zouden vooral de kwaliteit van de horizontale verbindingen en de horizontale verantwoording als onderwerp moeten hebben. Kortom: het gaat om het nemen van een sterkere centrale verantwoordelijkheid voor het stellen van kaders voor publieke taken, in combinatie met decentrale vrijheid en variëteit voor de uitvoering van die taken.

5. Kwaliteitsafspraken

In het akkoord over het studievoorschot is afgesproken dat de vrijgekomen middelen worden geïnvesteerd in het hoger onderwijs. Volgens dit akkoord worden deze middelen gekoppeld aan de strategische instellingsplannen en de kwaliteitsafspraken die gemaakt worden met OCW, zodat gezamenlijk vorm wordt gegeven aan een ambitieuze onderwijsagenda.[37]

De Evaluatiecommissie onderschrijft dat de concrete invulling van de afspraken op het gebied van onderwijskwaliteit onderdeel moet zijn van het waardengeoriënteerde instellingsplan van de afzonderlijke hogescholen en universiteiten (zoals toegelicht in paragraaf 3). Voor de kwaliteitsafspraken beveelt de Evaluatiecommissie het volgende aan:

- Een beperkt aantal generieke kwaliteitsafspraken voor alle hogescholen en universiteiten dient het resultaat te

35 'De boom en het rizoom – overheidssturing in een netwerksamenleving', NSOB, februari 2010
36 'Recht van spreken. Het functioneren van opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs', Inspectie van het Onderwijs, december 2016 en 'Medezeggenschapsmonitor hoger onderwijs. Peiling 2016', ITS en ISO, 2016.
37 Hoofdlijnen Studievoorschot: naar een nieuw stelsel van studiefinanciering en een ambitieuze onderwijsagenda, Kamerstukken II, 24724, nr.123. Schakelen, doorstromen en studiesucces tussen mbo-hbo-wo worden specifieke aandachtsgebieden in de kwaliteitsafspraken

zijn van een dialoog tussen de minister van OCW en de onderwijsinstellingen. Hiermee ontstaat een gedeeld eigenaarschap. ISO, LSVb, VH en VSNU hebben een gezamenlijke agenda opgesteld die ter inspiratie kan dienen.[38] Ook is in de Strategische Agenda 2015 – 2025 een aanzet gegeven;[39]. De Evaluatiecommissie vindt dat de kwaliteit van het onderwijs samenhangt met onderzoek en valorisatie, en dat die samenhang moet weerklinken in de kwaliteitsafspraken.

- Neem voldoende tijd om tot die afspraken te komen zodat ook binnen (en buiten) de instellingen het gesprek hierover in voldoende mate kan worden gevoerd;
- De generieke kwaliteitsafspraken gelden voor alle hogescholen en universiteiten. Zij krijgen de ruimte om de afspraken te vertalen binnen hun eigen instelling;
- Onderbouwde en zichtbare elementen van de verbetering van de onderwijskwaliteit krijgen een nadrukkelijke plek in het instellingsplan;
- Voor het realiseren van de kwaliteitsafspraken stelt de minister van OCW samen met de instellingen een klein aantal verplichte en relevante indicatoren vast met bijbehorende definities. De instellingen leggen, mede aan de hand van die indicatoren, op transparante wijze verantwoording af in hun jaarverslag;
- Er moet altijd ruimte blijven voor het verhaal achter de cijfers.

Generieke kwaliteitsafspraken die hun vertaling krijgen in de afzonderlijke instellingsplannen maken aanvullende kwaliteitsafspraken tussen de minister van OCW en de individuele onderwijsinstellingen overbodig. De generieke kwaliteitsafspraken komen immers in overleg tussen de minister van OCW en de instellingen tot stand, gelden voor alle hogescholen en universiteiten en bevatten een kleine set verplichte indicatoren. In paragraaf 6 en 7 doet de Evaluatiecommissie een voorstel over de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over het realiseren van de afspraken.

Afgezien van het belang van tijd aan de voorkant van het proces is tijd vervolgens een relevante notie bij de doorwerking van de afspraken en de te behalen doelstellingen. Daarbij moet worden uitgegaan van een termijn van vijf plus vijf jaar om de werkelijke effecten in beeld te kunnen krijgen. Dit besef is vooral relevant voor de politiek, voor wie deze tijdspanne niet aansluit op hun context. Politici dienen zich echter te realiseren dat instellingen tijd nodig hebben om investeringen te kunnen doen én laten doorwerken.

Met het mbo zijn vanaf 2015 kwaliteitsafspraken gemaakt. Hiervan wordt begin 2017 een tussentijdse evaluatie opgesteld. Het verdient aanbeveling de ervaringen met de kwaliteitsafspraken van het mbo mee te wegen bij de inrichting van de afspraken voor hogescholen en universiteiten. Ook beveelt de Evaluatiecommissie aan om de onderlinge relatie tussen mbo en hogescholen in de kwaliteitsafspraken voor het hbo tot uitdrukking te laten komen. Datzelfde geldt overigens voor de relatie tussen hbo en universiteiten.

38 Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs LSVb, ISO, VH en VSNU, december 2016
39 'De waarde(n) van weten' – Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015 – 2025, bladzijde 86, tabel 'Bestedingsrichtingen investeringsagenda hoger onderwijs 2015 (inclusief groen onderwijs)

6. Permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijsstelsel

De Evaluatiecommissie maakt een onderscheid tussen de beoordeling van de basiskwaliteit en de aanvullende doelstellingen voor kwaliteitsverbetering, profilering en (macro)doelmatigheid. Daarmee sluit de Evaluatiecommissie aan bij de aanbeveling van de Reviewcommissie. Op het terrein van de basiskwaliteit speelt de NVAO een onafhankelijke rol voor individuele opleidingen en instellingen. Daarnaast besteedt de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks aandacht aan het hoger onderwijs in 'De staat van het onderwijs' en doet zij regelmatig thematisch onderzoek naar de kwaliteit van hoger onderwijs, bijvoorbeeld naar het functioneren van opleidingscommissies in 2016.[40]

Berenschot heeft – in opdracht van de Evaluatiecommissie – een overzicht gemaakt van de toezichthouders in het hoger onderwijs. Uit dit overzicht blijkt dat de drukte in het hoger onderwijsveld aanzienlijk is. Meer samenhang en samenwerking is nodig. Er vindt echter op dit moment geen stelselmatige doorlichting plaats van het hoger onderwijs en onderzoek, gericht op de lange(re) termijn. Het hoger onderwijs verdient een monitorend orgaan op stelselniveau dat de afzonderlijke instellingen stimuleert hun eigen doelstellingen te realiseren én oog te hebben voor het stelsel voor hoger onderwijs en onderzoek als geheel.

Voor het realiseren van de aanvullende doelstellingen op het gebied van kwaliteit, profilering en doelmatigheid op stelselniveau is een krachtige regisseur noodzakelijk die op gepaste afstand van de politiek functioneert. Die regierol kan worden ingevuld door een permanente commissie (de 'opvolger' van de nu functionerende Reviewcommissie) die zicht houdt op de ontwikkeling van het totale stelsel van hoger onderwijs en onderzoek voor de lange(re) termijn: de permanente commissie Kwaliteit en Innovatie Hogeronderwijsstelsel (commissie KIHOS).

De taken van de permanente commissie KIHOS:

- Een vijfjaarlijkse doorlichting van de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek gericht op de lange(re) termijn. Die doorlichting biedt de gelegenheid voor het voeren van het relevante beleidsdebat en het actualiseren van de strategische visie op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. De permanente commissie KIHOS baseert haar oordeel onder meer op de afzonderlijke instellingsplannen van de hogescholen en universiteiten, en plaatst deze in het licht van de strategische visie. De commissie stelt ook een internationale vergelijking op van de 'performance' van het Nederlandse hogeronderwijsstelsel. Daarnaast maakt de commissie KIHOS gebruik van al bestaande gegevens, zoals de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs en de uitkomsten van de ITK van de NVAO.
- Het toetsen van de afzonderlijke waardengeoriënteerde instellingsplannen. In overleg met de afzonderlijke instellingen maakt de commissie KIHOS toetsbare afspraken voor de missie van die instelling. Deze afspraken kunnen een voornamelijk kwalitatief karakter hebben, bieden ontwikkelruimte voor instellingen en maken variëteit binnen het stelsel als geheel mogelijk. Daarnaast toetst de permanente commissie de vertaling én de resultaten van de instelling van de generieke kwaliteitsafspraken voor verbeteringen van de onderwijskwaliteit als gevolg van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. (zie paragraaf 5). De permanente commissie beziet hiermee de vertaling van de kwaliteitsafspraken in samenhang met het algemene kwaliteitsstreven van de instelling (missie). De hogescholen en universiteiten kunnen met de commissie KIHOS het gewenste strategische overleg op stelselniveau voeren.
- Het adviseren van de minister van OCW over de macrodoelmatigheid van nieuwe én bestaande opleidingen. Het opleidingenaanbod in het hoger onderwijs moet op landelijk niveau doelmatig zijn en aansluiten bij de behoeften op de arbeidsmarkt, de wetenschap en de maatschappij. Sturing op het bestaande aanbod maakt nu nog geen deel uit van het macrodoelmatigheidsbeleid. De commissie KIHOS adviseert de minister van OCW hierover, gebruikt hiervoor een systematische aanpak van sectoranalyses en baseert zich op de nog te ontwikkelen overheidsvisie op macrodoelmatigheid (om willekeur te voorkomen). De minister van OCW voert op basis van die analyses het gesprek met (meerdere) instellingen over de macrodoelmatigheid van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Dit kan ook leiden (de opdracht van de overheid) tot het stoppen of bundelen van opleidingen.

40 'Recht van spreken. Het functioneren van opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs', Inspectie van het Onderwijs, 2016

De permanente commissie KIHOS is onafhankelijk en bestaat uit gezaghebbende personen afkomstig uit het onderwijs, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De commissie wordt ondersteund door een klein en robuust secretariaat. De leden van de commissie KIHOS worden voorgedragen en benoemd door het ministerie van OCW, VH, VSNU, VNO-NCW/ MKB-Nederland, KNAW, SER en ISO/LSVb gezamenlijk. Elke geleding kan één lid van deze commissie voordragen. Daarnaast maakt een internationaal lid deel uit van de commissie. De commissieleden zoeken en benoemen zelf een voorzitter en functioneren zonder last of ruggespraak ('voordrachtscommissarissen').

Gelet op de verantwoordelijkheden van de huidige CDHO op het gebied van macrodoelmatigheid adviseert de Evaluatiecommissie om het takenpakket van de CDHO te laten opgaan in dat van de permanente commissie KIHOS. Voor het overige adviseert de Evaluatiecommissie om de precieze taakverdeling tussen NVAO, Inspectie, permanente commissie KIHOS en adviesorganen grondig te herzien, zoals ook door de Reviewcommissie is voorgesteld. Afgezien van de onderlinge raakvlakken is het noodzakelijk om de informatiebehoefte en –stromen tussen de 'toezichthouders' meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarmee vermindert de bewijslast voor instellingen als onderdeel van het verantwoordingsproces voor zowel de basiskwaliteit als de aanvullende elementen voor kwaliteit, profilering en macrodoelmatigheid.

7. Bekostiging

Om de ontwikkeling te ondersteunen van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek waarbinnen de hogescholen en universiteiten opereren, stelt de Evaluatiecommissie voor om een prikkel in de bekostigingssystematiek in te bouwen. Hiermee wordt zowel variëteit en dynamiek in het systeem gestimuleerd, als het creëren van meer massa en focus. Dit voorkomt bovendien dat de permanente dialoog met de relevante stakeholders op horizontaal niveau een vrijblijvend karakter krijgt. Het primaat voor de gewenste ontwikkelingen ligt bij hogescholen en universiteiten. Zij worden hierbij ondersteund door een legitieme prikkel in de bekostigingssystematiek. Het geven van onderwijs is vrij, maar niet vrijblijvend, om het met een knipoog naar onze Grondwet te zeggen.

De Evaluatiecommissie stelt voor de oplopende middelen die vrijkomen als gevolg van het studievoorschot duidelijk af te bakenen. Hiermee wordt geen nieuw geld in een bestaand systeem gestopt en is duidelijk aan welke doeleinden de middelen moeten worden besteed: het verbeteren van de onderwijskwaliteit ('kwaliteitsbekostiging'). De in de begroting van OCW opgenomen structurele middelen voor onderwijskwaliteit en studiesucces, en profilering ('Prestatiebox')[41] dienen gecontinueerd en afgebakend te worden voor het realiseren van de doelstellingen voor de missie van de instelling ('missiebekostiging'). Daarmee vloeien de middelen van de Prestatiebox niet terug in de lumpsum. Zowel het kwaliteitsdeel als het missiedeel maken nadrukkelijk deel uit van de instellingsplannen, zoals eerder toegelicht, en worden in samenhang door de permanente commissie KIHOS bezien. Overigens kan de verbetering van de onderwijskwaliteit een belangrijk onderdeel van de missie van een instelling zijn, waarmee van een al te kunstmatig en geforceerd onderscheid in de instellingsplannen geen sprake hoeft te zijn.

Hogescholen en universiteiten ontvangen naar rato van de huidige verdeling van het reguliere macrobudget een deel van de oplopende middelen van het studievoorschot. Op dezelfde wijze krijgen instellingen middelen voor missiebekostiging uit de huidige Prestatiebox. Instellingen krijgen de middelen onder voorwaarden toegewezen op basis van trekkingsrechten voor de duur van vijf jaar. De vijfjaarlijkse instellingsplannen zijn hierbij leidend. De permanente commissie KIHOS adviseert de minister van OCW over de toekenning van deze bekostiging aan de individuele hogescholen en universiteiten.

Een kritische en kwalitatieve beoordeling van het daaropvolgende instellingsplan en de jaarverslagen van de hogeronderwijsinstellingen door de commissie KIHOS bepaalt of deze middelen worden gecontinueerd voor een nieuwe periode van vijf jaar. Hiermee wordt verantwoording over zowel de kwaliteitsbekostiging als de missiebekostiging afgelegd. In overleg met de instellingen worden hiervoor toetsbare afspraken gemaakt. De verantwoording hierover vindt plaats volgens het principe 'comply or explain'. Een 'voortrollend financieringsschema' geeft de onderwijsinstellingen financiële zekerheid voor de langere termijn. Op termijn kan overigens worden overwogen een gedeelte van het kwaliteits- en missiebudget meer competitief in te zetten als een extra stimulans nodig blijkt te zijn voor de doelstellingen op stelselniveau.

41 Rijksbegroting 2017 OCW, bladzijden 74 en 75 (en tabellen 6.3 en 6.4 op bladzijde 69, respectievelijk 71)

De commissie Veerman en de werkgroep Profilering en Bekostiging hebben gepleit voor een aanzienlijke financiële injectie in het hoger onderwijs omwille van de kwaliteit. De Evaluatiecommissie heeft kennisgenomen van de politieke discussie om aanvullende middelen voor het hoger onderwijs en onderzoek beschikbaar te stellen. De Evaluatiecommissie ondersteunt deze discussie van harte. Aanvullende middelen bovenop die van het studievoorschot creëren meer mogelijkheden voor de benodigde verdere ontwikkeling en vernieuwing van het hoger onderwijsstelsel. Wel doet de Evaluatiecommissie hierbij de aanbeveling om deze aanvullende middelen besteedbaar te maken binnen het door de Evaluatiecommissie voorgestelde kader voor kwaliteits- en missiebekostiging. Hiermee wordt de formulering van nieuwe doelstellingen voorkomen en daarmee een stapeling in de bekostiging richting hogescholen en universiteiten. Het kader in de bekostigingssystematiek ondersteunt de samenhang en wisselwerking tussen onderwijs, onderzoek en valorisatie.

Indachtig de samenhang en de elkaar versterkende wisselwerking tussen onderwijs en onderzoek is het noodzakelijk de bestaande inrichting van de huidige geldstromen meer in samenhang te brengen. Nu komen deze verkokerd op de instellingen af. Om instellingen te bewegen met opleidingen te stoppen zou een stimuleringsfonds in het leven kunnen worden geroepen. Al het voorgaande ontslaat instellingen er overigens ook niet van om Europese middelen te verwerven of de financiële samenwerking met het bedrijfsleven aan te gaan.

Box 4: samenhangende cyclus strategische visie op stelsel van hoger onderwijs en onderzoek en waardengeoriënteerde instellingsplannen 2018 – 2028 (en volgend)

2018	Strategische visie op stelsel van hoger onderwijs en onderzoek, mede gebaseerd op regionale en internationale ontwikkelingen voor een minimale periode van tien jaar
2019	Waardengeoriënteerde instellingsplannen gebaseerd op strategische visie op stelsel van hoger onderwijs en onderzoek en uitkomsten interne en horizontale dialoog voor een minimale periode van tien jaar. Op basis hiervan geeft de permenante commissie KIHOS een advies over de financiering voor vijf jaar
2021	Tussentijdse review instellingsplannen (‘critical friend’-gesprek)
2023	Eventuele bijstelling strategische visie 2018 – 2028 op stelsel van hoger onderwijs en onderzoek, mede op basis van tussentijdse review instellingsplannen
2024	Beoordeling resultaten onderwijsinstellingen en eventuele bijstelling waardengeoriënteerde instellingsplannen. Op basis hiervan eventuele financiering voor volgende vijf jaar
2026	Tussentijdse review instellingsplannen (‘critical friend’-gesprek)
2028	Nieuwe strategische visie op stelsel van hoger onderwijs en onderzoek, mede op basis van tussentijdse review instellingsplannen voor een minimale periode van tien jaar
	Et cetera

8. Dialoog over het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek van de toekomst

In praktische zin beveelt de Evaluatiecommissie aan om snel na de start van een nieuw kabinet een dialoog te organiseren. Aan deze dialoog nemen alle betrokkenen bij het hoger onderwijs deel, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Doel van de dialoog is te komen tot een gezamenlijke consensus over een houtskoolschets van het nieuwe kabinet voor een strategische visie op het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek. Daarnaast kunnen stappen worden gezet voor de verdere uitwerking van de inrichting van een daarbij ondersteunend systeem van bekostiging. De aanbevelingen van de Evaluatiecommissie kunnen hiervoor als agenda dienen, evenals de aanbevelingen van de commissie Veerman, de werkgroep Profilering en Bekostiging en de Reviewcommissie.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
OVERZICHT VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN EVALUATIECOMMISSIE

De Evaluatiecommissie heeft gebruikt gemaakt van reeds beschikbaar materiaal om te komen tot haar bevindingen over het experiment van de prestatiebekostiging, zoals de rapporten van de commissie Veerman, de Reviewcommissie en de werkgroep Profilering en Bekostiging. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie diverse onderzoeken laten verrichten en een aantal (rondetafel)gesprekken gevoerd. Bij een deel van de onderzoeken is nadrukkelijk de vraag gesteld of en hoe het experiment heeft doorgewerkt binnen de hogescholen en universiteiten. Niet alleen op het centrale bestuurlijke niveau maar ook op het decentrale niveau binnen instellingen, ofwel de dagelijkse werkvloer.

De Evaluatiecommissie constateerde snel bij de start van haar werkzaamheden dat er binnen het hoger onderwijs veel over elkaar wordt gepraat maar nog onvoldoende met elkaar. Daarom is er bij een aantal onderzoeken voor gekozen om zoveel mogelijk betrokkenen (studenten, bestuurders, docenten/hoogleraren, beleidsmedewerkers van koepelorganisaties) tegelijkertijd met elkaar het gesprek te laten voeren. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie bewust rondetafelgesprekken georganiseerd waaraan de genodigden tegelijkertijd deelnamen. Daarmee kon op een interactieve wijze met de leden van de Evaluatiecommissie en de overige gesprekspartners de dialoog worden aangegaan. Ook bood het instrument van het rondetafelgesprek de gelegenheid om zaken in samenhang te bezien. Tot slot heeft de Evaluatiecommissie zich willen laten inspireren door goede voorbeelden in andere onderdelen van de semi-publieke sector, de non-profitsector en het mbo.

Door middel van deze werkwijze heeft de Evaluatiecommissie een bijdrage willen leveren aan het versterken van een cultuur van naar buiten kijken, logische verbanden leggen en het onderlinge gesprek aangaan.

1. Onderzoeken

- Essay naar prestatiesturing door Hans de Bruijn, hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft
- Onderzoek naar kwaliteitscultuur en prestatieafspraken in het hoger onderwijs door KBA Nijmegen

  Tien opleidingen van hogeronderwijsinstellingen zijn betrokken bij een kwalitatief onderzoek: vier universiteiten en zes hogescholen. Daarbij is gelet op geografische spreiding met een variatie in omvang en met een mono- of multidisciplinair karakter. Bij de keuze van de opleidingen is rekening gehouden met een verschil tussen opleidingssoort (bachelor, master, researchmaster), vakgebied en omvang van de opleiding. Bij elke opleiding is gesproken met studenten, docenten/hoogleraren en de opleidingsmanager. Ook is een gesprek gevoerd met een lid van het College van Bestuur van de instelling en/of de decaan of directeur van de faculteit waaraan de opleiding verbonden is.

- Online dialoog over de evaluatie van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs door Synthetron

  Er zijn twee online dialoogsessies van 1,5 uur georganiseerd op 9 en 10 januari 2017. Hieraan namen in totaal 74 personen deel van 35 instellingen en organisaties. Het ging daarbij om bestuurders, onderwijsmanagers, docenten/hoogleraren, studenten en vertegenwoordigers van VH, VSNU en NVAO.

- Netwerkanalyse over de werking van toezicht in het hoger onderwijs door Berenschot

- Procesevaluatie prestatiebekostiging hoger onderwijs door Hiemstra & De Vries

  Aan een interactieve procesevaluatie op 11 januari 2017 hebben beleidsmedewerkers deelgenomen van de ministeries van OCW, EZ en koepelorganisaties, als ook programmamanagers van een hogeschool en een universiteit, een secretaris van de Reviewcommissie en een medewerker van de Inspectie van het Onderwijs. Namens de Evaluatiecommissie was de secretaris aanwezig. Tijdens de procesevaluatie is teruggekeken op de totstandkoming en uitvoering van het instrument van de prestatiebekostiging. Daarnaast is vooruitgeblikt op de toekomst.

  Deelnemers:
  - Ministerie van OCW
    - Floor Boselie
    - Saskia Rijghard
    - Martin Soeters
  - Ministerie van EZ
    - Ans Harthoorn

- Vereniging Hogescholen
  - Cornelis Geldof
- VSNU
  - Jaco van der Veen
- Reviewcommissie
  - Frans Kaiser
- Programmamanagers instellingen
  - Bart van den Berg, Universiteit Utrecht
  - Jolanda van Blanken, Hogeschool Amsterdam
- Inspectie van het Onderwijs
  - Natascha van Schie

- Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs door CHEPS

2. Rondetafelgesprekken

- Stimuleren kwaliteit van onderwijs en onderzoek bij universiteiten en hogescholen

  Deelnemers:
  - Amandus Lundqvist, voorzitter High Tech Systems Platform;
  - Barend van der Meulen, hoofd Onderzoek, Rathenau Instituut;
  - Frans de Vijlder, lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties en leading lector Kenniscentrum Publieke Zaak, HAN.

- Nut en noodzaak prestatieafspraken en de relatie tussen sturing en verantwoording

  Deelnemers:
  - Thomas Schillemans, universitair hoofddocent, UU, en onderzoeker USBO;
  - Willem Schinkel, hoogleraar Sociologie, EUR;
  - Mark van Twist, hoogleraar Bestuurskunde, EUR, en decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Toezicht en kwaliteitsborging semi-publieke en financiële sector

  Deelnemers:
  - Gertjan Bos, inspecteur-generaal Inspectie Veiligheid en Justitie;
  - Ruby Hoogerboord, plv. inspecteur-generaal Inspectie voor de Gezondheidszorg;
  - Theodor Kockelkoren, adjunct-professor Tias Nimbas, en voormalig bestuurslid AFM;
  - Johan de Leeuw, voorzitter College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en o.a. voormalig voorzitter van de Inspectieraad;
  - Erik Martijnse, directeur toezicht Hoger Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs.

- Kwaliteitsafspraken MBO en MBO in Bedrijf

  Deelnemers:
  - René van Gils, voorzitter College van Bestuur Graafschap College;
  - Henk Kuppens, beleidsadviseur MBO-raad;
  - Hans van Nieuwkerk, programmamanager MBO in Bedrijf;
  - Jeannette Noordijk, voorzitter College van Bestuur Koning Willem I College.

- Valorisatie

  Deelnemers:
  - Stan Gielen, voorzitter NWO;
  - Petra Koenders, directeur CoE Biobased Economy;
  - Jaap Lombaers, directeur TNO en voormalig managing director van Holst Centre/TNO;
  - Wim van Saarloos, vice-president KNAW;
  - Michaël van Straalen, voorzitter MKB-Nederland.

- NVAO, Inspectie, CDHO en Reviewcommissie

  - Deelnemers:
  - Anne Flierman, voorzitter NVAO;
  - Paul Rullmann, voorzitter CDHO;
  - Frans van Vught, voorzitter Reviewcommissie;
  - Bert Jaap van Oel, senior inspecteur en afdelingshoofd Hoger Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs.

- VSNU, VH, VNO-NCW/MKB-Nederland, ISO, LSVb

  - Deelnemers:
  - Jarmo Berkhout, voorzitter LSVb;
  - Karl Dittrich, voorzitter VSNU;
  - Thom de Graaf, voorzitter VH;
  - Jan Sinnige, voorzitter ISO;
  - Michaël van Straalen, voorzitter MKB-Nederland.

3. Gesprekken

- Cees Veerman, voorzitter van de commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel
- Ria van 't Klooster, directeur NRTO
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek: Frans van Vught (voorzitter), Olchert Brouwer, Jan Kamminga en Wim van Niekerk (secretaris)
- Roel in 't Veld, hoogleraar Bestuurskunde
- Uri Rosenthal, voorzitter AWTI en Anneke Bovens, directeur-secretaris AWTI
- Robbert Dijkgraaf, voorzitter werkgroep Profilering en Bekostiging

BIJLAGE 2
LIJST VAN AFKORTINGEN

AWTI	Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
EZ	Ministerie van Economische Zaken
HBO	Hoger beroepsonderwijs
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
ITK	Instellingstoets Kwaliteitszorg
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
MBO	Middelbaar en beroepsonderwijs
NPM	New Public Management
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RCHO	Review Commissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
VH	Vereniging Hogescholen
VSNU	Vereniging van Universiteiten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

BIJLAGE 3
DE COMMISSIELEDEN

Leden

Wim van de Donk (voorzitter)	commissaris van de Koning Noord-Brabant
Edith Hooge	hoogleraar Boards and Governance in Education, Tias School for Business and Society
Hans de Jong	CEO Philips Benelux
Frans Leijnse (vice-voorzitter)	oud-hoogleraar, oud-parlementslid en oud-voorzitter HBO-raad
Yvonne Moerman-van Heel	oud-lid College van Bestuur Koning Willem I College, oud-lid Onderwijsraad
Tariq Sewbaransingh	masterstudent Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht
Adam Tyson	acting director Modernisation of Education II: Education policy and programme, Innovation, EIT and MSCA, directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur, Europese Commissie
Els Verhoef	zelfstandig adviseur, coach en (interim) bestuurder voor het hoger onderwijs

Ondersteuning

Cathalijne Dortmans (secretaris)	interim-manager/-adviseur, ABD Interim, Algemene Bestuursdienst
Shoesma Jehee	programmasecretaris directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, ministerie van OCW

evaluatiecommissie
prestatiebekostiging
hoger onderwijs