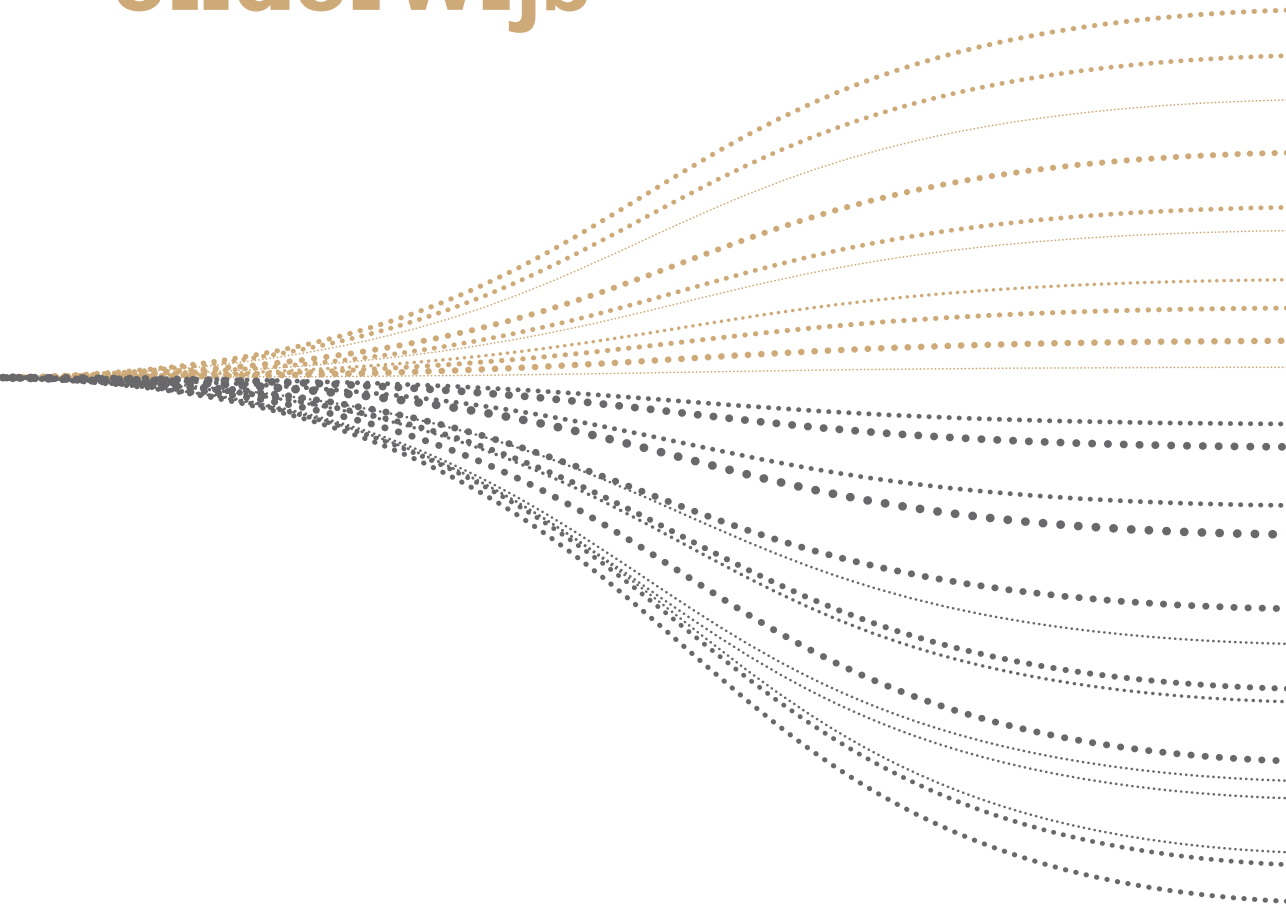


Advies van de commissie
Kwaliteit en Bekostiging
hoger onderwijs

Oktober 2008

Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs



Advies van de commissie
Kwaliteit en Bekostiging
hoger onderwijs

Oktober 2008

Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs

SAMENSTELLING COMMISSIE KWALITEIT EN BEKOSTIGING

Voorzitter: mw.mr. W. Sorgdrager

Leden: prof.dr. H.M. Amman
B. Buijs
dr. K.L.L.M. Dittrich
drs. F.C. Gronsveld
dr. B.W.A. Jongbloed
mw.prof.dr. H. Maassen van den Brink
A.G. Pomp
drs. A. Postema

Ambtelijk secretariaat: mw. drs. N. van der Velde-van der Noordt

INHOUDSOPGAVE

- 1. Inleiding**
 - 1.1 op weg naar meer differentiatie en kwaliteit
 - 1.2 advies Onderwijsraad
 - 1.3 NVAO-accreditatie: bijzondere kwaliteit
- 2. Verkennend onderzoek naar ervaringen met prestatie-indicatoren**
 - 2.1 internationaal
 - 2.2 zorg
 - 2.3 wetenschappelijk onderzoek
 - 2.4 conclusies internationaal, zorg en onderzoek
- 3. Meningen over wenselijkheid en uitvoerbaarheid**
 - 3.1 Commissie Franssen
 - 3.2 NVAO
 - 3.3 Commissie Ruim Baan voor Talent
- 4. Financiële instrumenten voor extra kwaliteit hoger onderwijs (2008)**
- 5. Advies**
 - 5.1 uitgangspunten bekostiging extra kwaliteit
 - 5.2 de bekostiging van extra kwaliteit
 - 5.3 koppeling aan de uitgangspunten
 - 5.4 verdere uitwerking van een aantal aspecten
 - 5.5 advies over pilots
- 6. Bijlagen**
 - a. notitie "Mogelijkheden tot onderscheid bij accreditaties" (K. Dittrich)
 - b. instellingsbesluit Commissie
 - c. klankbordgroep Kwaliteit en Bekostiging

Literatuur

1. INLEIDING

De kwaliteit van het hoger onderwijs en de mogelijkheden tot verbetering daarvan staan sinds enige tijd hoog op de agenda. Instellingen, politiek en media debatteren intensief over de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering en zoeken naar wegen om de instellingen (nog meer) te prikkelen daar werk van te maken. Naast de acties die al worden ondernomen is de gedachte opgekomen te onderzoeken of ook een stimulans via de bekostigingssystematiek mogelijk en wenselijk is. De Commissie Kwaliteit en Bekostiging heeft daartoe de volgende opdracht gekregen:

- a. Het uitvoeren van een nadere verkenning van de voor- en nadelen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs, de zgn. 'prestatiebekostiging'.
- b. Het adviseren over de mogelijke meerwaarde en vormgeving van pilots op de korte termijn.
- c. Indien de verkenning onder a. positief is het vervolgens opstellen van een concreet voorstel over vorm en invoering van kwaliteitsaspecten in de bekostiging.

Het advies van de Onderwijsraad "Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?" (2007), de Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid en de motie Zijlstra/Besselink over het aanpassen van de bekostigingssystematiek (31288, nr. 15, 2007) dienen hierbij als uitgangspunt. Bij de samenstelling van de commissie is rekening gehouden met een brede kennis en

ervaring. Commissieleden met kennis van het hbo, het wo, de zorgsector, de studenten en het internationale hoger onderwijs zijn vertegenwoordigd in de commissie.

In dit rapport wordt allereerst aandacht besteed aan de recente adviezen en besluiten op dit terrein. Voorts wordt een inventarisatie gemaakt van de acties die al lopen en van systemen die in het buitenland of in andere sectoren worden gehanteerd, van meningen over extra bekostigingsvoorwaarden en van de financiële instrumenten die er op dit moment al zijn. In het vijfde hoofdstuk geeft de commissie haar advies.

1.1 OP WEG NAAR MEER DIFFERENTIATIE EN KWALITEIT

In de Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid (Kamerstuk 2007-2008, 31288, nr. 1) staat het streven naar meer kwaliteit en studiesucces centraal. Er worden hoge ambities in geformuleerd en er zullen daarover duidelijke afspraken worden gemaakt tussen overheid en onderwijs. Belangrijk daarbij is dat instellingen de vrijheid krijgen om hun maatschappelijke opdracht zelf te kunnen invullen en dat er voor studenten genoeg differentiatie is in opleidingen. Zowel VSNU, HBO-raad als de studenten zien graag dat het studiesucces van studenten wordt verhoogd en willen investeren in de professionaliteit van de docenten. Dit zijn ook belangrijke thema's die terugkomen in rapporten van de Inspectie van het onderwijs en de recente

OESO-review van het Nederlandse hoger onderwijs (OECD, 2007).

In de strategische agenda staat een aantal kwaliteitsvoornemens om de ambities daaruit te verwezenlijken, zoals het maken van meerjarenafspraken met de VSNU en de HBO-raad. Andere belangrijke voornemens zijn een nieuw accreditatiestelsel dat vernieuwing en differentiatie meer stimuleert, de introductie van studiekeuzegesprekken en het Sirius-programma voor onderwijs aan extra talentvolle studenten. Een ander voornemen uit de strategische agenda is een deel van de bekostiging te koppelen aan kwaliteit, in de vorm van het belonen van opleidingen die bijzondere prestaties leveren.

Dit thema heeft al een langere voorgeschiedenis. In 2006 is – tegen de achtergrond van het debat over de leerrechten – in de motie Visser/Slob (Tweede Kamer 2005-2006, 30 387, nr. 79) voorgesteld om extra aantoonbare kwaliteit van opleidingen te belonen. De overheid kan hier voor een bepaalde periode doelen voor stellen. Toedeling geschiedt via de dynamische 'onderwijsopslag'.

Naast de aandacht voor extra kwaliteit in de strategische agenda van OCW wordt ten aanzien van de basiskwaliteit van het hoger onderwijs geconstateerd dat deze op orde is, op basis van het feit dat alle opleidingen inmiddels geaccrediteerd zijn. De Commissie Kwaliteit en Bekostiging, verder te noemen "de commissie", vindt echter dat hiermee excellentie onvoldoende wordt gestimuleerd. Dit kwam ook aan de orde tijdens de behandeling van de strategische

agenda hoger onderwijs in 2007: daar is de motie Zijlstra/Besselink aangenomen (Tweede Kamer 2007-2008, 31 288, nr. 15) waarin wordt gesteld dat er aanpassingen in de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs nodig zijn om te komen tot een hogere basis-kwaliteit, meer excellentie en een betere internationale positie van het Nederlandse hoger onderwijs. In de motie wordt gevraagd om in de nieuwe bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs kwaliteitsaspecten op te nemen.

Topkwaliteit in het hoger onderwijs

Instellingen worden weinig extern geprikkeld hogere scores dan voldoende te halen. Het accreditatiekader is gericht op het keurmerk basiskwaliteit. Het kunnen uitspreken van een 'goed' of 'excellent' oordeel heeft op het keurmerk als zodanig geen effect. Het is bovendien binnen de Nederlandse culturele context niet gebruikelijk en er is een zekere terughoudendheid om 'excellente' oordelen over opleidingen uit te spreken.

De houding ten aanzien van topprestaties in het onderwijs verandert. Het optimaal benutten en zelf uitnutten van talenten zijn van wezenlijk belang met het oog op internationale concurrentiestrijd tussen kenniseconomieën. Kennisinstellingen hebben hierin een spilfunctie.

De waardering van bovengemiddelde kwaliteit kan opleidingen prikkelen te investeren in de ontwikkeling van topkwaliteit. Zo kunnen competitieve elementen ook in het Nederlandse hoger onderwijs een plaats krijgen. Initiatieven

zoals de Engelse CETL's (Centers for Excellence in Teaching and Learning) kunnen als voorbeeld dienen om diversiteit in het hoger onderwijs te stimuleren en faciliteren.

Bron: Topkwaliteit in het hoger onderwijs, OCW/TTS/IOWO 2006

1.2 ADVIES ONDERWIJSRAAD

De Onderwijsraad heeft op verzoek van de staatssecretaris van OCW een concreet voorstel gedaan om kwaliteitsaspecten in de bekostiging op te nemen ("Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?", nr. 20070210/899, juli 2007) met als basis de excellentiescores die bij de accreditatie kunnen worden toegekend voor 'kwaliteit en opleidingsniveau docent' en 'gerealiseerde eindniveau student'. Veel instellingen van hoger onderwijs nemen initiatieven om bijzondere kwaliteit van onderwijs te stimuleren, maar het huidige bekostigingssysteem biedt op landelijk niveau weinig stimulansen voor een substantiële aanpak en heeft met name oog voor aantallen studenten en diploma's. Gevolg hiervan is dat instellingen door het systeem blijikbaar onvoldoende worden geïnspireerd om zich op het thema bijzondere kwaliteit aan een beoordeling door de NVAO te onderwerpen. De Onderwijsraad ziet dan ook een taak voor de overheid om een aanmoedigingsmechanisme te creëren en ziet ook in het buitenland een groeiende aandacht voor onderwijsbekostiging gerelateerd aan kwaliteit.

De Onderwijsraad vindt het opmerkelijk dat het al decennia wel een breed geaccepteerde

aanpak is in het wetenschappelijk onderzoek om bijzondere kwaliteit te belonen maar niet in het onderwijs. De inzet van de overheid, de instellingen en de NWO op de erkenning en beloning van bijzondere kwaliteit in het onderzoek is duidelijk.

Het advies van de Onderwijsraad aan te sluiten bij de bestaande procedure van de NVAO voor de beoordeling op bijzondere kwaliteit heeft als voordeel dat er sprake is van beperkte administratieve lasten en dat de juridische houdbaarheid van beslissingen zo goed mogelijk gewaarborgd is.

1.3 NVAO-ACCREDITATIE: BIJZONDERE KWALITEIT

Opleidingen kunnen naast de accreditatie op basiskwaliteit ook een erkenning vragen voor bijzondere kwaliteit of een bijzonder kenmerk. Het kwaliteitscriterium bijzondere kwaliteit heeft te maken met de excellentie van een opleiding. De NVAO zal bijzondere kwaliteit toekennen aan een opleiding wanneer dit overtuigend excellent scoort. Tot nu toe is bijzondere kwaliteit toegekend aan de Hogeschool Zuyd voor inzet personeel bij Fysiotherapie (hbo-bachelor), de liberal arts and sciences-opleiding aan het Utrecht University College (wo-bachelor) en het University College Maastricht (wo-bachelor).

Bronnen: www.nvao.net.nl, juli en augustus 2008

Meer informatie over de NVAO-accreditatie staat in de notitie "Mogelijkheden tot onderscheid bij accreditaties" van K. Dittrich, in bijlage 6.a.

2. VERKENNEND ONDERZOEK NAAR ERVARINGEN MET PRESTATIE-INDICATOREN

De commissie heeft zich bij het begin van haar werkzaamheden georiënteerd op bestaande vormen van bekostiging op basis van indicatoren. Hierbij zijn voorbeelden in het hoger onderwijs (nationaal en internationaal) en in andere sectoren bekeken, middels literatuur, presentaties van commissieleden en presentaties van gastsprekers.

Op de eerste vergadering is de Onderwijsraad gevraagd een toelichting te geven op haar advies "Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?". Daarnaast zijn sprekers uitgenodigd om informatie te geven over onderwerpen als de nieuwe bekostiging hoger onderwijs, de zorg, internationale ontwikkelingen en de accreditatiesystematiek van de NVAO. Ook is er een werkbezoek aan de Universiteit Utrecht gebracht waar met docenten en studenten is gesproken over extra kwaliteit in het hoger onderwijs.

Dit hoofdstuk biedt een beknopte weergave van dit verkennend onderzoek.

2.1 INTERNATIONAAL

De commissie heeft een internationale verkenning uitgevoerd naar ervaringen met bekostiging van hoger onderwijs op basis van (extra) prestaties, naast de basisbekostiging.

In de meeste landen bestaat de bekostiging uit een basisbekostiging met daarbovenop toewijzingen voor bijzondere omstandigheden, (kwaliteits-)plannen of prestaties. De basisbekostiging vormt verreweg het grootste deel van de overheidsbijdrage per instelling en wordt

veelal berekend op grond van formules die uitgaan van het aantal studenten per instelling (de meeste Duitse deelstaten, Engeland, Australië). In deze formules speelt (daarnaast) in steeds meer landen ook het aantal door studenten behaalde diploma's (Vlaanderen, Finland) of studiepunten (Denemarken, Zweden, Vlaanderen) mee. Kortom, er is een tendens om, net als in Nederland, prestaties meer mee te tellen in de bekostiging.

Bovenop de basisbekostiging bestaat in een aantal landen voor onderwijsinstellingen de mogelijkheid een extra budget te verwerven. Voor de Commissie Kwaliteit en Bekostiging zijn vooral die landen interessant waar instellingen extra worden beloond als ze kunnen laten zien dat ze extra kwaliteit leveren, dan wel kunnen leveren in de toekomst.

Australië

Vanaf 2006 kunnen instellingen jaarlijks extra middelen uit het zogenaamde "Learning and Teaching Performance Fund" (LTPF) krijgen (in 2008: totaal €66 miljoen voor 38 instellingen). Het LTPF beloont instellingen voor "excellence in teaching and learning" en wel als ze ten opzichte van andere instellingen hoger scoren op zeven indicatoren, ingedeeld in drie groepen: **"satisfaction"**: (1) *goed onderwijs*; (2) *generieke vaardigheden*; (3) *algehele tevredenheid met de opleiding*; **"success"**: (4) *studievoortgang*; (5) *studierendement*; **"outcomes"**: (6) *arbeidsmarktpositie afgestudeerden*; (7) *percentage Bachelors dat verder studeert*.

De eerste en derde groep indicatoren is gebaseerd op informatie uit studentenenquêtes. De indicatoren werden aanvankelijk per instelling berekend (na correctie van de ruwe data voor bijzondere kenmerken van de betreffende instelling). Sinds 2007 geschiedt dit voor vier groepen van opleidingen (science, business, humanities, health) en wordt elk van de zeven indicatoren even zwaar gewogen. In 2006 kregen 14 universiteiten extra middelen, in 2007 was dit aantal opgelopen tot 30. De LTPF is omstreden in Australië en de (nieuwe) regering bezint zich op de toekomst ervan.

Engeland

In Engeland (en inmiddels ook in Finland) wordt sinds 2005 de onderwijskwaliteit gestimuleerd via "Centres for Excellence in Teaching and Learning" (CETLs) en, sinds 2004, de "Higher Education Academy" (HEA). Beide fungeren als netwerken van centra waarin expertise is verzameld aangaande curricula, didactiek en andere zaken die de kwaliteit van het onderwijs en onderwijspersoneel in bepaalde vakgebieden kunnen verbeteren. Er bestaan 74 CETLs die na een selectieronde (een soort tweede geldstroom) werden geselecteerd uit 260 aanvragen. De centra zijn aan een universiteit verbonden, maar hebben een nationaal werkgebied. De middelen voor de CETLs bedragen £ 315 miljoen voor de periode 2005-2009. Elke CETL ontvangt jaarlijks tussen £ 0,2 en £ 0,5 miljoen en eenmalig een investeringsbijdrage van £ 0,8 tot £ 2,35 miljoen. De CETLs zijn verspreid over alle regio's en disciplines. Ook de HEA

heeft diverse regionale centra die zich op specifieke disciplines richten. Zowel de CETLs als de HEA staan los van de prestaties van de studenten. Uit de recente tussenevaluatie van de CETLs bleek dat deze tot nu toe een bescheiden resultaat hebben bereikt in het bevorderen van de aandacht voor de onderwijskwaliteit.

Overigens is dit meer een instrument voor subsidieverstrekking dan een koppeling van kwaliteitscriteria in de bekostiging, zoals bedoeld in de opdracht van de commissie.

Tennessee (Verenigde Staten)

Tennessee was in de VS de eerste staat die in 1978 een systeem van prestatiebekostiging ("performance based funding") ging hanteren. De publieke universiteiten en colleges in deze staat kunnen sinds dat jaar maximaal 5,45 % extra bekostiging verdienen bovenop hun jaarlijkse basisbekostiging. De bonus is absoluut, dat wil zeggen niet afhankelijk van de prestaties van andere instellingen. De cyclus van beoordeling op de factoren is 5 jaar. Na elke 5 jaar worden de factoren deels bijgesteld.

De bonus wordt berekend aan de hand van een aantal prestatie-indicatoren ("standards") waarop de instellingen per indicator een maximum aantal punten kunnen scoren. Ongeveer 60% van de "standards" heeft betrekking op prestaties van studenten en studententevredenheid ("student performance and satisfaction"). De overige 40% focust op aspecten van opleidingen en de instelling als geheel ("program and institutional indicators").

“Student Performance and Satisfaction Indicators”

- testresultaten voor verschillende typen examens;
- studenten- en afgestudeerdentevredenheid.

“Program and Institutional Indicators”

- kwaliteit van opleidingen (undergraduate en graduate programs);
- aantal en percentage van geaccrediteerde opleidingen;
- tevredenheid van werkgevers;
- studievoortgang van eerstejaars en doorstromers;
- studierendement;
- aantal studenten dat doorstroomt naar vervolgopleiding;
- aandacht voor strategische doelen van de staat (lerarenopleidingen, afstandsonderwijs, levenslang leren, onderwijs samenwerking; HRM beleid);
- missie van de instelling/ strategische doelen (onderzoek, dienstverlening, diversiteit studenten/staf).

Het systeem van “performance based funding” past in de Amerikaanse trend naar meer verantwoording over publieke middelen en meer effectiviteit van de inzet van de middelen. In de VS staat steeds meer de vraag centraal “What did we achieve with the tax support?”. Er is mede daarom een verschuiving gaande van vooraf financieren naar het achteraf belonen voor daadwerkelijk behaalde resultaten.

Vlaanderen

Instellingen worden aangemoedigd om werk te maken van een betere (her)oriëntering en begeleiding van studenten – vooral uit achtergestelde groepen en in specifieke opleidingen. Omdat elke instelling daarbij eigen accenten wil leggen, aansluitend bij het eigen profiel, is recent (2008) een aanmoedigingsfonds opgezet om deze kwaliteitsaspecten te stimuleren. Extra middelen worden uitgekeerd op basis van bilaterale afspraken met individuele instellingen via het principe van “matching funds”.

Zweden

De Zweedse hoger onderwijsinstellingen (circa 40) worden bekostigd op grond van het aantal studenten en het aantal behaalde studiepunten (in een verhouding 2 : 3). Er zijn echter plannen om de bekostiging grondig te herzien en een “Funding Council” als intermediair orgaan tussen ministerie en instellingen in te voeren. De bekostiging zou meer tot differentiatie en profilering van de instellingen moeten leiden. De op studiepunten gebaseerde bekostiging zal worden afgeschaft en er komt een reeks van opslagen bovenop een basisbekostiging per student. De opslagen nemen onder andere in aanmerking hoe intensief het onderwijs is en niet meer of de opleiding tot een bepaalde categorie opleidingen (bijvoorbeeld gamma, bèta, medisch) behoort. Zo is het plan om opleidingen een extra bekostiging te geven die afhangt van de uitslag van de periodieke kwaliteitsbeoordelingen. Belangrijk criterium in de kwaliteitsevaluatie is of de studenten de opleiding op tijd met succes

afronden. Dit plan staat bekend als “Resurser för kvalitet” (Bekostiging op grond van kwaliteit). Het zal daarbij vooralsnog gaan om een relatief bescheiden bedrag (maximaal € 0,3 – 0,5 miljoen per jaar) per opleiding.

2.2 ZORG

VWS heeft de laatste jaren ervaring opgedaan met prestatie-indicatoren. Een sterke stijging van de zorguitgaven tussen 1999 en 2003 en de verwachte vergrijzing waren in de vorige kabinetsperiode de aanleiding om marktwerking in de zorg in te voeren. Binnen de context van een nieuwe zorgverzekeringswet, geregleerde marktwerking en nieuwe financieringsystemen biedt het programma “Sneller Beter” een focus voor de in dit nieuwe speelveld te bereiken resultaten.

Sneller Beter

Het programma Sneller Beter is 20 november 2003 gestart om een verbetering van transparantie, doelmatigheid en kwaliteit in de curatieve zorg te stimuleren. “Sneller”, om de zorg op tijd beschikbaar te krijgen, zodat wachten op de zorg binnen aanvaardbare proporties blijft. “Beter” gaat in de eerste plaats om betere zorg voor de patiënt. Het slimmer organiseren van de zorg, soms door nieuwe logistieke afspraken of door het herontwerpen van zorgprocessen, levert meestal al meer doelmatigheid en kwaliteit op. Wanneer bij deze veranderingen tevens de klant centraal wordt gesteld, zullen er ook meer tevreden patiënten zijn.

De Sneller Beter-activiteiten zijn ingedeeld in drie pijlers.

1. Communicatie.

In de eerste pijler is in de periode 2003-2006 gewerkt aan bewustwording, kennisontsluiting en kennisverspreiding. Op vrijwel alle aspecten die relevant zijn voor kwaliteit, innovatie en doelmatigheid zijn activiteiten ondernomen en bijeenkomsten met het veld georganiseerd, van hoog tot laag in de hiërarchie van de ziekenhuizen.

2. Kwaliteitsindicatoren

(transparantie / verantwoording).

De focus van de tweede pijler is het vergroten van de transparantie en de vergelijkbaarheid van de resultaten van de zorg door de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren: in eerste instantie ter ondersteuning van het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), maar steeds meer als onderdeel van de maatschappelijke verantwoording van de ziekenhuizen zelf. Jaarlijks worden de resultaten gepubliceerd. De uitgangspunten die door IGZ bij deze prestatie-indicatoren zijn gehanteerd zijn:

- beperkte registratielast;
- openbaarheid (ziekenhuizen maken zelf de resultaten openbaar);
- interne kwaliteitsverbetering staat centraal;
- een matige prestatie-indicator kan een signaal zijn voor nader onderzoek;
- ontwikkelingsmodel: jaarlijks rapportage en op basis daarvan veranderingen en aanvullingen.

Het resultaat van de invoering van prestatie-indicatoren is dat alle ziekenhuizen hier nu aan meewerken. De interne transparantie en de vergelijking met andere instellingen bevordert de legitimiteit om verbeteringen door te voeren; er zijn sinds 2003 vele verbeteringstrajecten gestart. Ook is er voor VWS een maatschappelijk belang dat de kwaliteit van ziekenhuizen transparant is en er een druk is om te verbeteren waar het niet efficiënt en effectief loopt. Het meest opvallende resultaat is dat er minder wachtlijsten zijn en er sprake is van een betere zorgkwaliteit (meer klantgericht en meer kwaliteit en innovatie).

3. Implementatie: doorbraakprojecten.

In de derde pijler laat een aanzienlijk aantal ziekenhuizen zien dat het mogelijk is om op een breed spectrum van de door hen geleverde zorg te verbeteren. Zij stellen daarmee een nieuwe norm, die door patiënten gevraagd en door verzekeraars gecontracteerd wordt.

2.3 WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

In een nog lopend promotieonderzoek over onderzoek en prestatie-indicatoren (M. Pen, 2008) is de centrale vraag: onder welke voorwaarden kan prestatie meting op het gebied van wetenschappelijk onderzoek zinvol worden toegepast als sturingsinstrument in universiteiten?

Het onderzoek kijkt naar de verdeling van de eerste geldstroom op basis van onderzoeksoutput bij vier faculteiten. Prestatie-indicatoren zijn o.a. artikelen in peer reviewed tijdschriften,

artikelen in vaktijdschriften en promoties.

Uit de voorlopige resultaten blijkt dat indicatoren een stimulans zijn voor doelgericht handelen en de onderzoekers niet zozeer beter worden, maar wel productiever. De transparantie neemt niet veel toe.

Bijkomend voordeel is dat het tot een beperkte toename van de rationaliteit in beleid en besluitvorming leidt. Ook blijken de onderzochte instellingen betere onderzoekers aan te trekken: de aandacht voor kwaliteit krijgt daarmee een algemeen kwaliteitsverhogend effect.

Naast positieve effecten zijn er ook gebreken in prestatie-meetsystemen: strategisch gedrag beperkt innovaties, planning & control kan veel tijd kosten en goede prestaties worden niet altijd beloond (zo is interdisciplinair onderzoek moeilijk in standaard prestatie-indicatoren te vatten).

Waarom werken deze prestatie-meetsystemen dan toch positief op de kwaliteit? Volgens de onderzoeker komt dit onder meer omdat de managing professionals de mogelijke negatieve effecten beperken, de reikwijdte van de systemen beperkt is en de prestatie-meetsystemen complementair zijn aan andere instrumenten.

2.4 CONCLUSIES INTERNATIONAAL, ZORG EN ONDERZOEK

Uit de hiervoor beschreven modellen blijkt dat er grote verschillen zijn in de wijze van het koppelen van bekostiging aan kwaliteit. Helaas is er nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de

effecten van de integratie van kwaliteitscriteria in het bekostigingssysteem. Tegelijkertijd constateert de commissie dat er nationaal en internationaal veel aandacht is voor de relatie tussen kwaliteit en financiering.

Uit de combinatie van deze verkenning en de discussies in de vergaderingen heeft de commissie wel een aantal aandachtspunten kunnen destilleren waarvan kan worden verwacht dat die een positief effect hebben bij de vormgeving van bekostiging op basis van prestatie-indicatoren:

weinig indicatoren;

- aansluiten bij gegevens die al worden bijgehouden;
- heldere en goed communiceerbare factoren;
- middelen hoeven niet omvangrijk te zijn om al effect te hebben;
- openbaarheid / transparantie / benchmarking;
- vrijheid voor de instellingen voor een eigen invulling van kwaliteit;
- zorg dat het niet het enige instrument is; maak het complementair aan andere instrumenten;
- maak de periode tussen meten en belonen niet te groot;
- draagvlak.

Risico's zijn onder meer het gevaar van "meetfetisjisme", bureaucratie (veel administratieve lasten), strategisch gedrag en de subjectiviteit van peer review. Ook is het effect op de kwaliteit lastig te meten omdat er meerdere factoren op van invloed zijn.

3. MENINGEN OVER WENSELIJKHEID EN UITVOERBAARHEID

3.1 COMMISSIE FRANSSEN

In de ontwikkelingsfase van de accreditatiesystematiek voor het hoger onderwijs hebben sommige actoren aangegeven dat echte topkwaliteit meer zichtbaar zou moeten worden, wellicht middels een ‘sterrensysteem’ met rankings van opleidingen. De Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs (Franssen, 2001) heeft hier in 2001 echter van afgezien. De reden hiervan was dat men vond dat bij de start van de invoering van de accreditatie dit geen taak van de NVAO zou moeten zijn. Velen konden zich echter wel voorstellen dat het accreditatiestelsel hiertoe op den duur verder zou uitgroeien.

3.2 NVAO

Uit overleg met de NVAO na de verschijning van het Onderwijsraadadvies “Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs” (2007) bleek dat de NVAO van mening is dat de koppeling van bekostiging aan indicatoren voor extra kwaliteit uitvoerbaar is. Het bestaande accreditatiekader is hiervoor in principe al toegerust en dit is ook het geval voor de nieuwe accreditatiesystematiek met opleidingsbeoordelingen naast een instellingsaudit (zie bijlage 6a).

3.3 COMMISSIE RUIM BAAN VOOR TALENT

De commissie Ruim Baan voor Talent heeft in haar eindrapport (2007) aanbevelingen gedaan voor betere kwaliteit en rendement. Differentiatie tussen studies en binnen studies vindt zij

hiervoor een belangrijk instrument. De commissie RBvT adviseert meer gebruik te maken van bijzondere kenmerken en het kenmerk voor bijzondere kwaliteit zoals die door de NVAO worden toegekend. Dit helpt studenten bij hun studiekeuze. Ook stelt de commissie RBvT dat een kenmerk voor bijzondere kwaliteit gebruikt kan worden als aangrijpingspunt voor extra bekostiging door de overheid, omdat daarmee niet wordt gestuurd op een bepaalde inrichting van het onderwijs.

Zie ook bijlage 6.c, klankbordgroep Kwaliteit en Bekostiging.

4. FINANCIËLE INSTRUMENTEN VOOR EXTRA KWALITEIT HOGER ONDERWIJS (2008)

	Meerjarenafspraken	Excellentie: o.a. SIRIUS	Bekostiging o.b.v. indicatoren voor (extra) kwaliteit
<i>Ingevoerd</i>	Ja	Ja	Nee; wordt verkend
<i>Instellingen of sector</i>	Sectorniveau of met instellingen	Instellingen	Instellingen
<i>Tijdelijk of structureel</i>	Structureel, evaluatie in 2011	Tijdelijk t/m 2011	Structureel
<i>Vooraf stimuleren of achteraf belonen</i>	Vooraf	Vooraf	Achteraf
<i>Doel</i>	Vergroten studiesucces bachelor (minder uitval) en betere kwaliteit onderwijs.	Rendement en excellentie (gericht op excellente studenten)	Extra kwaliteit (excellentie) - aangetoonde, bewezen extra kwaliteit
<i>Monitoring</i>	Jaarlijks via bestaande instrumenten	Door instelling aan te tonen, bijv. kenmerk bijzondere kwaliteit	Via accreditatie-procedure; de opleiding moet extra kwaliteit aantonen
<i>Middelen</i>	Extra middelen en uit bestaande rijksbijdrage; niet halen van prestaties kan leiden tot herziene verdeling publieke middelen	Extra middelen 50 mln.	Nog niet besloten

Naast deze competitieve middelen voor extra kwaliteit zijn er diverse andere geldstromen. Zo is er de reguliere bekostiging voor de instellingen, gebaseerd op studentenaantallen, diploma's en een onderwijsopslag, en zijn er tijdelijke middelen voor speciale doelen (bijvoorbeeld om het studiesucces van allochtonen te verbeteren bij de hogescholen in de vijf grote steden).

Ook wordt er door instellingen zelf aan kwaliteitsbeleid gedaan. Er zijn talloze projecten waarvoor instellingen eigen middelen inzetten via interne allocatie om een stimulans voor extra onderwijskwaliteit te bieden aan een bepaalde opleiding of vakgroep en wordt er regelmatig een beroep gedaan op de onbezoldigde extra inzet van docenten en studenten om de extra activiteiten te organiseren.

Wel heeft de commissie de indruk dat een deel van de projecten tijdelijk is en vaak vervalt als er andere prioriteiten worden gesteld. Subsidies van het rijk en extra financiële ondersteuning binnen de instellingen zelf zijn tijdelijk en daardoor zijn bepaalde maatregelen ook tijdelijk. De kennis en ervaring van deze projecten loopt dan het risico te verdwijnen. De Onderwijsraad constateert in haar advies "Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?" ook dat veel instellingen van hoger onderwijs initiatieven nemen om bijzondere kwaliteit van onderwijs te stimuleren, maar dat het huidige bekostigingssysteem op landelijk niveau te weinig stimulansen biedt voor een substantiële aanpak.

Uit de verkenning van de commissie bleek dat er over het algemeen door de instellingen nog weinig harde empirische gegevens worden verzameld naar de effecten van tijdelijke projecten voor extra kwaliteit op bijvoorbeeld uitval, rendement en studieresultaten van studenten.

5. ADVIES

5.1 UITGANGSPUNTEN BEKOSTIGING EXTRA KWALITEIT

De Commissie Kwaliteit en Bekostiging is gevraagd om een oordeel te geven over het opnemen van kwaliteitsaspecten in de bekostiging. Het instellingsbesluit van de commissie waarin de taak van de commissie wordt omschreven is als bijlage 6.b bijgevoegd. Omdat de opdracht van de commissie is “de mogelijkheden te verkennen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs” heeft de commissie geprobeerd tot een invulling te komen van het begrip ‘kwaliteit’ in het kader van een financiële beloning gekoppeld aan indicatoren. Wat wil je bereiken met deze kwaliteitsimpuls: meer kwaliteit voor bepaalde groepen, excellent onderwijs, onderwijs voor excellente studenten, een betere internationale positie, een bijzonder kenmerk of bijzondere kwaliteit? De vraag hoe ‘kwaliteit’ te definiëren is uiteraard geen nieuwe of strikt Nederlandse vraag. Als er al een direct en helder antwoord op deze vraag is, dan is de volgende stap hoe je dit dan omzet in een kwantitatieve maat, te vertalen in Euro’s. Door de verschillende posities van de commissieleden is het hele spectrum de revue gepasseerd: van zeer eenvoudige (louter rendementen) tot zeer complexe (toegevoegde waarde) invullingen van kwaliteit. De commissie is dan ook niet tot één te gebruiken definitie voor kwaliteit gekomen.

Dit is echter ook niet de opdracht van de commissie. Die is namelijk niet gevraagd om

een algemeen geldende, brede, bruikbare definitie van kwaliteit, maar om een systematiek in de bekostiging die kwaliteit stimuleert. Hierbij kan de invulling van kwaliteit ook uit het onderwijssysteem zelf volgen. De vraag wanneer er sprake is van een prestatie van een zekere kwaliteit hangt altijd samen met het doel. Kwaliteit is het goede goed doen. Het Nederlandse hoger onderwijs kent echter een enorme verscheidenheid aan doelen. Ook is er niet maar één manier om die doelen te bereiken. Het onderwijs is continu in beweging en in verschillende contexten worden verschillende doelen nagestreefd en zijn verschillende methoden succesvol. Het begrip kwaliteit leent zich daarom niet voor een algemene exacte definitie, maar eerder voor een meritocratische, contextafhankelijke. Kwaliteit is altijd relatief: bij een opleiding met een zeker doel in een zeker domein is er sprake van kwaliteit wanneer de mensen die leidend zijn in dat domein van mening zijn dat het nagestreefde doel de moeite waard is en succesvol behaald wordt. De vraag is dus niet hoe dat oordeel over de kwaliteit van een opleiding moet luiden, maar hoe dat oordeel tot stand moet komen.

De commissie heeft daarom besloten een aantal uitgangspunten te formuleren, d.w.z. eigenschappen van het belonen van extra kwaliteit, die de randvoorwaarden vormen voor een systeem van kwaliteitsbekostiging:

1. *de opleiding staat centraal.* Kwaliteit wordt primair gemaakt binnen opleidingen en niet in

bestuurskamers of op het ministerie van OCW. Het systeem moet dus gericht zijn op het belonen van kwaliteit van opleidingen.

2. *autonomie en kwaliteit.* Al staat de kwaliteit van de opleiding centraal, het zijn de hoger onderwijsinstellingen en niet de opleidingen die geld ontvangen. Met de nota Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit (HOAK-nota) is in 1985 een lijn ingezet die nog altijd geldt en waarvan recent de uitgangspunten feitelijk zijn benadrukt door de Commissie Dijsselbloem. Den Haag moet zich bemoeien met ‘het wat’ en niet met ‘het hoe’. Of in HOAK-terminen: we hebben autonome instellingen die in samenwerking met hun stakeholders zorgen voor kwaliteit en hierover verantwoordelijkheid afleggen aan de overheid. Ook in de strategische agenda hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid is de autonomie van de instellingen het uitgangspunt voor de sturingsfilosofie van het hoger onderwijs. Instellingen moeten aantonen dat een opleiding extra kwaliteit levert. Als de instelling daarvoor financieel wordt beloofd is het aan de instelling om te beslissen wat ze met deze financiële beloning doet (is het nodig om dit geld in te zetten om de opleiding op dat hoge kwaliteitsniveau te houden of kan het geld geïnvesteerd worden om ook andere opleidingen op dat kwaliteitsniveau te krijgen).

3. *ruimte voor eigen invulling extra kwaliteit.* Zoals in punt 2 is beschreven zijn de hoger onderwijsinstellingen maatschappelijke ondernemingen. Ze houden rekening met hun

stakeholders (zoals hun studenten, het afnemend veld, de overheid en de maatschappij als geheel) om te bepalen wat er voor kennis nodig is en wat er mogelijk is (hoe bereiken we dat met de gegeven instroom). De Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs hebben alle hun rol binnen de maatschappij die is afgestemd op hun eigen sterkten. Ze laten zien dat ze presteren op gebieden waar de maatschappij bij gebaat is. Of dat nu fundamenteel wetenschappelijk onderzoek is dat Nederland voor de toekomst sterk moet maken, of het opleiden van de professionals waar Nederland op korte termijn behoefte aan heeft. Het systeem moet dus prikkelen om de sterkte van de instellingen te benutten en verder uit te bouwen. Wanneer ze hier aantoonbaar in slagen worden ze daarvoor beloond.

De wijzigingen in de WHW op het gebied van governance die op stapel staan, moeten de stakeholders van de instellingen een sterke positie geven om samen met de instellingen tot een invulling van kwaliteit te komen, met ruimte om per opleiding een eigen invulling te geven aan extra kwaliteit.

4. *helder, eenvoudig en onomstreden.* De onderwijsbekostiging moet bij het onderwijs terecht komen en niet besteed worden aan overhead, zoals het bepalen wie het zou moeten krijgen. De verdeling moet echter wel op een valide en betrouwbare wijze tot stand komen. Er moet geen twijfel bestaan over de vraag of een instelling de toegekende beloning

wel verdient. Om hier recht aan te doen is het wenselijk het systeem aan te laten sluiten op bestaande systemen en moet het gebaseerd zijn op een oordeel dat door alle stakeholders geaccepteerd zal worden. Het aansluiten bij de NVAO-accreditatieprocedure komt hieraan tegemoet: in de NVAO-accreditatie is de laatste jaren ervaring opgedaan met de beoordeling van kwaliteit, inclusief de mogelijkheid tot het beoordelen van bijzondere kwaliteit ("excellente"; zie ook bijlage 6.a), zij het op facetten. In de nieuwe systematiek komen er naast instellingsaudits aparte opleidingsbeoordelingen. Een oordeel "excellent" wordt dan gebaseerd op een gemotiveerd eindoordeel van het totaal van de opleiding en niet op één of meer facetten. In bijlage 6.a wordt dit uitgewerkt.

Bovendien is alles in de NVAO-procedure openbaar: de samenstelling van de VBI-panelen, de VBI-rapporten en het NVAO-oordeel. Ook is er bezwaar mogelijk (bij de NVAO en beroepsmogelijkheid bij de Raad van State).

5.2 DE BEKOSTIGING VAN EXTRA KWALITEIT

De commissie is van oordeel dat een financiële beloning voor extra kwaliteit van opleidingen, met ruimte voor eigen invulling door instellingen en gekoppeld aan de NVAO-procedure, een extra kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs kan geven.

De verwachting is dat het stimuleren van extra kwaliteit niet alleen extra kwaliteit zal bewerkstelligen, maar ook de bredere basiskwa-

liteit ten goede zal komen (zoals in de motie Zijlstra/Besselink is aangegeven).

De commissie is uitgebreid stil blijven staan bij de voor- en nadelen van een extra financiële beloning voor opleidingen die een buitengewoon hoge kwaliteit laten zien. Daarnaast is ook uitgebreid van gedachten gewisseld over de vraag of een extra beloning effectief zou blijken te zijn. Over beide vraagstukken verschilt de commissie intern van mening. Wel is de commissie unaniem tot het oordeel gekomen dat de vraag of een koppeling van financiën aan extra kwaliteit mogelijk is, positief kan worden beantwoord. De commissie zoekt daarvoor aansluiting bij de thans in ontwikkeling zijnde tweede fase van het accreditatiestelsel, dat vanaf 2010 in werking zou moeten treden.

In het nieuwe stelsel worden een instellingsaudit (van het kwaliteitszorgstelsel van een instelling) en een opleidingsbeoordeling uitgevoerd. De opleidingsbeoordeling wordt uitgevoerd door een panel, dat volgens richtlijnen van de NVAO moet worden samengesteld en dat moet voldoen aan criteria van onafhankelijkheid, gezaghebbendheid en deskundigheid. Het panel beoordeelt de opleiding aan de hand van een beperkt aantal standaarden, die met name op het gerealiseerde niveau van de opleiding betrekking hebben. Elke standaard dient beoordeeld te worden op een vierpuntschaal: onvoldoende - voldoende - goed - excellent. Bovendien moet het panel op dezelfde schaal een eindoordeel uitspreken

over de kwaliteit van de opleiding. Het panel moet dat eindoordeel baseren op argumenten, inzichten en motiveringen die in de loop van het beoordelingsproces zijn verkregen. De commissie stelt voor om een eventuele extra financiële beloning te koppelen aan het eindoordeel "excellent" dat door de beoordelende panelen kan worden uitgesproken. De NVAO definieert dit oordeel als "ver uitstijgend boven de basiskwaliteit en een voorbeeld voor opleidingen uit hetzelfde of een aansluitend domein". In de nieuwe accreditatiesystematiek wordt het oordeel "excellent" overigens niet meer voor één of meer facetten gegeven, maar voor een gehele opleiding. De oordelen van de panelen moeten in het accreditatiestelsel worden gevalideerd. Komt de NVAO dus tot een oordeel "excellent" dan is dat gebaseerd op een oordeel van deskundigen dat in onafhankelijkheid tot stand is gekomen en dat voldoende gemotiveerd en beargumenteerd is. Naar het oordeel van de commissie is deze handelwijze voldoende transparant en objectief om het oordeel "excellent" als een adequate vertaling van bijzondere kwaliteit te beschouwen.

De commissie adviseert dit als volgt vorm te geven:

a. extra kwaliteit

Er moet sprake zijn van een bijzondere beloning wanneer peers (vakgenoten, experts) zich uitspreken over het feit dat er bij een opleiding extra kwaliteit wordt geleverd. Het

advies van de commissie is het bedrag per ingeschreven student te verhogen wanneer de instelling over een opleiding beschikt met een door de NVAO afgegeven oordeel "excellent". De commissie vindt het belangrijk dat het systeem ruimte geeft aan instellingen om een eigen invulling te geven aan extra kwaliteit bij de opleidingen.

b. financiële beloning

Het budget dat verdeeld wordt onder de Nederlandse hoger onderwijsinstellingen is gebaseerd op studentenaantallen, diploma's en een onderwijsopslag. Het is hiermee deels gerelateerd aan de omvang van de prestatie door een bedrag per student beschikbaar te stellen. Met de kosten die een instelling moet maken om tot deze prestatie te komen wordt in de bekostiging al rekening gehouden met een bedrag per student en een onderwijsopslag. De eenvoudigste manier om de kwaliteit van de prestatie te betrekken in de bekostiging is om het bedrag per student ook daaraan te relateren. Het aldus berekende bedrag voor de beloning van extra kwaliteit kan toegevoegd worden aan de onderwijsopslag, zoals voorgesteld in de motie Visser/Slob.

Een excellente opleiding ontvangt extra financiering gedurende de accreditatieperiode van zes jaar. Bij de volgende accreditatieronde vindt een nieuwe beoordeling van opleidingen plaats door de NVAO. Daaruit blijkt of het oordeel excellent nog van toepassing is en dus of een opleiding weer voor extra financiering in aanmerking komt en welke andere opleidingen

inmiddels ook de beoordeling excellent krijgen. De commissie adviseert om met een relatief gering budget (10–20 mln) te starten, dat op basis van behoefte (gebleken extra kwaliteit) kan worden opgehoogd.

De verwachting is dat naast een financiële beloning de aandacht voor extra kwaliteit en de openbaarheid van de beoordelingen op zichzelf al een kwaliteitsverhogend effect teweeg brengen.

De commissie wil zich niet uitspreken over de vraag of een beloning voor extra kwaliteit al dan niet met extra middelen moet worden ingevoerd; dat is een politiek besluit. Dat extra toevoeging van middelen de acceptatie van een dergelijk systeem bevordert, moge duidelijk zijn.

c. procedure

De commissie adviseert dat over de toekenning van het oordeel “excellent” wordt besloten door de NVAO, na een beoordeling van een panel van onafhankelijke, deskundige peers.

5.3 KOPPELING AAN DE UITGANGSPUNTEN

1. Dit advies heeft net als het accreditatiestelsel de opleiding als uitgangspunt.

2. Het verhoogde bedrag per student komt in de lump sum van de instelling. Het is aan het instellingsbestuur (in overleg met haar stakeholders) om dit terug te laten vloeien naar de betreffende opleiding of om het geld te investeren in het verbeteren van andere opleidingen.

3. Het accreditatiekader geeft ruimte voor verschillende invullingen van het kwaliteitsbegrip. Opleidingen kunnen een kenmerk van bijzondere kwaliteit krijgen (de beoordeling “excellent”) voor een opleiding van extra kwaliteit. Hierbij staat de eigenheid van de opleiding en de eigen doelstellingen centraal. De vraag of deze ook daadwerkelijk de moeite waard zijn en behaald worden, wordt door de peers beantwoord.

De populariteit van een kenmerk van bijzondere kwaliteit zal ongetwijfeld toenemen wanneer er een financiële beloning in het vooruitzicht wordt gesteld. Door de toekenning van de kenmerken profileren instellingen zich met hun sterkten. Dit komt de gewenste differentiatie in het Nederlandse onderwijs ten goede.

4. Het advies sluit aan op het bestaande Nederlandse accreditatiestelsel. Er hoeft dus geen nieuwe beoordelingssystematiek opgebouwd te worden. Wanneer de panels op een zorgvuldige manier samengesteld worden zijn de oordelen van deze peers dat er sprake is van bijzondere kwaliteit helder en onomstreden.

Het accreditatiekader voldoet aan de ‘European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area’. De openbaarheid van de NVAO-procedure zorgt bovendien voor het transparant maken van de excellentie in het hoger onderwijs, explicieter dan tot nu toe het geval is, en kan daardoor ook voor een effect op de extra kwaliteit zorgen (meer interne en externe druk).

5.4 VERDERE UITWERKING VAN EEN AANTAL ASPECTEN

De commissie wijst op enkele aspecten die aan dergelijke systemen vastzitten die nadere uitwerking vergen, mede gezien het vrijwel ontbreken van empirisch gegevens over de effecten.

Het advies van de commissie is dan ook om de volgende aspecten nader te bekijken:

- eventuele aanpassing van de beoordelingsprocedure van de NVAO voor bijzondere kwaliteit (bijvoorbeeld voor de juridische houdbaarheid ervan) wanneer er gevolgen voor de bekostiging zijn;
- de hoeveelheid extra administratieve last die de beoordeling voor excellente opleidingen met zich meebrengt naast de reguliere accreditatie;
- hoe verhoudt zich het toekennen van extra middelen aan een opleiding tot het systeem van toekenning van middelen aan de instelling, waarbij het College van Bestuur bepaalt hoe deze worden ingezet.
- de verhouding tussen dit instrument en andere aanwezige instrumenten, zoals de verhouding tussen bekostiging voor extra kwaliteit en de extra middelen die instellingen al krijgen (bijvoorbeeld subsidies): moet een dubbele beloning mogelijk zijn of juist niet;
- heeft een dergelijke bekostiging het beste effect met extra middelen en/of met een deel van de bestaande middelen

De laatste twee aandachtspunten vergen politieke besluitvorming.

Daarnaast adviseert de commissie dat er bij de invoering van een bekostiging voor extra kwaliteit onderzoek gedaan wordt naar de effecten en naar het verspreiden van “good practices”.

5.5 ADVIES OVER PILOTS

Als onderdeel van de opdracht aan de commissie is gevraagd om te adviseren over de mogelijke meerwaarde en vormgeving van pilots op de korte termijn.

Van oktober 2008 t/m januari 2009 voert de NVAO een test uit van de opleidingsbeoordelingen van de nieuwe accreditatiesystematiek. Dit zal gebeuren bij 12 opleidingen van 9 instellingen.

De commissie adviseert deze test van de opleidingsbeoordelingen te gebruiken om nadere informatie te verzamelen over het beoordelen van excellente opleidingen. De NVAO kan aan de panels vragen of ze bij deze beoordelingen specifiek een uitspraak willen doen over het beoordelen van excellentie: wat hadden ze bij die opleidingen willen zien om het oordeel excellent te kunnen geven? Ook zou dan aan de instellingen gevraagd moeten worden wat de extra inspanningen (en dus kosten) voor een instelling zijn om tot een excellente opleiding te komen.

De commissie is er voorstander van – als een systeem van bekostiging op extra kwaliteit wordt ingevoerd – dit HO-breed definitief in te voeren en niet met pilots. Dit geeft duidelijk-

heid aan de instellingen en sluit aan bij het doel van het instrument: een meer structurele beloning van extra kwaliteit. Bovendien is er door de accreditatieprocedure al sprake van een geleidelijke invoering omdat elk jaar maar een deel van de opleidingen beoordeeld wordt. Instellingen kunnen dan in de komende accreditatieperiode toewerken naar excellente opleidingen, indien zij dat wensen.

Vanwege de eerdere constatering van de commissie dat er weinig empirisch materiaal is over het effect van bekostigingsprikkel op de kwaliteit (par. 2.4), adviseert de commissie om vóór invoering een nulmeting te doen en de systematiek vanaf het begin te monitoren. Daarbij moet de mogelijkheid open worden gehouden om het systeem aan te passen als de onderzoeksbevindingen daartoe aanleiding geven.



MOGELIJKHEDEN TOT ONDERSCHIED IN KWALITEIT BIJ ACCREDITATIES

In het najaar van 2008 en januari 2009 worden door de NVAO pilots uitgevoerd ter voorbereiding op de tweede fase van het accreditatiestelsel, die op 1 januari 2010 moet ingaan. In het ontwerp voor het nieuwe stelsel is een tweedeling gemaakt tussen een instellingsaudit, waarin het functioneren van het kwaliteitszorgstelsel op instellingsniveau wordt beoordeeld, en de beoordelingen van afzonderlijke opleidingen. Afhankelijk van een positief oordeel op de instellingsaudit, worden de opleidingen van een instelling op een beperkte of een uitgebreide manier uitgevoerd. In beide vormen van opleidingsbeoordelingen wordt een sterk accent gelegd op de kwaliteit van het gerealiseerd niveau, gekoppeld aan de ambities van de opleiding en aan de wijze waarop die ambities (moeten) worden waargemaakt: het gaat daarbij om de inhoud van de opleiding, de kwaliteit van de docenten en de noodzakelijke voorziening. Bij de uitgebreide vorm van beoordeling wordt daarnaast aandacht besteed aan het kwaliteitszorgstelsel op opleidingsniveau en aan allerlei vormen van beleid en uitvoering die voor een goede kwaliteit van de opleiding noodzakelijk zijn.

De beoordeling van een opleiding vindt plaats door een panel. Het panel wordt benoemd door de instelling, maar moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid, deskundigheid en gezag, zoals uitgelegd in het NAVO-protocol voor de panelsamenstelling, en moet worden goedgekeurd door de NVAO. Op basis van het publieke rapport van het panel moet de instelling vervolgens accreditatie aanvragen bij de NVAO. Het rapport wordt door de NVAO marginaal getoetst in het geval van een beperkte opleidingsbeoordeling, terwijl bij een uitgebreide opleidingsbeoordeling een volle toetsing plaatsvindt. Ook het rapport van de NVAO is openbaar.

Het panel moet een oordeel geven over respectievelijk drie (bij een beperkte beoordeling) en zes (bij de uitgebreide vorm) standaarden, op een vierpuntenschaal, lopend van onvoldoende, via voldoende en goed, tot excellent.

Die standaarden zijn in beide varianten:

- Doelstelling en ambitieniveau opleiding
- Inhoud, personeel en voorzieningen
- Gerealiseerd niveau

Bovendien moet het panel daarnaast een algemeen oordeel over de opleiding geven, op dezelfde vierpuntenschaal. Dat oordeel moet beargumenteerd en gemotiveerd zijn. Om de panels een richtlijn te geven in de beoordeling heeft de NVAO de kwalificaties omschreven, gerelateerd aan het begrip basiskwaliteit. "Onvoldoende" betekent dat de kwaliteit van een opleiding niet voldoet aan de

basiskwaliteit, terwijl "excellent" is omschreven als: "gaat zeer ver uit boven de basiskwaliteit en is een voorbeeld voor andere opleidingen (in hetzelfde domein)". Dat betekent dus ook dat een panel zicht moet hebben op vergelijkbare opleidingen in binnen- en buitenland, en dat een opleiding zelf zicht moet hebben op haar prestaties, vergeleken met die van vergelijkbare opleidingen. Het oordeel "excellent" heeft dus een duidelijke onderscheidende waarde ten opzichte van andere vergelijkbare opleidingen en kan als zodanig gezien worden als een keurmerk van bijzondere kwaliteit. Het spreekt vanzelf dat de NVAO deze oordelen kritisch zal bekijken op argumentatie en motivering: het oordeel kan immers een rol spelen in studiekeuze, bij het in dienst nemen van afgestudeerden, en eventueel ook in de bekostiging.

Een tweede mogelijkheid om te onderscheiden tussen opleidingen is om gebruik te maken van het instrument "bijzondere kenmerken". Een bijzonder kenmerk duidt op een specifieke profilering, die niet direct betrekking heeft of zelfs hoeft te hebben op de kwaliteit van de opleiding. De afgelopen jaren heeft de NVAO een aantal bijzondere kenmerken erkend, zoals bijvoorbeeld "internationale oriëntatie", "imagineering", "duurzaamheid" en "afstemming met de beroepspraktijk". Met name hogeschoolopleidingen hebben zich zo ten opzichte van elkaar onderscheiden.

Ook de beoordeling van een "bijzonder kenmerk" dient plaats te vinden door een panel dat volgens de overeenkomstige voorwaarden van de opleidingsbeoordeling dient te worden samengesteld. Het spreekt echter voor zich dat de beoordeling van een bijzonder kenmerk extra eisen stelt aan de samenstelling van een panel: de deskundigheid om het bijzondere kenmerk te kunnen beoordelen, dient aantoonbaar in het panel aanwezig te zijn.

De instelling vraagt de erkenning van het bijzonder kenmerk aan bij de NVAO. Het publieke rapport van het panel moet daarvoor voldoende overtuigende argumenten en motiveringen bevatten. Het oordeel van de NVAO is publiek.

De erkenning van een bijzonder kenmerk biedt de instelling of opleiding de kans zich hiermee te profileren in de richting van studenten of van de arbeidsmarkt. Het biedt bovendien de mogelijkheid bepaalde zwaartepunten of incentives in het overheidsbeleid ten aanzien van het onderwijs zichtbaar te maken.

RESUMEREND

Bijzondere kwaliteit	oordeel "excellent"	beoordeling door panel	besluit door NVAO	openbaar
Bijzonder kenmerk	op aanvraag instelling	beoordeling door panel	besluit door NVAO	openbaar

K.L.L.M. Dittrich
Voorzitter NVAO

Instellingsbesluit Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs
HO&S/PROGR/2008/7946

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
- b. commissie: de commissie bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs.

2. De commissie heeft tot taak:

- a. Het uitvoeren van een nadere verkenning van de voor- en nadelen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs, de zgn. 'prestatiebekostiging'.
- b. Het adviseren over de mogelijke meerwaarde en vormgeving van pilots op de korte termijn.
- c. Indien de verkenning onder a. positief is het vervolgens opstellen van een concreet voorstel over vorm en invoering van kwaliteitsaspecten in de bekostiging.

Artikel 3. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld met ingang van heden en wordt uiterlijk opgeheven per 1 juli 2009.

Artikel 4. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd de door hem gewenste inlichtingen.

Artikel 5. Leden

1. Tot leden van de commissie worden benoemd:

- a. mw.mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter;
- b. prof.dr. H.M. Amman.
- c. B. Buijs;
- d. dr. K.L.L.M. Dittrich;
- e. drs. F.C. Gronsveld;
- f. dr. B.W.A. Jongbloed;
- g. mw.prof.dr. H. Maassen van den Brink;
- h. A.G. Pomp;
- i. A. Postema.

2. De commissie wordt bijgestaan door ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij zijn geen lid van de commissie.

3. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

Artikel 6. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast binnen de kaders van dit instellingsbesluit.
2. De commissie of een deel van de commissie overlegt ten minste twee maal met een klankbordgroep bestaande uit VSNU, HBO-raad, ISO, LSVb, VNO-NCW en MKB-Nederland.

3. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voorzover dat voor de vervulling van haar taak nodig is, waaronder, op persoonlijke titel, ambtelijke deskundigen.

Artikel 7. Rapportage

1. De commissie brengt uiterlijk 1 september 2008 een advies uit over de voor- en nadelen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs en de mogelijke meerwaarde en vormgeving van pilots prestatiebekostiging. Op basis van dit advies beslist de minister of een verdere verkenning zinvol is.

2. Afhankelijk van de uitkomst van het besluit van de minister brengt de commissie uiterlijk 1 juli 2009 aan de minister een notitie uit over de vorm en invoering van kwaliteitsaspecten in de bekostiging van het hoger onderwijs.

Artikel 8. Vergoeding

De voorzitter en andere leden van de commissie, voor zover geen ambtenaar, ontvangen per vergadering een beloning op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop gebaseerde voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geldende bepalingen, waarbij de commissie als zware commissie in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt.

Artikel 9. Kosten van de commissie

De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:

- a. de kosten voor vergaderingen;
- b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigen;
- c. de kosten voor publicatie van de notitie.

Artikel 10. Verantwoording

De commissie biedt de minister een notitie aan waaruit blijkt dat zij aan haar taak zoals genoemd in artikel 2 heeft voldaan.

Artikel 11. Geheimhouding

Een ieder die betrokken is geweest bij de werkzaamheden van de commissie en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij deze werkzaamheden de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 12. Openbaarmaking

De notitie die door de commissie wordt vervaardigd wordt niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht.

Artikel 13. Intellectuele eigendom

De leden van de commissie werken mee aan het tot stand komen van een overeenkomst indien dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om te komen tot het kosteloos overdragen aan de minister van rechten met betrekking tot intellectuele eigendom.

Artikel 14. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering i.o. van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 15. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 juli 2009.

Artikel 16. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Ronald H.A. Plasterk

Toelichting*1. Inleiding*

Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft in 2007 op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een advies uitgebracht over de vormgeving van de onderwijsopslag, een deel van de financiering van het hoger onderwijs, getiteld "Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?" (24 juli 2007). Gevraagd is om een methodiek te ontwikkelen om bewezen voorsprong in kwaliteit financieel te ondersteunen. In het advies van de Onderwijsraad staat dat het mogelijk is om kwaliteit te koppelen aan bekostiging. De raad adviseert om kwaliteit te definiëren als kwaliteit die boven de basiskwaliteit van de NVAO-beoordeling uitgaat en de middelen te koppelen aan bewezen kwaliteit, dus achteraf. Er worden twee indicatoren voorgesteld uit de NVAO-criteria voor excellentie, die volgens de raad de kern van de kwaliteit van het onderwijs weergeven: de kwaliteit en opleidingsniveau van docenten en het gerealiseerd niveau van de studenten.

Strategische agenda hoger onderwijs

In de Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid ("Het Hoogste Goed", 23 november 2007), verder te noemen Strategische agenda, heb ik aangekondigd dat ik wil onderzoeken of de kwaliteitsprijkkels in het bestel van hoger onderwijs en onderzoek niet verder verbeterd kunnen worden, om de ambities in deze agenda te ondersteunen. Uit verschillende adviezen en onderzoeken blijkt dat de prikkels nog niet optimaal zijn. Er is dus aanleiding om meer prikkels in het stelsel te introduceren die zijn gericht op het vergroten van de onderwijskwaliteit. Hierbij gaat het om:

- vernieuwing van accreditatie;
- experimenten en stimuleringsubsidies voor selectie van studenten, collegegelddifferentiatie en een open bestel;

- de instellingsspecifieke onderwijsopslag deels laten hangen van bewezen extra kwaliteit en andere bijzondere prestaties van instellingen, al dan niet door middel van extra investeringen.

Naar aanleiding van de behandeling van de Strategische agenda in de Tweede Kamer is de motie Zijlstra - Besselink aangenomen (TK 2007-2008, 31 288, nr. 15) waarin wordt gesteld dat er aanpassingen in de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs nodig zijn om te komen tot een hogere basiskwaliteit, meer excellentie en een betere internationale positie van het Nederlandse hoger onderwijs. In de motie wordt gevraagd om in de nieuwe bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs kwaliteitsaspecten op te nemen, waarbij voorkomen dient te worden dat deze kwaliteitsaspecten door perverse prikkels tot averechtse effecten leiden.

2. De Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs

Taak commissie

Over het koppelen van de instellingsspecifieke onderwijsopslag aan extra kwaliteit en andere bijzondere prestaties van instellingen wil ik de Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs vragen om een nadere verkenning uit te voeren van de voor- en nadelen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs, de zgn. 'prestatiebekostiging'. Het advies van de Onderwijsraad, de Strategische agenda en de motie Zijlstra - Besselink dienen hierbij als uitgangspunt. Doel is het opstellen van een concreet voorstel over vorm en invoering, om besluitvorming over het al dan niet invoeren voor te bereiden.

Advies in twee fasen

Op korte termijn, namelijk uiterlijk 1 september 2008, verzoek ik de commissie een advies te geven over de voor- en nadelen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs en de mogelijke meerwaarde en vormgeving van pilots om hiermee ervaring op te doen. Op basis van dit advies wordt besloten of een verdere verkenning zinvol is. Indien verdere verkenning zinvol is verzoek ik de commissie vervolgens om uiterlijk 1 juli 2009 een notitie uit te brengen over de vorm en invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs.

Klankbordgroep

In de Strategische agenda is vermeld dat er over de uitwerking van de onderwijsopslag, inclusief het koppelen van een deel van de opslag aan extra kwaliteit en andere bijzondere prestaties, met het onderwijs nog uitgebreid overleg zal worden gevoerd. Voor de commissie betekent dit dat zij ten minste twee maal overleg pleegt met een klankbordgroep bestaande uit VSNU, HBO-raad, ISO, LSVb, VNO-NCW en MKB-Nederland, namelijk in ieder geval na de eerste en laatste bijeenkomst van de commissie.

Na het uitkomen van het voorstel van de commissie zal ik het overleg met deze partijen voortzetten.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Ronald H.A. Plasterk

KLANKBORDGROEP KWALITEIT EN BEKOSTIGING

In het instellingsbesluit van de commissie is tevens de instelling van een klankbordgroep Kwaliteit en Bekostiging aangekondigd. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van VSNU, HBO-raad, ISO, LSVb, VNO-NCW en MKB-Nederland.

De klankbordgroep heeft twee keer vergaderd, op 21 april 2008 en op 29 augustus 2008, namelijk na de eerste en de laatste vergadering van de commissie.

Uit de klankbordgroep kwam naar voren dat het stimuleren van (extra) kwaliteit wellicht wel de kwaliteit van het hoger onderwijs kan verbeteren, maar dat de brede onderwijskwaliteit in ieder geval goed moet zijn, vooral in de bachelor. Men is er niet van overtuigd dat extra kwaliteit via een systeem van indicatoren in de bekostiging beïnvloed kan worden. De instellingen zouden ook met selectie en collegegelddifferentiatie hun kwaliteitsbeleid verder vorm kunnen geven.

De koppeling aan de NVAO-procedure vindt de klankbordgroep in principe een goede manier, mits goed gekeken wordt naar de transparantie en juridische houdbaarheid van de VBI-beoordelingen. Excellentie is weliswaar subjectief, maar er is wel te vertrouwen op het oordeel van peers; zie ook het systeem dat de kunstopleidingen bij selectie hanteren. Het is niet perfect maar wel geaccepteerd.

Over pilots was de klankbordgroep, net als de commissie, niet positief. Als ook gekozen wordt om toegevoegde waarde te belonen zou dat uitgetoetst kunnen worden, maar de focus in het advies ligt nu op excellentie. Wel zou bij de NVAO-test van de opleidingsbeoordelingen expliciet de beoordeling van excellente opleidingen moeten worden toegevoegd.

Voor het invoeren van een beloning voor extra kwaliteit vindt de klankbordgroep dit de belangrijkste aandachtspunten:

- hou de bureaucratie beperkt. Voor de instellingen moet de extra administratieve last voor dit instrument zo klein mogelijk zijn;
- het is belangrijk dat instellingen ruimte hebben voor een eigen invulling;
- voorkom strategisch gedrag. Een voorgeschreven format zou daartoe kunnen leiden;
- naast bijzondere kwaliteit (excellentie) zou het goed zijn ook een beloning voor bijzondere kenmerken te overwegen;
- (juridische) houdbaarheid VBI-beoordelingen;
- brede kwaliteit blijft van groot belang; excellentie is niet de eerste en enige prioriteit;
- indien er een beloning komt voor extra kwaliteit, dan met extra middelen;
- collegegelddifferentiatie zou mogelijk moeten zijn.

De aanwezigen zijn het erover eens dat als een beloning voor extra kwaliteit wordt ingevoerd (het achteraf belonen) dit in een bredere context moet functioneren naast andere instrumenten, zoals subsidies (vooraf stimuleren) en eigen initiatieven van instellingen.

LITERATUUR

- Accreditiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs. NVAO, 14 februari 2003
- Addendum bijzondere kwaliteitskenmerken. NVAO, 12 juli 2006
- European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), 2005
- Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit (HOAK). Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1985
- Het Hoogste Goed. Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid. Kamerstuk 2007-2008, 31 288, nr. 1
- Instellingsbesluit Commissie Kwaliteit en Bekostiging Hoger Onderwijs. Staatscourant 26 maart 2008, nummer 59
- Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs? Advies Onderwijsraad nr. 20070210/899, juli 2007
- Motie Visser/Slob. Tweede Kamer 2005-2006, 30 387, nr. 79
- Motie Zijlstra/Besselink. Tweede Kamer 2007-2008, 31 288, nr. 15
- Prestatiemeting in het wetenschapsbedrijf. Lopend promotieonderzoek. M. Pen, januari 2008
- Prikkelen, presteren en profileren. Rapport van de Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs ('Commissie Franssen'), Ministerie van OCW, september 2001
- De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006-2007. Inspectie van het Onderwijs, mei 2008
- Thematic review of tertiary education. OESO-review, maart 2007
- Tijd voor onderwijs. Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen ('Commissie Dijsselbloem'), Tweede Kamer, 31 007, nr. 6
- Topkwaliteit in het hoger onderwijs. Een verkennend onderzoek naar kenmerken van topkwaliteit in het hoger onderwijs. Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek nr. 122. A. van den Broek, R. de Jong, S. Hampsink en A. Sand, ITS/IOWO, mei 2006
- Wegen voor Talent. Eindrapport van de Commissie Ruim Baan voor Talent, december 2007
- www.nvao.net.nl. Website NVAO, juli en augustus 2008

COLOFON

Dit is een publicatie van de Commissie Kwaliteit en Bekostiging

Productie	Leo Wijnhoven Nicolette van der Velde-van der Noordt Jacqueline Saraber
Vormgeving	Vormvijf, Den Haag
Druk	Nog niet bekend
Uitgave	oktober 2008
Nabestellen	Postbus 51-infolijn Telefoon 0800-8051 (gratis) of www.postbus51.nl
ISBN	978 90 5910 526 3
Prijs	Nog niet bekend
Zie ook	www.minocw.nl/onderwijs

