

Kwaliteit door Dialoog

Eindrapport van de commissie
prestatieafspraken hbo

A. Slob (voorzitter)
B.G. Jeene
Y.T.M. Rouwhorst
H.C. Theisens
E.A.A.M. van Welie

Januari 2017



Kwaliteit door Dialoog

Eindrapport van de commissie
prestatieafspraken hbo

A. Slob (voorzitter)
B.G. Jeene
Y.T.M. Rouwhorst
H.C. Theisens
E.A.A.M. van Welie

Januari 2017

Voorwoord

Bijgaand treft u het rapport aan van de commissie die op verzoek van de Vereniging Hogescholen onderzoek heeft gedaan naar de prestatieafspraken in het hoger onderwijs. In dit rapport vindt u de bevindingen van onze commissie daaromtrent terug. We schetsen een beeld van de impact van de in 2012 onder verantwoordelijkheid van toenmalig staatssecretaris Halbe Zijlstra afgesproken prestatieafspraken voor het hoger onderwijs.

Als commissie constateerden we op basis van veel gesprekken met betrokkenen dat er naast pijnpunten ook een aantal duidelijke winstpunten in de omgang met prestatieafspraken te noteren viel. Onder het motto 'Kwaliteit door Dialoog' adviseert onze commissie de Vereniging Hogescholen zelf de regie te nemen in een alternatieve vorm, als vervolg op de prestatieafspraken zoals die in de afgelopen jaren hebben gegolden. Een alternatief dat recht doet aan de professionaliteit van het hoger onderwijs en de verschillen tussen hogescholen, maar ook gebruikmakend van de winstpunten die naar de mening van de commissie de omgang met prestatieafspraken in de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Als commissie denken we dat het mogelijk is met een nieuwe invulling voor de omgang met prestatieafspraken daaraan recht te doen. In dit rapport doen we daarvoor een aantal concrete aanbevelingen.

Ik dank de Vereniging Hogescholen voor het vertrouwen dat men in onze commissie heeft gehad. Het getuigde van enig lef om ons als onafhankelijke commissie deze opdracht te geven. Dank ook aan mijn mede-commissieleden Bert Jeene, Yvonne Rouwhorst, Henno Theisens en Liesbeth van Welie voor de fijne samenwerking. Mooi om te zien hoe iedereen vanuit zijn of haar positie een inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport heeft geleverd. Eveneens dank aan onze voortreffelijke ondersteuners daarbij, Dirk Cornelissen en Cornelis Geldof. En tenslotte maar niet in de laatste plaats, dank ook aan onze gesprekspartners in de afgelopen maanden. We waren onder de indruk van de openheid waarmee werd gesproken en boven alles van de grote betrokkenheid en passie waarmee iedereen zijn werk doet in het hoger onderwijs.

Tot slot: het was ons een voorrecht om aan dit rapport te mogen werken. We hopen dat ons werk een bijdrage mag leveren aan het maken van goede afspraken voor de komende jaren.

Arie Slob

Managementsamenvatting

De commissie rapporteert in dit document over haar bevindingen naar aanleiding van het verzoek van het bestuur van de Vereniging Hogescholen om advies over de prestatieafspraken, waarmee tussen 2012 en 2016 in het Nederlandse hoger onderwijs is geëxperimenteerd. Om zich een beeld te vormen heeft de commissie diverse documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen (studenten, docenten/medewerkers van hogescholen, bestuurders, werkgevers en toezichhouders) over hun ervaringen met deze prestatieafspraken. In hoofdstuk 1 van het rapport wordt nader ingegaan op de werkwijze van de commissie.

In hoofdstuk 2 van het rapport worden de 'ervaringen' met de prestatieafspraken beschreven:

- De profilering van hogescholen is verbeterd en vrijwel alle betrokkenen zijn positief over de verscherpte aandacht die de prestatieafspraken ten aanzien van profilering teweeg hebben gebracht.
- Door de ontwikkeling van Centers of Expertise hebben de aan de prestatieafspraken gekoppelde middelen als katalysator voor de onderzoeksfunctie van hogescholen gewerkt.
- Door een deel van onze gesprekspartners zijn de afspraken ervaren als een hulpmiddel om de ambities van de eigen instelling te verscherpen.
- De prestatieafspraken hebben focus gebracht.
- Hogescholen zijn beter naar hun onderwijsdata gaan kijken en dat heeft de instellingen geholpen om verbetertrajecten op te zetten.
- De prestatie-indicatoren hebben bijgedragen aan een betere vergelijkbaarheid binnen en tussen instellingen. Dankzij deze toegenomen vergelijkbaarheid was een toename van informatie-uitwisseling tussen hogescholen mogelijk en hebben hogescholen hun eigen processen kunnen verbeteren.
- Bij instellingen heerste het gevoel dat de prestatieafspraken onvermijdelijk waren. Er was onvoldoende tijd om keuzes van ambities goed te overdenken en om een *bottom-up* -proces te organiseren om de ambities in te vullen.
- De keuze voor bepaalde indicatoren en de definitie ervan heeft in een aantal gevallen ongewenste bijeffecten tot gevolg gehad. Aspecten die geen onderdeel vormden van de (verplichte) indicatoren liepen het risico juist minder aandacht te krijgen.
- Met name de bestuurders hebben de gemaakte prestatieafspraken als een principiële breuk met het uitgangspunt van de autonome instelling ervaren. Veelal vond men de uitwerking die aan de afspraken is gegeven in strijd met het advies van de commissie Veerman.

- De uniforme vorm waarin de afspraken zijn gegoten heeft onvoldoende recht gedaan aan de verschillen tussen instellingen, waardoor de balans ontbrak met instellingsspecifieke doelen. Instellingen hadden meer tijd en ruimte willen hebben om te kunnen differentiëren.
- Hogescholen zagen de prestatieafspraken als een financieel risico en gaan extra voor het onderwijs bedoeld geld reserveren om een eventuele korting te kunnen opvangen.
- Door de financiële kortingen bestaat het risico dat een instelling nog verder afraakt van het behalen van de doelen.
- Er is een te grote stapeling ervaren in het verantwoording afleggen, doordat het verantwoordingsproces aan de reviewcommissie bovenop bestaande en (bovendien veelal aangescherpte) verantwoordingsmechanismen kwam.

Vervolgens komt de commissie in hoofdstuk 3 op basis van een analyse van de ervaringen met de huidige prestatieafspraken tot een zevental aanbevelingen voor de toekomst:

Aanbeveling 1

De hbo-sector dient zich bewust te zijn van het feit dat de samenleving verantwoording vraagt. Kom daarom met een alternatief voor prestatieafspraken dat nieuwe invulling geeft aan de dialoog met de interne betrokkenen en externe stakeholders over de belangrijke maatschappelijke opdracht die de instellingen hebben.

Aanbeveling 2

De positieve aspecten uit de prestatieafspraken moeten behouden blijven. Het is goed dat de hogeschool concrete doelen formuleert. Daarbij gaat de hogeschool met relevante partijen in gesprek over de ambities en spreekt voor zover mogelijk meetbare doelen af.

Aanbeveling 3

Zorg als hbo-sector voor indicatoren die in gemeenschappelijkheid gebruikt worden om (proactieve) publieke verantwoording verder vorm te geven. Deze indicatoren bieden de instellingen de mogelijkheid tot reflectie op het eigen functioneren in vergelijking met andere opleidingen/instellingen en van daaruit aangrijpingspunten voor kennisdeling.

Aanbeveling 4

Besteed bij belangrijke systeemwijzigingen (zoals het experiment met prestatieafspraken in 2012) in de toekomst veel meer aandacht aan een zorgvuldige besluitvorming en afstemming met alle betrokkenen. Dit kost tijd.

Aanbeveling 5

Laat hogescholen zelf het initiatief nemen om samen met de eigen stakeholders ambities te formuleren en hierover met elkaar kwaliteitsafspraken te maken. Hogescholen moeten deze verantwoordelijkheid nemen en zich er nog meer dan nu bewust van zijn dat zij hier vervolgens ook verantwoording over afleggen (onder andere via het jaarverslag en/of instellingsplan): naar die betrokken stakeholders en in algemene zin.

Aanbeveling 6

Gebruik vanuit de overheid geen financiële malus of bonus op instellingsspecifieke ambities en prestaties, maar bied naar rato van de reguliere bekostigingssystematiek aan de instellingen de (financiële) ruimte om eigen kwaliteitsdoelen vast te stellen. De minister draagt hiervoor stelselverantwoordelijkheid en kan zich er van vergewissen dat elke instelling dit adequaat heeft gedaan door helderheid over dit proces te vragen.

Aanbeveling 7

Voorkom een stapeling van allerlei (verschillende) verantwoordingsmechanismen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Neem als uitgangspunt het principe van *single audit*. Het jaarverslag van de instelling is het primaire verantwoordingsdocument aan buitenstaanders over de kwaliteitsdoelen van de instelling.

Deze aanbevelingen bieden in samenhang – naar het oordeel van de commissie – een adequaat antwoord voor het vraagstuk rond het vervolg op de huidige prestatieafspraken.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Toelichting op de werkwijze van de commissie	11
1.1.1	Taakopdracht	11
1.1.2	Werkwijze	11
1.2	Achtergrond van de prestatieafspraken	12
1.2.1	Strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid'	12
1.2.2	Hoofdlijnenakkoord	13
1.2.3	Context van individuele afspraken	14
2	Ervaringen met prestatieafspraken	16
2.1	Profileringsdeel	16
2.2	Kwaliteit en studiesucces	17
3	Reflectie	21
	Conclusie	27
	Bijlagen	29

1 Inleiding

1.1 Toelichting op de werkwijze van de commissie

1.1.1 Taakopdracht

Op 24 juni 2016 heeft het bestuur van de Vereniging Hogescholen de adviescommissie 'prestatieafspraken hbo' ingesteld¹ met als opdracht het bestuur te adviseren over het sturingsconcept van prestatieafspraken met hogescholen (en universiteiten), waarmee de overheid sinds 2012 heeft geëxperimenteerd. De commissie is een driedelige vraagstelling voorgelegd:²

- 1 Welke positieve en negatieve bevindingen ten aanzien van de prestatieafspraken zoals deze de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd ziet de commissie? Hoe beoordeelt de commissie dit, alles afwegende? En welke conclusies kunnen hieraan verbonden worden voor een eventueel nieuw arrangement?
- 2 Hoe wordt aangekeken tegen de door de commissie-Veerman bepleite noodzaak dat instellingen meer ruimte krijgen én nemen om zichzelf te profileren (binnen een zelfgekozen – maar in overleg met de eigen, al dan niet regionale, stakeholders – profiel) in relatie tot prestatieafspraken? En dat de vereniging – onder andere verwoord in het strategiedocument '#hbo2025 Wendbaar en weerbaar' – stelling heeft genomen tegen nieuwe prestatieafspraken, omdat deze dwingende sturing vanuit de landelijke overheid een uniformering bewerkstelligt die hiermee strijdig is?
- 3 Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan – bijvoorbeeld in het kader van de periodieke heroverweging van de (strategisch) instellingsplannen – ten aanzien van het overleg met de eigen stakeholders door de instellingen? Hoe kan er optimaal voor zorggedragen worden dat – binnen de landelijke beleidsprioriteiten – een eigen (lokale) invulling wordt gemaakt die op draagvlak kan rekenen en tegelijkertijd effectiever is voor de gewenste profilering van de verschillende instellingen?

De commissie richt zich in dit advies specifiek op de situatie van de hogescholen, ook al gold het instrument van prestatieafspraken voor het gehele hoger onderwijs, dus ook voor de universiteiten. Conclusies en aanbevelingen zijn wellicht in meer of mindere mate evenzo van toepassing voor de universiteiten, zonder dat de commissie zich hierover uitspreekt.

1.1.2 Werkwijze

De commissie heeft voor het uitvoeren van haar opdracht met verschillende relevante partijen binnen hogescholen (studenten, docenten/medewerkers, bestuurders en toezicht-houders) en daarbuiten (in het bijzonder werkgeversvertegenwoordigers) gesproken.³

1 Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de commissie.

2 Zie bijlage 2 voor de volledige taakopdracht.

3 Zie bijlage 3 voor een overzicht van de gesprekspartners.

Daarbij is zoveel mogelijk een vaste opbouw van het gesprek gehanteerd aan de hand van drie thema's:

- 1 De totstandkoming van de prestatieafspraken in 2012.
- 2 De realisatie en uitkomsten van de prestatieafspraken.
- 3 En tenslotte: ideeën over het sturingsconcept in de toekomst.

Bij ieder gesprek waren tenminste twee commissieleden aanwezig. De commissieleden zijn steeds onderling op de hoogte gesteld van de bevindingen van de gesprekken. Naast het voeren van gesprekken heeft de commissie gebruik gemaakt van diverse achtergronddocumenten die waar relevant in voetnoten worden aangehaald.

1.2 Achtergrond van de prestatieafspraken

De prestatieafspraken kwamen in 2012 tot stand toen hogescholen individuele afspraken maakten met het ministerie van OCW.⁴ De basis voor deze prestatieafspraken was het jaar ervoor gelegd met de strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' (2011)⁵ van staatssecretaris Halbe Zijlstra en de uitwerking van die agenda in hoofdlijnaakkoorden met de HBO-raad en de VSNU. Hierna wordt een schets gegeven van de inhoud van de strategische agenda en het hoofdlijnaakkoord tussen OCW en HBO-raad. Tot slot wordt aangegeven in welke context de afspraken tussen ministerie en individuele hogescholen werden gemaakt.

1.2.1 Strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid'

De staatssecretaris van OCW kondigde in zijn strategische agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' aan dat hij op basis van een hoofdlijnenakkoord met de toenmalige HBO-raad prestatieafspraken wilde afsluiten met individuele hogescholen. Deze afspraken vormden volgens de staatssecretaris een uitwerking van het advies 'Differentiëren in drievoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs' uit 2010 van de commissie Veerman⁶ en het advies 'Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek' uit 2011 van de werkgroep profilering en bekostiging.⁷

De uitwerking die de staatssecretaris voor ogen had ging uit van een sterkere profilering van hogescholen en universiteiten enerzijds en een verandering in het bekostigingsmodel (minder focus op studentenaantallen) anderzijds. Het bekostigingsmodel moest veranderen zodat in de financiering van het hoger onderwijs kwaliteit en profilering beter gehonoreerd konden worden. Voor deze sterkere focus op kwaliteit en profilering werd in het bekostigingsmodel ongeveer 7% van het onderwijsbudget gereserveerd.

Samenvattend bestonden de plannen uit de volgende aspecten:

1 Profilering

a Individuele profilering op basis van instellingsplannen

Hogescholen en universiteiten moesten in hun instellingsplannen aangeven welke keuzes zij zouden maken bij de aanscherping van hun profiel in onderwijs en onderzoek. De door instellingen gemaakte keuzes zouden vervolgens door een onafhankelijke commissie beoordeeld moeten worden die op basis van haar oordeel selectief extra bekostiging mocht toewijzen.

4 Het agrarisch hoger onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken (EZ). Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over OCW, moet dus voor wat betreft de agrarische hogescholen EZ gelezen worden.

5 *Kamerstukken II* (2010/11), 31 288, nr. 194.

6 *Kamerstukken II* (2009/10), 31 288, nr. 96 (bijlage).

7 *Kamerstukken II* (2010/11), 31 288, nr. 194 (bijlage).

b Sectorale profilering op basis van sectorplannen.

Volgens de staatssecretaris vormden sectorplannen een bewezen effectief middel waarmee krachtenbundeling, herordening van opleidingsaanbod en zwaartepuntvorming op nationaal niveau gestimuleerd konden worden. Sectorplannen vormden dan ook een belangrijke schakel in het profileringsproces.

2 Bekostiging

a Prestatieafspraken

Ten eerste werden prestatieafspraken met alle instellingen aangekondigd waaraan (voorwaardelijk) een deel van de bekostiging gekoppeld zou worden. De prestatieafspraken zouden moeten gaan over kwaliteit, studiesucces, profiel gerelateerde doelstellingen en valorisatie.

b Selectieve middelen

Ten tweede kondigde de staatssecretaris aan selectief extra middelen toe te wijzen voor het stimuleren van (instellingsoverstijgende) zwaartepuntvorming en profilering. Waarbij voor het hoger beroepsonderwijs in ieder geval ruimte was voor:

- i Publiek-private samenwerkingsverbanden, zoals de Centres of Expertise, die vooral gerelateerd zijn aan topsectoren en zijn ingebed in sterke regionale clusters met bedrijfsleven en andere kennisinstellingen;
- ii professionele masters (eveneens in eerste instantie gericht op de topsectoren);
- iii het stimuleren van een brede ontwikkeling van associate-degreeprogramma's, en het ontwikkelen van honours-trajecten en driejarige opleidingen voor vwo'ers.

1.2.2 Hoofdlijnenakkoord

De plannen van de staatssecretaris kregen een verdere uitwerking in het in december 2011 gesloten hoofdlijnenakkoord tussen OCW en de toenmalige HBO-raad.⁸ Het kader van het hoofdlijnenakkoord voorzag in prestatieafspraken over drie onderwerpen:

1 Kwaliteit en studiesucces

De middelen voor dit onderdeel werden voorwaardelijk toegekend en afspraken moesten betrekking hebben op de volgende onderdelen.

a Studiesucces

- i Uitval (uit de instelling) in het eerste studiejaar
- ii Switch van studenten
- iii Rendement van de bacheloropleidingen

b Kwaliteit

- iv Kwaliteit / excellentie

c Maatregelen

- v Docentkwaliteit
- vi Onderwijsintensiteit
- vii Indirecte kosten

⁸ *Kamerstukken II (2011/12), 31 288, nr. 247.*

2 Profilering

Afspraken moesten een bestuurlijk karakter hebben. Prestaties op dit onderdeel werden niet meegenomen in de voorwaardelijke financiering, maar instellingen met de beste plannen konden aanspraak maken op selectieve middelen.

3 Valorisatie

Afspraken moesten een bestuurlijk karakter hebben zonder verder financiële gevolgen.

Afgesproken werd dat prestatieafspraken met individuele instellingen primair betrekking zouden hebben op doelen en resultaten. De manier waarop een hogeschool die resultaten wilde bereiken was haar eigen verantwoordelijkheid.

1.2.3 Context van individuele afspraken

De prestatieafspraken uit 2012 vormden een nieuw sturingselement van de overheid in relatie tot het hoger onderwijs. Afspraken tussen onderwijskoepels en het ministerie van OCW waren niet nieuw. Zo was voor de periode 2008-2011 een meerjarenafpraak studiesucces en kwaliteit afgesloten.⁹ Nieuw ten opzichte van deze eerdere afspraken was dat het hoofdlijnenakkoord tussen ministerie en onderwijskoepels een kader bevatte voor afspraken tussen ministerie en individuele instellingen.

In de loop van het jaar 2012 moesten de individuele afspraken tussen de instellingen en het ministerie tot stand komen. De instellingen werden door toenmalig staatssecretaris Zijlstra uitgenodigd zelf een voorstel te formuleren voor de manier waarop zij zich wilden gaan profileren en om binnen het thema kwaliteit en studiesucces tot ambities op een zevental verplichte prestatie-indicatoren te komen. Deze voorstellen moesten eerst voorgelegd worden aan een reviewcommissie, die in februari 2012 door OCW was ingesteld om de staatssecretaris te adviseren over de plannen van instellingen.¹⁰

In de periode dat instellingen hun plannen en ambities formuleerden zorgden twee factoren voor onzekerheid of de gehele exercitie uiteindelijk tot afspraken zou leiden met de overheid. Ten eerste werden de afspraken gemaakt in een context van politieke onzekerheid. Het kabinet waar staatssecretaris Zijlstra deel van uitmaakte viel namelijk in april 2012. Door de val van het kabinet-Rutte-1 en de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 was de staatssecretaris inmiddels demissionair toen hij (na advisering door de reviewcommissie) in november 2012 over elk individueel voorstel een formeel besluit nam, dat daarna als prestatieafpraak werd vastgelegd. Kort daarop werd het nieuwe kabinet-Rutte-2 geformeerd waarin OCW-minister Jet Bussemaker verantwoordelijk bewindspersoon werd voor de prestatieafspraken.

De tweede factor betrof onzekerheid over de juridische houdbaarheid van de afspraken. De Raad van State adviseerde namelijk in de zomer van 2012 in negatieve zin over de concept-AMvB, maar bood daarvoor tegelijkertijd in haar advies een uitweg door de prestatiebekostiging als experiment voor te stellen.¹¹ OCW volgde dit advies op, waarna alsnog op 31 oktober 2012 het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs werd gepubliceerd.¹²

9 *Kamerstukken II* (2010/11), 31 288, nr. 191.

10 *Staatscourant* (2012), 5217.

11 *Raad van State* (2012), Advies W05.12.0134/I.

12 *Staatsblad* (2012), 534.

Tot slot moet opgemerkt dat de prestatieafspraken niet het enige sturings- en verantwoordingsmechanisme binnen het hoger onderwijs zijn. Zo kent het hoger onderwijs immers ook een stelsel van kwaliteitsborging door middel van accreditaties door de NVAO, wettelijk verankerde medezeggenschap van studenten en medewerkers, en toezicht door raden van toezicht (intern) en Inspectie van het Onderwijs (extern). De prestatieafspraken moeten dus steeds gezien worden binnen de context van alle overige instrumenten.

2 Ervaringen met prestatieafspraken

De commissie heeft met een groot aantal betrokkenen bij hogescholen gesproken over hun ervaringen met prestatieafspraken. Die gesprekken hebben zich met name toegespitst op het profileringsdeel en het onderdeel kwaliteit en studiesucces. In dit hoofdstuk geeft de commissie de ervaringen met prestatieafspraken weer die zij heeft opgehaald bij haar gesprekspartners. De afspraken over het onderdeel valorisatie zijn in de gesprekken niet of nauwelijks aan de orde geweest. De ervaringen van dat onderdeel komen daarom niet terug in dit hoofdstuk.

2.1 Profileringsdeel

Uit de gesprekken is over de aandacht voor de profilering van hogescholen een coherent beeld ontstaan waaruit valt op te maken dat vrijwel alle betrokkenen hierover positief zijn. Men ziet het als pluspunt dat – zoals geadviseerd door de commissie Veerman – nadrukkelijk binnen elke instelling in overleg met de omgeving is nagedacht over het profiel én hier vervolgens ook keuzes over zijn gemaakt. Die ontwikkeling is overigens niet nieuw en ook niet uitsluitend te danken aan de prestatieafspraken. De noodzaak om invulling te geven aan het 2%-deel van de prestatieafspraken heeft wel gezorgd voor een verscherping van de discussie over het profiel van de instelling. Meer in den brede hebben de hogescholen zich de afgelopen periode de vraag gesteld op welke strategische positie zij zich wilden richten, in de context van hun (veelal regionale, of juist nationale dan wel internationale) omgeving en opleidingsaanbod.

Ervaring 1

De profilering van hogescholen is verbeterd en vrijwel alle betrokkenen zijn positief over de verscherpte aandacht die de prestatieafspraken ten aanzien van profilering teweeg hebben gebracht.

In de context van profilering en zwaartepuntvorming zijn door hogescholen diverse (nieuwe) Centers of Expertise ontwikkeld of verder uitgebouwd. Gericht op praktijkgericht onderzoek van hogescholen zijn binnen deze centers nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven, overheid en publieke instellingen. Door de financiële bijdrage van OCW aan de centers hebben zij de ruimte gekregen om uit te groeien tot belangrijke instituten die laten zien wat de hogescholen op het gebied van praktijkgericht onderzoek te bieden hebben, met een directe meerwaarde voor zowel de omgeving als het onderwijs van de hogescholen zelf.

Ervaring 2

Door de ontwikkeling van Centers of Expertise hebben de aan de prestatieafspraken gekoppelde middelen als katalysator voor de onderzoeksfunctie van hogescholen gewerkt.

2.2 Kwaliteit en studiesucces

Voor wat het deel van de afspraken betreft waarin sprake was van 'afrekenbare prestaties' rond kwaliteit en studiesucces (het 5%-deel van de prestatieafspraken) ontstaat een veel gemêleerder beeld. Gesprekspartners waren verdeeld over de gevolgen. Enerzijds zagen zij een aantal positieve aspecten. Ten eerste vormden de prestatieafspraken voor hogescholen ook hierin een aanleiding om hun ambities scherp(er) te formuleren. De thema's die zijn uitgewerkt tot de verschillende prestatie-indicatoren stonden overigens bij vrijwel alle instellingen al op de agenda. Door op elk van deze thema's verplichte afspraken te maken werden hogescholen als het ware gedwongen om heldere ambities te formuleren.

Ervaring 3

Door een deel van onze gesprekspartners zijn de afspraken ervaren als een hulpmiddel om de ambities van de eigen instelling te verscherpen.

Ook gaven veel van de gesprekspartners aan dat de prestatieafspraken door de hele instelling heen agenderend hebben gewerkt. De verscherpte ambities gaven de instelling duidelijkheid over te behalen doelen. Maatregelen konden worden afgestemd op die doelen en het was duidelijk over welke zaken data verzameld moest worden. Zo was het bijvoorbeeld voor docenten en opleidingsmanagers duidelijk wanneer zij hun curriculum moesten aanpassen om te voldoen aan een normatief aantal contacturen in het eerste jaar en konden raden van toezicht hun toezichhoudende rol mede vormgeven op basis rapportages over de voortgang van de prestatieafspraken.

Ervaring 4

De prestatieafspraken hebben focus gebracht.

Een derde positief punt dat door gesprekspartners naar voren is gebracht bestaat uit een versterkte noodzaak tot het verzamelen en analyseren van gegevens over studenten. Hogescholen gingen bijvoorbeeld hun studentvolgsystemen zo inrichten dat zij meer en betere gegevens kregen over de studievoortgang van studenten. Daardoor kwamen duidelijker (en sneller) knelpunten in beeld. Op basis van de verzamelde data konden die knelpunten worden aangepakt en opleidingen worden verbeterd.

Ervaring 5

Hogescholen zijn beter naar hun onderwijsdata gaan kijken en dat heeft de instellingen geholpen om verbetertrajecten op te zetten.

Doordat er bij de prestatieafspraken voor landelijk uniforme definities werd gekozen werd het ook mogelijk om het eigen functioneren ten opzichte van andere opleidingen met elkaar te vergelijken. Op basis van onderlinge vergelijkingen werd het mogelijk om tussen hogescholen informatie uit te wisselen over de uitwerking van bepaalde maatregelen.

Ervaring 6

De prestatie-indicatoren hebben bijgedragen aan een betere vergelijkbaarheid binnen en tussen instellingen. Dankzij deze toegenomen vergelijkbaarheid was een toename van informatie-uitwisseling tussen hogescholen mogelijk en hebben hogescholen hun eigen processen kunnen verbeteren.

Tegenover deze positieve aspecten staan tegelijkertijd negatieve beelden over de gevolgen van de prestatieafspraken. Allereerst overheerst het gevoel dat de afspraken in een te hoog tempo zijn gemaakt. Door een periode van aanhoudende negatieve publiciteit in de periode voorafgaand aan het vastleggen van de prestatieafspraken waren de omstandigheden er voor hogescholen niet naar om zich adequaat te verzetten tegen deze opgelegde afspraken. Door het hoge tempo was er binnen de instellingen onvoldoende tijd om een goed proces te organiseren met de verschillende actoren (docenten, studenten, opleidingsmanagers, college van bestuur en raad van toezicht).¹³ De druk was zelfs zo groot dat op het moment dat instellingen de keuze voor een ambitie bij bepaalde indicatoren moesten maken de nulmeting nog niet bekend was.

Ervaring 7

Bij instellingen heerste het gevoel dat de prestatieafspraken onvermijdelijk waren. Er was onvoldoende tijd om keuzes van ambities goed te overdenken en om een *bottom-up*-proces te organiseren om de ambities in te vullen.

Als tweede negatief gevolg staan tegenover de verscherpte ambities (ervaring 3) en aangebrachte focus (ervaring 4) enkele negatieve bijeffecten. Zo waren sommige gesprekspartners bijvoorbeeld negatief over de indicator contacttijd. Als voorbeeld werd genoemd dat een aantal opleidingen eerstejaars stages – ook al werd hieraan grote waarde gehecht door student, docent en werkveld – had geschraapt om aan het vereiste aantal uren te voldoen en de indicator stond de ontwikkeling van onderwijsvernieuwing (bijvoorbeeld vormen van *blended learning*) in de weg. Een tweede voorbeeld vormt de definitie van de indicator studiesucces. Door de gekozen definitie gold een student die met zijn hbo-propedeuse overstapte naar een wo-bachelor als uitval. Ook als die student vervolgens zijn wo-bachelor behaalde. Tot slot is ervaren dat er soms minder aandacht uitging naar aspecten die niet als indicator in de prestatieafspraken waren opgenomen. Zo verminderde bijvoorbeeld bij een deel van de instellingen de aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van internationalisering.

Ook is door een aantal gesprekspartners gewezen op het grote verschil in stuurbaarheid van de verschillende indicatoren. Zo was voor het meten van de docentkwaliteit bijvoorbeeld het percentage mastergediplomeerde docenten als indicator opgelegd. Een hogeschool heeft veel ruimte om op deze indicator te sturen (door onder andere professionaliserings- en aannamebeleid). Dat ligt anders bij bijvoorbeeld de indicator studiesucces. Daar is het aantal sturingsmogelijkheden beperkter. De sociaaleconomische achtergrond en vooropleiding van een student zijn bijvoorbeeld ook van grote invloed. Het hoort bij de maatschappelijke opdracht van hogescholen om studenten niet op die aspecten te selecteren.

Ervaring 8

De keuze voor bepaalde indicatoren en de definitie ervan heeft in een aantal gevallen ongewenste bijeffecten tot gevolg gehad. Aspecten die geen onderdeel vormden van de (verplichte) indicatoren liepen het risico juist minder aandacht te krijgen.

Vooraf door bestuurders van hogescholen is op principiële gronden bezwaar gemaakt tegen de prestatieafspraken. Dit heeft te maken met de *top-down*-benadering waarop de

¹³ Overigens geldt dit ook voor de Hoofdlijnenakkoorden. De studentenorganisaties ISO en LSVb hebben daar destijds over opgemerkt dat zij bij de totstandkoming onvoldoende betrokken waren.

overheid sturing geeft aan de wijze waarop de instellingen hun taak vervullen, die in strijd lijkt te zijn met de basisprincipes die de overheid sinds de HOAK-nota uit 1986 hanteert bij het aansturen van het hoger onderwijs.¹⁵ Overigens bestaan die bezwaren niet alleen omdat het de autonomie van de instellingen raakt. Hoewel rendement iets zegt over de kwaliteit van opleidingen zijn tegelijkertijd niet alle aspecten van kwaliteit volledig (laat staan in één of enkele indicatoren) te kwantificeren. Door enkel de meetbare aspecten tot uitgangspunt van de prestatieafspraken te maken is door een aantal gesprekspartners gewezen op de risico's van ongewenst strategisch gedrag.

In haar advies uit 2010 had de commissie Veerman juist hiervoor gewaarschuwd: 'De uitwerking van deze systematiek [van een door de overheid gestimuleerde profilering] moet grondig worden doordacht met betrokkenheid van instellingen zelf. Immers, een dergelijke wijze van sturing werkt snel bureaucratie in de hand. Het moet ook niet tot een zodanige interventie van de overheid in de programmering van universiteiten en hogescholen leiden zo dat deze niet herkend wordt als zinvol, of zelfs ervaren zou worden als een onwenselijke inmenging in de 'academische' en professionele vrijheid van universiteiten en hogescholen. De commissie is daarom 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'.¹⁵

Ervaring 9

Met name de bestuurders hebben de gemaakte prestatieafspraken als een principiële breuk met het uitgangspunt van de autonome instelling ervaren. Veelal vond men de uitwerking die aan de afspraken is gegeven in strijd met het advies van de commissie Veerman.

De uniformiteit van de prestatieafspraken (of beter: van de daarin gebruikte prestatie-indicatoren) is vooral belemmerend wanneer sprake is van een verschillende context tussen instellingen. Weliswaar heeft de reviewcommissie bij haar eindbeoordeling van de prestatieafspraken oog gehad voor die context, zo wordt door veel gesprekspartners erkend, het is en blijft ontegenzeggelijk zo dat bijvoorbeeld randstadhogescholen tegen andere vraagstukken aanlopen dan een sterk regionaal georiënteerde hogeschool buiten de randstad of een hogeschool met een sterk internationaal profiel die selecteert aan de poort. Het risico bestaat dat uniforme indicatoren uiteindelijk normatief zijn (terwijl sprake is van specifieke achtergrondkenmerken van de regionale instroom), waardoor de toegankelijkheid, bijvoorbeeld voor studenten uit gezinnen waar deelname aan hoger onderwijs niet vanzelfsprekend is, negatief zou kunnen worden beïnvloed.

Ervaring 10

De uniformiteit van de prestatieafspraken heeft onvoldoende recht gedaan aan de verschillen tussen instellingen, waardoor de balans ontbrak met instellingsspecifieke doelen. Instellingen hadden meer tijd en ruimte willen hebben om te kunnen differentiëren.

Ten aanzien van de financiële malus die gekoppeld is aan het behalen van de afgesproken ambities zijn vrijwel alle betrokkenen negatief. Instellingen waren in het kader van *good financial governance* als het ware gedwongen geld te reserveren om een eventuele malus op te kunnen vangen. Geld dat is bedoeld voor het behalen van de ambities wordt dus

¹⁵ Kamerstukken II (2009/10), 31 288, nr. 96 (bijlage), pp. 39-40.

gereserveerd voor het geval de ambities niet worden behaald. Concreet betekent dit dat in sommige gevallen tijdelijke arbeidscontracten niet zijn verlengd omdat er onzekerheid was of de arbeidsplaats op langere termijn wel bekostigd kon worden.

Ervaring 11

Hogescholen zagen de prestatieafspraken als een financieel risico en gaan extra voor het onderwijs bedoeld geld reserveren om een eventuele korting te kunnen opvangen.

Het risico bestaat dat de financiële malus uiteindelijk terecht komt bij instellingen met studenten waar de maatschappelijke opdracht het meest ingewikkeld te realiseren is. Gesprekspartners gaven aan dat veel van de ambities enkel behaald kunnen worden door meer individuele aandacht voor iedere student. Met een financiële korting wordt juist het tegenovergestelde bereikt.

Ervaring 12

Door de financiële kortingen bestaat het risico dat een instelling nog verder afraakt van het behalen van de doelen.

Hoewel gesprekspartners verklaarden een grote bereidheid te hebben tot het afleggen van verantwoording is bij een deel van de gesprekspartners het gevoel dat die last te groot is geworden. Niet alleen is er met de reviewcommissie een nieuwe speler ontstaan, ook bestaande instanties (zoals extern: NVAO, Inspectie van het Onderwijs, ministerie; en intern: examencommissies, opleidingscommissies, medezeggenschapsraden en raden van toezicht) hebben in de afgelopen periode hun toezicht op het hoger onderwijs versterkt. Om aan deze verantwoordingslast te voldoen zijn docenten en overige medewerkers voor hun gevoel te veel tijd kwijt aan bureaucratie.

Ervaring 13

Er is een te grote stapeling ervaren in het verantwoording afleggen, doordat het verantwoordingsproces aan de reviewcommissie bovenop bestaande en (bovendien veelal aangescherpte) verantwoordingsmechanismen kwam.

3 Reflectie

De samenleving vraagt om een heldere sturing en verantwoording van de besteding van overheidsgeld. Prestatieafspraken gaven daar voor een deel van de bekostiging een bepaalde invulling aan. Die invulling heeft voor wat betreft de verplichte indicatoren onvoldoende recht gedaan aan de grote diversiteit tussen ho-instellingen. Daarnaast leven er bij hogescholen grote (principiële) bezwaren tegen de manier waarop de prestatieafspraken zijn ingevuld. Er is niettemin een zeer verdedigbare maatschappelijke behoefte om meer inzicht in de ambities en prestaties van de instellingen voor hoger onderwijs, maar prestatieafspraken hebben hier in onvoldoende mate aan voldaan omdat uiteindelijk de context van doorslaggevende betekenis is. Naar het oordeel van de commissie is het belangrijk dat er meer ruimte is voor de specifieke situatie van de afzonderlijke instellingen.

Desondanks is een stap terug naar de oude situatie in de ogen van de commissie niet wenselijk. Voor het hoger onderwijs ligt er namelijk een opdracht om tegemoet te komen aan de steeds complexere vragen van de samenleving. De Vereniging Hogescholen verwoordde dat zelf ook in '#hbo2025 Wendbaar en weerbaar' door te stellen dat 'de overheid natuurlijk prioriteiten [mag] stellen en aan hogescholen [mag] vragen zich te verantwoorden over de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en de besteding van publiek geld'.¹⁶

Aanbeveling 1

De hbo-sector dient zich bewust te zijn van het feit dat de samenleving verantwoording vraagt. Kom daarom met een alternatief voor prestatieafspraken dat nieuwe invulling geeft aan de dialoog met de interne betrokkenen en externe stakeholders over de belangrijke maatschappelijke opdracht die de instellingen hebben.

In de fase na de huidige prestatieafspraken moet niet worden vergeten dat deze ook positieve aspecten hadden. Door een aantal betrokkenen werd positief gesproken over hetgeen de prestatieafspraken teweeg hebben gebracht. Over het profileringsdeel was men zelfs unaniem positief. Volgens de commissie moet op deze positieve ervaringen worden voortgebouwd. Concreet betekent dit dat hogescholen ook in de toekomst (eigen) meetbare ambities moeten formuleren. Dat brengt voor een instelling focus.

Aanbeveling 2

De positieve aspecten uit de prestatieafspraken moeten behouden blijven. Het is goed dat de hogeschool concrete doelen formuleert. Daarbij gaat de hogeschool met relevante partijen in gesprek over de ambities en spreekt voor zover mogelijk meetbare doelen af.

16 Vereniging Hogescholen (2015), *#hbo2025 Wendbaar en Weerbaar*, p. 26.

Al is de context van veel instellingen onderling verschillend, een aantal indicatoren zijn van generiek belang om het eigen functioneren in ieder geval te kunnen analyseren binnen de eigen context. Op basis van onderwijsdata kunnen hogescholen zichzelf vergelijken en van daaruit leren om voortdurend de processen te verbeteren.

Aanbeveling 3

Zorg als hbo-sector voor indicatoren die in gemeenschappelijkheid gebruikt worden om (proactieve) publieke verantwoording verder vorm te geven. Deze indicatoren bieden de instellingen de mogelijkheid tot reflectie op het eigen functioneren in vergelijking met andere opleidingen/instellingen en van daaruit aangrijpingspunten voor kennisdeling.

De manier waarop de prestatieafspraken destijds zijn ingevoerd heeft de commissie verbaasd. Naast het gevoel van bestuurders dat de prestatieafspraken onvermijdelijk waren heeft de commissie uit de gesprekken opgemaakt dat de afspraken in sommige gevallen ook te naïef zijn aangegaan. Hogescholen hebben geen gezamenlijk front kunnen vormen om zichzelf en elkaar te beschermen tegen het in een (te) snel tempo afsluiten van prestatieafspraken. Tussen hogescholen is weinig overleg geweest en in een aantal gevallen hebben hogescholen hun ambities ingevuld zonder dat een nulmeting bekend was. Om tot goed doordachte keuzes te komen was eigenlijk meer tijd nodig geweest.

Aanbeveling 4

Besteed bij belangrijke systeemwijzigingen (zoals het experiment met prestatieafspraken in 2012) in de toekomst veel meer aandacht aan een zorgvuldige besluitvorming en afstemming met alle betrokkenen. Dit kost tijd.

Veel gesprekspartners zien afspraken die de instelling met stakeholders maken als een alternatief voor prestatieafspraken. De Vereniging Hogescholen schrijft over deze horizontale dialoog in '#hbo2025 Wendbaar en weerbaar': 'Tegelijkertijd is terughoudendheid geboden om nieuwe cycli te starten van prestatie- of kwaliteitsafspraken. Verticale sturing met landelijke indicatoren past niet bij de profilering van hogescholen in een specifieke regionale of beroepsomgeving. Veel meer toegevoegde waarde heeft een beweging waarin de hogescholen hun ambities formuleren in nauwe samenspraak met de eigen medezeggenschap (studenten, docenten) en de externe betrokkenen zoals het regionale en specifieke beroepenveld, maatschappelijke actoren en het bedrijfsleven. Als de overheid zich beperkt tot de verantwoordelijkheid voor het proces waarin dit plaatsvindt, sluit dit aan bij de keuze die de wetgever onlangs maakte om de medezeggenschap instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de instellingsbegroting te geven. Durven loslaten is een kunst die ook de overheid kan leren'.¹⁷

17 Vereniging Hogescholen (2015), *#hbo2025 Wendbaar en weerbaar*, p. 26.

18 Zie bijvoorbeeld: Vereniging Hogescholen (2013), *Een opzet voor de horizontale dialoog. Handreiking voor hogescholen*.

De commissie constateert dat het in de praktijk het ingewikkeld blijkt om de horizontale dialoog op een goede – en sector breed vergelijkbare – manier te organiseren.¹⁸ Dat dit ingewikkeld is heeft met de volgende aspecten te maken:

1 De organisatie van stakeholders

- a Er is geen blauwdruk voor de organisatie van externe stakeholders bij het proces van dialoog met hogescholen. Bovendien gaat het soms om lokale of regionale stakeholders, terwijl in andere gevallen het veeleer gaat om nationaal of zelfs internationale stakeholders.
- b Voor interne betrokkenen is die blauwdruk er wel via medezeggenschap en raden van toezicht, al betekent dit niet dat er geen gesprek gevoerd moet worden met de mensen 'achter' deze vertegenwoordigers.
- c Externe stakeholders zijn wel geïnteresseerd in het profiel van de hogeschool en bepaalde beleidskeuzes die daaruit worden afgeleid, maar bezien dat logischerwijs vooral vanuit hun perspectief wat dit oplevert (*outcome*) en minder vanuit de vraag wat hiervoor binnen de hogescholen nodig is (*throughput*). Met andere woorden: men moet niet veronderstellen dat alle externe stakeholders geïnteresseerd zijn in dergelijke ambities over het onderwijsproces (bijvoorbeeld of een indicator voor het aandeel masteropgeleide docenten 70% of 75% zou moeten zijn).

2 Het organisatieniveau

De diversiteit van opleidingen brengt bovendien met zich mee dat het de vraag is op welk niveau binnen de hogeschoolorganisatie het beste het gesprek met de stakeholders georganiseerd kan worden. Voor veel onderwerpen zal dat zo laag mogelijk zijn (op opleidings- of faculteits-/domeinniveau), terwijl voor andere (strategische) onderwerpen het toch wenselijk is dat dit op instellingsniveau wordt opgepakt.

3 De spanning tussen afspraken en ambities

Afspraken en ambities staan op gespannen voet met elkaar. 'Harde' afspraken (zeker als er geld aan gekoppeld is) moeten door de verschillende partijen die de afspraak maken als realistisch worden beschouwd. Dit zou in zekere mate conservatisme van dergelijke afspraken tot gevolg kunnen hebben, er wordt gekozen voor makkelijk haalbare doelen. Bij ambities is het doel juist om de lat hoger te leggen.

Aanbeveling 5

Laat hogescholen zelf het initiatief nemen om samen met de eigen stakeholders ambities te formuleren en hierover met elkaar kwaliteitsafspraken te maken. Hogescholen moeten deze verantwoordelijkheid nemen en zich er nog meer dan nu bewust van zijn dat zij hier vervolgens ook verantwoording over afleggen (onder andere via het jaarverslag en/of instellingsplan): naar die betrokken stakeholders en in algemene zin.

Ten aanzien van de financiële systematiek constateert de commissie dat het werken met een bonus/malus-systematiek het een en ander in beweging heeft gezet. Door de koppeling tussen afspraak en financiering is er voor hogescholen een niet te negeren druk ontstaan om werk te maken van de prestatieafspraken.

Daartegenover staat dat de financiële prikkel voor negatief beoordeelde instellingen demotiverend kan werken. Hogescholen waren voor het behalen van de afspraken deels afhankelijk van externe factoren. Docenten die veel werk hebben verzet ter verbetering van bijvoorbeeld het studiesucces en die zien dat hun instelling financieel wordt gekort ervaren dat als onterecht. Maar niet alleen dat. Een malus heeft een versterkend effect, doordat een instelling die zijn ambities niet heeft kunnen waarmaken immers in een volgende periode minder financiële middelen ter beschikking krijgt. De impact hiervan hangt natuurlijk af van de financiële omvang. Het omgekeerde bij gebruikmaking van (uitsluitend) bonussen is overigens net zo, zeker als bedacht wordt dat sprake is van een *zero sum game* binnen de kaders van het door de wetgever vastgestelde macrobudget. Niet te onderschatten is ook de invloed op de reputatie. De instelling kan immers door een negatieve beoordeling ernstige imagoschade lijden, wat niet alleen tot een negatieve spiraal kan leiden voor de instroom van nieuwe studenten en de bereidheid tot samenwerking door partners, maar voor afgestudeerden ook tot problemen op de arbeidsmarkt.

Soms kan de overheid ook aanjager zijn van zeer specifiek gedefinieerde beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld de versterking van zwaartepuntvorming in het praktijkgericht onderzoek van hogescholen. In een dergelijk beginstadium waarbij de overheid er van overtuigd is dat sprake moet zijn van specifieke toewijzing van taken, kan een centrale sturing hierop door verstrekking van bijbehorende middelen via een selectief budget voor de 'beste plannen' wel een adequaat instrument zijn.

Over extra middelen die beschikbaar komen door de invoering van het studievoorschot moeten hogescholen nadrukkelijk het gesprek voeren met de interne betrokkenen en externe stakeholders (aanleverend onderwijs, werkveld en medezeggenschap). Gezamenlijk bepalen zij welke kwaliteitsdoelen worden nagestreefd. Vanzelfsprekend moeten zij zich daarbij verhouden tot de algemene beleidsdoelen van de landelijke overheid, binnen de specifieke context en regionale prioriteiten van de eigen instelling. Als stelselverantwoordelijke kan de minister erop toezien dat iedere instelling het proces om tot kwaliteitsdoelen te komen op een juiste manier vormgeeft en kan – als ultimatum remedium – ingrijpen als dit niet naar behoren heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 6

Gebruik vanuit de overheid geen financiële malus of bonus op instellingsspecifieke ambities en prestaties, maar bied naar rato van de reguliere bekostigingssystematiek aan de instellingen de (financiële) ruimte om eigen kwaliteitsdoelen vast te stellen. De minister draagt hiervoor stelselverantwoordelijkheid en kan zich er van vergewissen dat elke instelling dit adequaat heeft gedaan door helderheid over dit proces te vragen.

Prestatieafspraken hebben tot een hogere verantwoordingslast geleid waarbij over dezelfde zaken bij verschillende instanties (en soms op verschillende manieren) verantwoording moest worden afgelegd. Het studierendement is bijvoorbeeld al een essentieel onderdeel van de reguliere bekostigingssystematiek vanwege de studentgebonden financiering gekoppeld aan de behaalde graad. Diverse aspecten van 'kwaliteit' (zoals uitval eerstejaars en studierendement, maar ook het aantal contacturen en omvang en opleidingsniveau van docenten) zijn elementen die beoordeeld worden bij de accreditatie van opleidingen. Een positieve accreditatie is

überhaupt voorwaarde voor continuering van de bekostiging van een opleiding. Daarnaast zijn diverse indicatoren (zoals studenttevredenheid en arbeidsmarktkansen van opleidingen) ook weer onderdeel van de onafhankelijke studiekeuze-informatie voor studenten (los van de verantwoording over de onderwijskwaliteit).

Aanbeveling 7

Voorkom een stapeling van allerlei (verschillende) verantwoordingsmechanismen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Neem als uitgangspunt het principe van *single audit*. Het jaarverslag van de instelling is het primaire verantwoordingsdocument aan buitenstaanders over de kwaliteitsdoelen van de instelling.

Conclusie

De commissie heeft in het vorige hoofdstuk een aantal aanbevelingen geformuleerd die in samenhang – naar het oordeel van de commissie – een adequaat antwoord bieden voor het vraagstuk rond het vervolg op de huidige prestatieafspraken. Het is van groot belang dat de instellingen inzicht bieden in de kwaliteitsdoelen die worden nagestreefd – binnen de eigen specifieke context en omgeving van de instelling – en daarom hierover nadrukkelijk de dialoog voeren met de voor hen relevante partijen.

De commissie adviseert de hbo-sector nadrukkelijk zelf het initiatief te nemen, daarbij aansluitend bij de intentieverklaring van de Vereniging Hogescholen tezamen met de VSNU, het ISO en de LSVb.¹⁹ De instellingen in het hoger onderwijs zouden hiertoe zelf de regie moeten nemen om in overleg met het eigen personeel en studenten (vertegenwoordigd in de centrale medezeggenschapsorganen), de raad van toezicht en externe – lokale, regionale of in voorkomende gevallen internationale – stakeholders (aanleverend onderwijs, het werkveld en decentrale overheden), de kwaliteitsdoelen te formuleren en hierover met elkaar wederzijdse afspraken te maken. Het is belangrijk dat dit gebeurt in een open dialoog en dat de instelling zich hierover ook publiekelijk wil verantwoorden door duidelijkheid te geven met wie zij hierover gesproken heeft (de stakeholders), welke kwaliteitsafspraken daaruit zijn voortgekomen en op welke wijze daarover overeenstemming is bereikt. Daarbij kan aangesloten worden bij bestaande processen: in het instellingsplan voor wat betreft de (strategische) kwaliteitsdoelen op langere termijn, en in het jaarverslag de jaarlijkse voortgang.

Voor het gehele hoger onderwijs zijn een aantal indicatoren van generiek belang om het eigen functioneren binnen de eigen context te kunnen vergelijken. Volgens de commissie moet de hbo-sector er voor zorgdragen dat die 'gemeenschappelijke taal' verder ontwikkeld wordt, zodat de instellingen de (proactieve) publieke verantwoording verder vorm kunnen geven.

Op sectorniveau draagt de minister vanzelfsprekend systeemverantwoordelijkheid voor het functioneren van alle instellingen in het hoger onderwijs tezamen en het realiseren van de doelstellingen van het overheidsbeleid. Daarmee vormen de kwaliteitsafspraken die de individuele instellingen met hun omgeving maken geen vrijblijvende exercitie en moeten die instellingen zich dus ook nadrukkelijk verhouden tot de landelijke prioriteiten. Dat impliceert tevens dat de minister een oordeel kan vellen over het proces van de totstandkoming van deze kwaliteitsafspraken op instellingsniveau. Als ultimum remedium kan de minister de extra rijksbijdrage die beschikbaar gesteld wordt afhankelijk stellen van de helderheid die de instelling geeft over de betrokkenheid van stakeholders bij de gemaakte afspraken.

19 *Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs LSVb, ISO, VH en VSNU*, 19 december 2016.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling van de commissie

Leden

De adviescommissie 'prestatieafspraken hbo' bestaat uit de volgende leden:

- **De heer drs. A. (Arie) Slob (voorzitter)**
De heer Slob is directeur van het Historisch Centrum Overijssel en van de Stichting IJsselacademie. Daarvoor was hij onder meer Tweede Kamerlid en fractievoorzitter namens de ChristenUnie.
- **De heer drs. B.G. (Bert) Jeene**
De heer Jeene was ondernemer en daarna wethouder Financiën en Economie in Nijmegen en vervult nu onder andere diverse toezichthoudende functies.
- **Mevrouw Y.T.M. (Yvonne) Rouwhorst**
Mevrouw Rouwhorst is masterstudent aan de Universiteit Utrecht. In het studiejaar 2014-2015 was zij bestuurslid van het ISO.
- **De heer dr. H.C. (Henno) Theisens**
De heer Theisens is lector public governance aan de Haagse Hogeschool. Daarvoor was hij onder meer onderzoeker bij CHEPS.
- **Mevrouw dr. E.A.A.M. (Liesbeth) van Welie**
Mevrouw Van Welie is onder andere lid van de raad van toezicht van Saxion Hogeschool en van de Universiteit Leiden. Daarvoor was zij onder meer hoofdinspecteur van de Inspectie van het Onderwijs.

Secretaris

Aan de adviescommissie zijn als secretaris verbonden:

- **De heer drs. C. (Cornelis) Geldof**
- **De heer drs. D.J. (Dirk) Cornelissen**

Bijlage 2 Taakopdracht van de commissie

De opdracht van het de commissie omvatte een drieledige vraagstelling:

- 1 De hogescholen zijn – onder druk van politiek en (destijds) staatssecretaris van OCW – verplicht geweest om eigen ambities te formuleren, binnen een landelijk opgelegd kader van prestatieafspraken, onder andere met gebruikmaking van een zevental prestatie-indicatoren. De veelgehoorde kritiek is dat dit een grote mate van bureaucratie heeft veroorzaakt en zelfs verkeerde incentives heeft teweeggebracht (o.a. mede het ‘rendementsdenken’ heeft bevorderd). Welke positieve en negatieve bevindingen ten aanzien van het fenomeen prestatieafspraken zoals deze de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd ziet de commissie? Hoe beoordeelt de commissie dit, alles afwegende? En welke conclusies kunnen hieraan verbonden worden voor een eventueel nieuw arrangement?
- 2 De vereniging voert namens de hogescholen met de minister van OCW het gesprek over de hoofdlijnen van beleid en de prioriteiten daarbij op landelijk niveau. Voor een belangrijk deel worden de randvoorwaarden waaraan hogescholen zich hebben te houden vastgelegd in wet- en regelgeving. Door de commissie Veerman is in 2010 gewezen op de noodzaak dat instellingen ruimte krijgen én nemen om zichzelf meer (en meer) te profileren (binnen een zelfgekozen – maar in overleg met de eigen, al dan niet regionale, stakeholders – profiel). Om die reden heeft de vereniging – onder andere verwoord in ‘#hbo2025 Wendbaar en weerbaar’ – stelling genomen tegen nieuwe prestatieafspraken, omdat deze dwingende sturing vanuit de landelijke overheid een uniformering bewerkstelligt die hiermee strijdig is. Hoe kijkt de commissie hier tegenaan?
- 3 Diverse hogescholen hebben recent – in het kader van de periodieke heroverweging van het (strategisch) instellingsplan – uitvoerig overleg met de eigen stakeholders gevoerd. Dit biedt de mogelijkheid om aan de hand van een beperkt aantal casus te kijken hoe dit verlopen is en of de uitkomst van deze processen voldoende is om de stelling te onderbouwen dat hogescholen zeer goed in staat zijn om – binnen de landelijke beleids-prioriteiten – een eigen (lokale) invulling te maken die op draagvlak kan rekenen en tegelijkertijd effectiever is voor de gewenste profilering van de verschillende instellingen. De commissie wordt gevraagd aan de hand van deze casus zich hierover uit te spreken.

Richtinggevend bij de advisering is het algemeen omarmde advies van de commissie Veerman uit 2010: ‘Differentiëren in drievoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs’.²⁰ Daarnaast wordt bij de advisering het standpunt van de Vereniging Hogescholen over het sturingsconcept betrokken. Dit standpunt is in mei 2015 verwoord in de strategische visie ‘#hbo2025 Wendbaar en weerbaar’²¹ en in het essay ‘Een gelijkwaardig gesprek’ van Thom de Graaf uit december 2015.²²

20 Kamerstukken II (2009/10), 31 288, nr. 96 (bijlage).

21 Vereniging Hogescholen (2015), #hbo2025 Wendbaar en weerbaar.

22 De Graaf, Th. (2015), Een gelijkwaardig gesprek, in: Overheid op afstand. Essays over sturing in hoger onderwijs, pp. 5-23.

Bijlage 3 **Gesprekspartners**

Medewerkers van hogescholen

Bij de Hogeschool Leiden is gesproken met medewerkers (docenten, management en staf) van Hogeschool Leiden, Inholland, Hogeschool Rotterdam, De Haagse Hogeschool, Hogeschool van Amsterdam en Hogeschool Utrecht. Bij die gesprekken waren aanwezig: mevr. M. Blaazer, mevr. S. Fredriksz, mevr. C. van Hees, mevr. G. Kramer-Zeroual, mevr. D. Mevissen, mevr. J.M. Molina, mevr. J. Ravensbergen, mevr. A. Scholten, mevr. V. Senne, mevr. A. van Vuuren en de heren M. de Haas, J. van Hijfte, N. Oost, P. Otto, R. Smid en S. Vogel.

Bij Windesheim is gesproken met medewerkers van Windesheim, Viaa en Katholieke Pabo Zwolle. Bij die gesprekken waren aanwezig: mevr. E. Doeve, mevr. K. Schultz, mevr. D. Schwartz, mevr. J. Woltman Elpers en de heren D. Adema, E. Doves, F. Hikspoors, J. Kieft, G. Kreder, R. van Lambalgen, A. de Leeuw, A. Looijenga, B. Meijer, J. Modderman, C. Niks, W. Spijkerboer, F. Werkhoven, M. te Wierik en M. Zandvoort.

Studenten van hogescholen.

Tijdens een bijeenkomst van de stichting Studenten Overleg Medezeggenschap (SOM) is gesproken met diverse leden van de (centrale) medezeggenschap van hogescholen, waaronder studentvertegenwoordigers van Avans, Hanzehogeschool, HAS, HKU, Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Inholland, Windesheim en Zuyd Hogeschool. Daarnaast is bij de bezochte hogescholen gesproken met mevrouw A. Yildiz en de heren T. Chang, B. Rolloos en D. van Rijn.

Toezichthouders van hogescholen

Gesproken is met het bestuur van de Vereniging toezichthouders van hogescholen (VTH), bestaande uit de heren drs. P. Breebaart (voorzitter), F. van Steenis, drs. K. van der Waaij en dr. H. Uijterwijk (secretaris).

Werkgevers(vertegenwoordigers)

Gesproken is met de heer drs. J. de Boer (voorzitter van VNO-NCW) en mevrouw drs. G. van Erp (secretaris onderwijscommissie VNO-NCW).

Bij Windesheim is gesproken met de heer drs. H. ten Hove (voorzitter Economic Board Regio Zwolle) en de heer drs. A. Oosterhoff (regiomanager VNO-NCW midden).

Bestuurders van hogescholen

Gesproken is met bestuurders van hogescholen, na afloop van een algemene vergadering van de Vereniging Hogescholen. Aanwezig waren daarbij de mevr. drs. A. Bredée (iPabo), mevr. M. Brussaard (ArtEZ), mevr. drs. J. Ossewold (Design Academy), mevr. drs. S. Stolte (Hotelschool The Hague), mevr. dr. J. Snippe (Marnix), mevr. dr. M.S. Menéndez (HHS), en de heren dr. C.P. Boele (HAN), J. Bogerd MBA (HU), drs. J.W. Boomkamp (Saxion), drs. M.J.G. Bormans (HR), drs. H. de Deugd (Inholland), drs. S.P. van den Eijnden (Hogeschool Leiden), ir. J. Houterman (Aeres), drs. S. Jongejan (Rietveld), mr. L.J. Klaassen (Stenden Hogeschool), drs. J.W. Meinsma (Windesheim), J. Nederlof RC (Fontys), mr. H.M.C.M. van Oorschot (NHTV), drs. D.J. Pouwels (HAS), drs. C.M.A. van Rosmalen (Zuyd), drs. P.L.A. Rüpp (Avans), drs. W. Smink (NHL), drs. L.J.M. Verhofstad (Hanze) en J.H.J.M. van de Vijver (HKU).

Daarnaast is tweemaal gesproken met de voorzitter van de Vereniging Hogescholen, 8de heer mr. Th.C. de Graaf, en eenmaal met het voltallige bestuur, naast de voorzitter bestaande uit: mevr. drs. G.M.C. de Ranitz (vicevoorzitter) en de heren drs. J.W. Boomkamp, drs. M.J.G. Bormans, mr. L.J. Klaassen, drs. P.L.A. Rüpp en dr. H.J. van Wijnen.

Tenslotte is ook een gesprek gevoerd met de directeur van de Vereniging Hogescholen, de heer drs. R. Minnée (tevens in de hoedanigheid van voormalig directeur hoger onderwijs en studiefinanciering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Vereniging Hogescholen, januari 2017

Bezoekadres

Prinsessegracht 21

2514 AP Den Haag

Postadres

Postbus 123

2501 CC Den Haag

Telefoon

(070) 312 21 21

Twitter

@Ver_Hogescholen

www.vereniginghogescholen.nl

