

HIEMSTRA & DE VRIES

Aan Cathalijne Dortmans
 Afzender Hanneke van Bergen, Sebastiaan van den Bogaard
 Datum 16 januari 2017
 Betreft Belangrijkste uitkomsten procesevaluatie 'Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs'

Inleiding

In het najaar van 2016 loopt het experiment van de prestatiebekostiging af waarmee OCW en de hoger onderwijsinstellingen op stelselniveau (VSNU en VH) en op instellingsniveau tot afspraken kwamen. Jaarlijks beoordeelde de reviewcommissie de vorderingen op de ambities in profilering, onderwijskwaliteit, studiesucces en valorisatie. Daarnaast is bij de start al afgesproken met de Tweede Kamer om ook de manier van werken (het proces) van het experiment te laten evalueren door een onafhankelijke commissie. In september is de commissie van start gegaan.

Op woensdag 11 januari kwam een groep betrokkenen bij de prestatiebekostiging hoger onderwijs bij elkaar (zie bijlage 1 voor volledige deelnemerslijst). Doel van de bijeenkomst is het voeren van de Evaluatiecommissie in het evalueren van het tot stand komen, het uitvoeren en het afronden van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs.

De opbrengst was:

- 1) een tijdlijn met momenten en de beleving ervan,
- 2) de lessen en ervaringen van betrokkenen tijdens het experiment en
- 3) aandachtspunten voor komende kwaliteitsafspraken. De belangrijkste

In deze notitie een weergave van deze drie onderdelen op hoofdlijnen, in de bijlagen de letterlijke opbrengst in foto's van de flipovers waarmee tijdens de bijeenkomst is gewerkt.

Tijdlijn met een duidelijke golfbeweging

De deelnemers blikken samen terug op hoe het experiment verlopen is in de tijd en benoemen daarin de belangrijke momenten. Over de periode van 2011 zien we een golfbeweging van breed gedragen ambities in 2011, naar haast en drukte om hier aan te werken in 2012, met operationele ontwikkelingen in 2013/2014, tot en met gedoe over de verantwoording van het experiment in 2015 en 2016.

De periode 2011 tot en met 2016 typeerden de deelnemers kort samengevat als volgt:

Typering van het jaar	Cruciale momenten
Voor 2011: de vrees van bezuinigingen en hoe die te voorkomen op hoger onderwijs.	April 2010: Differentiëren in drievoud, advies commissie toekomstbestendig hoger onderwijsstelsel (Veerman)
2011: het rapport van de commissie Veerman bleek breed gedragen met ambities op profilering, onderwijskwaliteit, studiesucces en valorisatie. Daarop sloot OCW met VSNU en VH de hoofdlijnenakkoorden.	Juli: Strategische agenda OCW 'Kwaliteit in verscheidenheid' Najaar: technische en bestuurlijke pilots (indicatoren kwaliteit en studiesucces). December: Hoofdlijnenakkoorden Brief aan instellingen over HLA's

HIEMSTRA & DE VRIES

<p>Vanuit de politiek naar de instellingen was er een sfeer van wantrouwen over de besteding van middelen.</p>	
<p>2012: een jaar van de haast en drukte, veel momenten in de besluitvorming volgden (te) snel op elkaar. Daardoor onvoldoende tijd voor doordenken en uitwerken en goed gesprek met en binnen instellingen.</p>	<p>Maart: brief met beoordelingskader Mei: indienen voorstellen prestatieafspraken Juli: advies raad van state Najaar 2012: gesprekken Reviewcommissie met instellingen over ambities Oktober: ondertekening prestatieafspraken OCW-universiteiten Oktober staatsblad AMvB November: besluiten toekenning prestatiebekostiging HO</p>
<p>2013: operationalisering en interne vertaling van de afspraken binnen de instellingen. Op stelselniveau was het relatief rustig.</p>	<p>Zomer: lichte toets Centers of Expertise December: checklist voor accountants</p>
<p>2014: in de midterm review op zoek naar verhaal achter de cijfers. Instellingen zoeken elkaar op voor uitwisseling van ervaringen vanwege grote onduidelijkheid. Meer aandacht voor profilering/differentiatie dat tot die tijd wat onderbelicht was gebleven.</p>	<p>Stelselrapportage over 2013 Juni: brieven VSNU en VH over 'veranderde omstandigheden' Najaar: brief en bijeenkomsten met instellingen over midterm review</p>
<p>2015: voor instellingen was dit een 'rampjaar' met onduidelijkheid over de verantwoording (doordat in 2012 in de haast zaken niet uitgewerkt waren ontstond veel verwarring wat en hoe te meten) en onzekerheid over middelen. Op bestuurlijk niveau werd dit jaar ervaren als succes, terwijl binnen de instellingen veel discussie was over de kosten/baten van dit experiment. Verder ook een verbreding gesprekspartners op stelselniveau: VNO NCW en studenten.</p>	<p>Febr-april: Bezetting Maagdenhuis ('rendementsdenken') Juni: algemeen overleg prestatieafspraken HO in Tweede Kamer Juli: strategische agenda OCW 'De waarde(n) van weten' November: accountantsprotocol</p>
<p>2016: een intensief jaar voor instellingen voor het ophalen van het verhaal achter de cijfers en de onzekerheid over accountantscontrole en 'hoe gaat ons verhaal beoordeeld worden'. Er was een gevoel van opluchting 'dat het gelukt was', waarbij men doelde op dat er niet gekort ging worden en niet op het realiseren van de doelen van Veerman.</p>	<p>Mei: kwaliteitsafspraken, strategische agenda November: advies Reviewcommissie en besluit ministerie</p>

Betrokkenen delen breed palet aan verwachtingen en ervaringen

Verwachtingen van de betrokkenen komen deels overeen

Vragen die wij tijdens de bijeenkomst hebben gesteld zijn: wat waren de verwachtingen voorafgaand aan het experiment? Wat is er wel en niet van deze verwachtingen terecht gekomen?

De deelnemers van de bijeenkomst geven een breed palet aan verwachtingen die deels met elkaar overeenkomen. Belangrijke rode draden uit de verwachtingen:

- De verwachting was dat de dialoog tussen het ministerie van OCW en de HO-instellingen en tussen de HO-instellingen onderling zou toenemen. Dat is in de praktijk ook gebeurd.
- De prestatiebekostiging zou meer inzicht geven in de kwaliteit van bepaalde onderdelen van het hoger onderwijs.
- De verwachting dat de profilering, het zwaartepunt, bij de HO-instellingen zou toenemen. Dat is in de praktijk ook gebeurd, maar bij de deelnemers roept het de vraag op in hoeverre dat is gekomen door de prestatieafspraken of dat ook andere factoren daarin een rol spelen.
- Ongeveer de helft van de deelnemers heeft het idee gehad dat er afspraken gemaakt zouden worden die meer gericht zijn op het profiel van de instellingen.

Verder hadden de meeste deelnemers wel gedacht dat de prestatiebekostiging zou leiden tot aanpassing van verantwoording en informatiesystemen. De deelnemers hadden niet de verwachting dat prestatieafspraken daarmee zouden leiden tot grote administratieve lasten en moeilijkheden met de accountantscontrole die uiteindelijk hebben plaatsgevonden.

Tot slot hadden veel deelnemers niet verwacht dat de publieke opinie over prestatieafspraken en rendementsdenken in het HO zo negatief zou zijn als het uiteindelijk is geweest.

Ervaringen van de betrokkenen over wat wel, niet en moeizaam werkte

In de bijeenkomst hebben we tevens aandacht besteed aan de ervaring van betrokkenen. Het gaat hier om de volgende vragen: wat werkte wel in het experiment en wat maakte dat het werkte? Wat ging moeizaam in het experiment en wat maakte dat het moeizaam ging? Wat werkte niet in het experiment en wat maakte dat het niet werkte?

Als het gaat om wat wel werkte noemen deelnemers:

- Veel gesprekken tussen ministerie, koepels en review commissie. Daardoor hielden partijen elkaar 'vast' in het proces.
- Commissie met gezag en waarin de juiste gesprekken plaatsvonden.
- Juiste ontwikkeling: meer studiesucces, betere kwaliteit docenten, zwaartepuntvorming in het onderzoek, differentiatie van het onderzoeks aanbod.
- Aandacht van bestuurders van instellingen voor beleidsthema's van het ministerie. Instellingen hebben meer in lijn met de beleidsagenda van OCW gehandeld.
- Meer aandacht voor prestaties in brede zin. Prestatieafspraken hebben gewerkt. Indicatoren hebben daar in directe of indirecte zin aan bijgedragen.
- Dat de 'verhalen' achter de cijfers van de HO-instellingen aan bod kwamen. En dat dit inzicht heeft geleid tot een professionaliseringsslag en goede gesprekken tussen instellingen en tussen faculteiten.

HIEMSTRA & DE VRIES

- Stimulering van de Centers of Expertise en aansluiting bij de regio.

Als het gaat om wat moeizaam werkte noemen deelnemers:

- Afwijkende/aparte bestuurlijke afspraken en verantwoordelijkheid voor agrarisch-EZ. Noodzaak tot afstemming zonder inhoudelijke meerwaarde.
- Stroef contact op ambtelijk niveau met OCW. Veel nadruk op accountantsrol.
- Onduidelijk over tijdspad en onhandige timing. Geen afstemming of niet goed nagedacht over het synchroon laten lopen van de cyclus van OCW en de cyclus van de HO-instellingen.
- Moeizaam om sleutelfiguren in de diverse organisaties mee te krijgen.

Als het gaat om wat niet werkte noemen deelnemers:

- Hoge tempo, met name in 2012, maakte het onmogelijk om binnen de HO-instellingen draagvlak te creëren. Daarnaast heeft het geleid tot onvoldoende goed doordenken van het 'systeem' van monitoren en verantwoorden. Dat leidde weer tot slordigheden (nulmeting, rol accountants).
- Activatie van prestatieafspraken op de werkvloer. In de HO-instellingen was er weinig draagvlak voor prestatieafspraken. Werd gezien als iets 'top-down'.
- Je wordt als instelling afgerekend op je ambities. Lage ambities betekenen dus lage risico's.
- Afrekenen heeft geleid tot minder effectiviteit van de inzet van beschikbare middelen.
- Minder aandacht voor eigen keuzes van ambities en meetmethoden dan verwacht/gewenst.
- Stapeling van toezicht bij HO-instellingen: inspectie, accreditatie, accountantscontrole.
- Aansluiting met het topsectorenbeleid was minder.
- Eindeloze discussies over indicatoren, wat deze eigenlijk meet. Valorisatie (en verschil tussen EZ en OCW). Beleid was nog niet goed doordacht.
- Nationale Studententevredenheidsmeting werd bij instellingen belangrijker dan de eigen studententevredenheidsmeting.
- Aan het eind waren er minder gesprekken tussen OCW en de koepels. Daardoor kwam er een 'losser' proces.

Aandachtspunten voor het vervolg gaan vooral over maatwerk, eigenaarschap, het tijdspad en de toezicht en controle

Wat kunnen we leren en wat moeten we de volgende keer anders doen? In de bijeenkomst noemden betrokkenen met name:

- Nieuwe hoofdlijnenakkoorden met gezamenlijke doelen voor kwaliteitsafspraken: meer ruimte voor verschil tussen instellingen.
- De strategische doelen en agenda's van ministeries zijn richtinggevend, daarbinnen formuleren instellingen de eigen ambities, op basis waarvan afspraken te maken zijn over prestaties en indicatoren. Ministeries kunnen hierin procesverantwoordelijkheid nemen, waarbij de instellingen eigenaar zijn van de prestatieafspraken. Ministeries zijn inhoudelijk eigenaar van de strategische agenda hoger onderwijs, waar instellingen alleen iets van kunnen vinden.
- De instelling, het college, is eigenaar van de prestatie/kwaliteitsafspraken. Het eigen instellingsplan zou uitgangspunt moeten zijn voor de nieuwe kwaliteitsafspraken. Instellingen kiezen zelf – met betrokkenheid interne en externe stakeholders – hun indicatoren. Zo sluiten de gekozen indicatoren aan bij de ambities van instellingen en bij de al aanwezige (gecontroleerde)

HIEMSTRA & DE VRIES

informatie. Het hanteren van landelijke/gezamenlijke indicatoren alleen nodig bij een (gedeelde) behoefte aan benchmarking. Voor de vergelijkbaarheid is nodig een overzicht van de uitgangsposities en ambities van de instellingen.

- Er is een bredere betrokkenheid gewenst bij het maken en monitoren van de afspraken. Iedereen is het erover eens dat in ieder geval studenten en docenten betrokken worden. Meerdere betrokkenen vinden dat instellingen ook relevante externe stakeholders in de regio moeten betrekken bij het opstellen van ambities, afspraken en indicatoren, zoals bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Het gesprek vindt nu nog beperkt plaats op het bestuurlijke niveau.
- Betrokken zijn het eens over het belang van verantwoording afleggen over de besteding van overheidsmiddelen. De meningen zijn verdeeld over de vraag in hoeverre financiële consequenties moeten volgen op het niet halen van afgesproken prestaties. Is dit effectief sturend (want sanctionerend) of juist demotiverend? Hoe verhoudt het vele werk zich tot wat het oplevert (kosten/baten)? Wat doe je met het geld dat je kort bij niet behaalde afspraken? Is er een mogelijkheid van belonen in plaats van sanctioneren? Of van geld koppelen aan kwalitatieve doelstellingen? Of juist minder lumpsum financiering en meer prestatiebekostiging?
- Tijdspad: doorwerking kost tijd. Tijd nemen voor definiëring indicatoren en voor draagvlak binnen instellingen. Vaker toetsen van afspraken en indicatoren en het meten ervan: toets aan voor- en achterkant en tussentijds toetsen aan omstandigheden.
- Toezicht en controle. Onder voorwaarden wel Reviewcommissie, met gezag. Rol instellingsaccountants: bij voorkeur geen rol, als wel dan ook betrokken bij afspraken, nulmeting en verantwoording.



HIEMSTRA & DE VRIES

Bijlage 1: deelnemers bijeenkomst procesevaluatie prestatiebekostiging hoger onderwijs

Ministerie van OCW

- Floor Boselie
- Saskia Rijghard
- Martin Soeters

Ministerie van EZ

- Ans Harthoorn

Vereniging Hogescholen

- Cornelis Geldof

VSNU

- Jaco van der Veen

Reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek

- Frans Kaiser

Programmamanagers instellingen

- Jolanda van Blanken, Hogeschool Amsterdam
- Bart van den Berg, Universiteit Utrecht

Inspectie van het onderwijs

- Natascha van Schie

Vanuit de evaluatiecommissie was Cathalijne Dortmans aanwezig