

Prestatiemeting in het Universitair Onderwijs

*Een onderzoek naar de effecten van de prestatieafspraken op het
universitair onderwijs in Nederland*

D.G. (Daan) de Vries
(S4266420)

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
10 juni 2015

Begeleidend docent: Dr. M.L. Van Genugten



Voorwoord	2
1 Inleiding	3
2 Beleidskader	7
2.1 <i>Prestatieafspraken; breuk met traditie van autonomie?</i>	7
2.2 <i>Inhoud van prestatieafspraken</i>	10
2.3 <i>Twijfels over prestatieafspraken</i>	12
2.4 <i>Stand van zaken</i>	14
2.5 <i>Slot</i>	15
3 Theoretisch kader	16
3.1 <i>Inleiding</i>	16
3.2 <i>Verhouding opdrachtgever en uitvoerder</i>	17
3.3 <i>Prestatiemeting in het onderwijs</i>	21
3.4 <i>Structuur van de organisatie</i>	25
3.5 <i>Conceptueel model</i>	29
4 Methodologisch kader	32
4.1 <i>Typering van het onderzoek</i>	32
4.2 <i>Caseselectie</i>	33
4.3 <i>Dataverzameling</i>	33
4.4 <i>Operationalisatie</i>	36
5 Resultaten	41
5.1 <i>Bekendheid</i>	41
5.2 <i>Implementatie</i>	42
5.3 <i>Acceptatie</i>	45
5.4 <i>Ervaring</i>	47
5.5 <i>Effect op docent</i>	51
6 Analyse	61
6.1 <i>Schematische analyse</i>	61
6.2 <i>Beschrijvende analyse</i>	65
7 Afsluiting	74
7.1 <i>Conclusie</i>	74
7.2 <i>Reflectie</i>	77
Bibliografie	81
Bijlagen	84

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis ‘prestatie meting in het universitair onderwijs’. Een onderzoek naar de effecten van de prestatieafspraken op het universitair onderwijs in Nederland. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, met als afstudeerrichting ‘Besturen van maatschappelijke organisaties’. Het onderzoek is maart 2014 begonnen en juni 2015 afgerond.

Ongeveer een jaar geleden kwam ik in contact met de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU), die latente vraagstukken had op het gebied van de prestatieafspraken tussen het ministerie en universiteiten. Dit heeft geresulteerd in een onderzoeksvoorstel en opzet, die richting hebben gegeven aan het onderzoek. Het was een uitdagend proces, met veel studie, gesprekken, bijschaven en een tevreden blik op het einde. Naast dat het onderzoek door de conclusies inzichten heeft opgeleverd, is het voor mij persoonlijk ook een leerproces geweest. Hier hebben mijn begeleiders dr. M.E. Honingh en dr. M.L. Van Genugten het nodige aan bijgedragen.

Via deze weg wil ik dan ook mijn begeleiders, ook vanuit de VSNU, bedanken voor hun tijd, inspanningen en steun in dit proces. Daarnaast is het ook goed stil te staan bij het feit dat zonder de bereidwilligheid van de respondenten, mijn onderzoek niet tot een goed einde gebracht kon worden. Dit laat nog maar eens zien dat in processen de mens van groot belang is om het tot een succes te brengen. In het bijzonder denk daarbij ook aan degenen die mij van nog dichterbij hebben ondersteund. Aan hen dank voor ondersteuning, motivering en positivisme. Zonder deze mensen vraag ik me af wat - om aan te sluiten bij het thema van deze thesis – het “effect” op het onderzoek was geweest.

Ik wens u veel leesplezier,

Daan de Vries

Barneveld, 10-06-15

1 Inleiding

“Iedereen heeft het over ‘rendementsdenken’. Volgens studenten en docenten wordt er in het hoger onderwijs te veel op aantallen en euro’s gestuurd” (Tiggelaar, 2015). Rendementsdenken lijkt hoog tij te vieren binnen de universiteit en dit resulteert in de nodige kritiek, zoals hierboven beschreven. De kritiek op het rendementsdenken raakt de prestatieafspraken, die tussen het ministerie en universiteiten zijn vastgesteld. Het ministerie streeft middels deze afspraken naar meer inzicht in de universiteiten en een kwaliteitsverbetering. Kortman, voormalig rector van de Radboud Universiteit reageerde hier onlangs twijfelend op: “De overheid denkt dat zij beter op kwaliteit kan sturen dan de universiteiten zelf. Ik ben daar niet van overtuigd” (Funnekort, 2014). De afspraken betekenen een verandering in de relatie tussen het ministerie en de universiteiten. Een nieuwe beleidsmaatregel voor deze sector, waarvan de uiteindelijke uitkomst nog niet vast staat.

De prestatieafspraken, die sinds 2013 onderdeel zijn van het hoger onderwijsbeleid, worden ingezet om de onderwijskwaliteit van universiteiten in Nederland te verhogen. Prestatieafspraken zijn onder te verdelen in profileringsafspraken en prestatie-indicatoren. Terwijl eerstgenoemde zich vooral richt op diversiteit, hebben prestatie-indicatoren meer een uniform karakter. Door prestatiemeting in te zetten, tracht het ministerie meer grip te krijgen op taken van de universiteiten. Bij het voldoen aan deze indicatoren maakt de universiteit aanspraak op de zogeheten prestatiebekostiging. Wanneer dit niet het geval is, kan dit tot een financiële tegenvaller leiden. Deze wijze van monitoring en prestatiebekostiging staat ter discussie.

Het inzetten van prestatie-indicatoren zorgt namelijk voor een kwantitatieve focus op een aantal aspecten binnen de universiteiten. Dit terwijl binnen dergelijke organisaties veel zaken niet te operationaliseren zijn. Het risico op een discrepantie tussen de uitkomsten van de indicatoren en het daadwerkelijke effect is volgens literatuur groot in dergelijke organisaties (Van Thiel & Leeuw, 2002; Steenhuisen, Dicke, & De Bruijn, 2009). Dit vraagt dan ook om een onderzoek naar de daadwerkelijke effecten voor het onderwijsproces.

Middels dit verklarend onderzoek wordt er een antwoord gegeven op de vraag welke effecten de prestatieafspraken hebben op het universitair onderwijs. Hoewel de evaluatie van het ministerie later staat gepland, kunnen nu al een aantal aspecten worden onderzocht. Met de

thema's: beleid, de doorwerking van de prestatiemeting binnen een organisatie en de daadwerkelijke invloed op het onderwijsproces, wordt er naar een antwoord gezocht op deze vraag.

1.1.1 Probleemstelling

Universitair beleid op basis van prestatiemeting, geïnitieerd vanuit het ministerie van OCW, zorgt voor een verandering in de relatie tussen het ministerie en universiteiten. Het ministerie krijgt meer inzicht in het functioneren van de universiteit en de universiteit moet voldoen aan indicatoren om haar financiering te continueren. Dit alles met het doel de onderwijskwaliteit te verbeteren. De vraag is: wat betekent dit beleid nu daadwerkelijk voor het universiteit onderwijs en hoe is te verklaren?

1.1.2 Vraagstelling

Hoofdvraag: "Welke effecten hebben de prestatieafspraken op het universitair onderwijs en hoe zijn deze effecten te verklaren?"

Middels de volgende deelvragen kan er een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag:

Deelvraag 1: Hoe zijn prestatieafspraken tussen het ministerie van OCW en universiteiten ontstaan en geformuleerd?

Deelvraag 2: Welke factoren beïnvloeden de doorwerking van prestatiemeting binnen een organisatie?

Deelvraag 3: Welke invloed hebben de prestatieafspraken op het onderwijsproces van de universiteit?

1.1.3 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek bevat drie deelvragen. De eerste deelvraag ‘Hoe zijn prestatieafspraken tussen het ministerie van OCW en universiteiten ontstaan en geformuleerd?’ betreft een **beleidsanalyse**. Hierbij wordt een chronologisch overzicht gegeven van de totstandkoming van de prestatieafspraken. De HOAK-nota uit 1985 fungeert als beginpunt en de handtekening van het ministerie van OCW en de VSNU als eindpunt. Hierbij worden de overeenkomsten tussen de nota uit 1985 en het rapport van de commissie Veerman, vijftwintig jaar later, zichtbaar. De prestatieafspraken daarentegen zijn minder in deze denkwijze te plaatsen.

In de tweede deelvraag ‘Welke factoren beïnvloeden de doorwerking van prestatiemeting binnen een organisatie?’ wordt er vanuit de **theorie** gekeken naar de prestatieafspraken. Op deze wijze worden er theoretische antwoorden gegeven, die noodzakelijk zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. Het theoretisch kader gaat als eerste in op de *actoren*, die bij dit beleid van toepassing zijn; universiteiten en het ministerie van OCW. Middels de ‘Principal Agent Theory’ (PAT) worden deze actoren en de relatie daartussen inzichtelijk gemaakt. Middels monitoring en prestatiebekostiging vindt er een verandering plaats in de verhouding tussen het ministerie en de universiteit en de PAT geeft hier theoretische duiding aan. Het is ook van belang dieper in te gaan op het *fenomeen van prestatiemeting* in een context als het onderwijs. Wat weten we van prestatiemeting en in hoeverre is het bruikbaar binnen het universitair onderwijs? Als laatste wordt er onderzocht wat theoretisch bekend is over doorwerking binnen een *organisatie*, middels een theorie over loosely coupled systems. Dit onderzoek wordt vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk benaderd en is daarom deductief van aard (Blijenbergh, 2013, p. 42).

Met de beleidsanalyse en het theoretisch kader zijn er al stappen gezet richting de beantwoording van de hoofdvraag. Op basis van de eerste twee gedeelten kan het derde, **empirische** gedeelte worden behandeld. Dit door middel van de vraag ‘Welke invloed hebben de prestatieafspraken op het onderwijsproces van de universiteit? Er wordt gesproken met professionals op drie verschillende universiteiten om op die wijze te onderzoeken wat voor effect de prestatiemeting op het onderwijsproces heeft.

1.1.4 Wetenschappelijke relevantie

Over prestatie­meting is wetenschappelijk veel bekend. De context (Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1985) en aard van prestatie­meting (De Bruijn, 2004; Steenhuisen, Dicke, & De Bruijn, 2009), maar ook de risico's die dit met zich meebrengt (Van Thiel & Leeuw, 2002; Pen, 2009), zijn in veel publicaties beschreven. Daarnaast is er het nodige theoretisch bekend over hoe dergelijke organisaties zijn ingericht en de wijze van implementatie hier afhankelijk van is (Weick, 1976). Aan de hand van de literatuur is prestatie­meting in het onderwijs in grote mate te duiden. Dit zorgt ervoor dat er bepaalde verwachtingen zijn over hoe dit beleid zal doorwerken binnen de organisatie en wat voor effecten dit heeft op het onderwijsproces.

Het is van belang om dit specifieke beleid naast deze verwachtingen te leggen. De prestatieafspraken hebben prestatie­meting in zich en kunnen vergeleken worden met wat theoretisch bekend is over deze beleidswijze. Dit resulteert in nieuwe kennis over dit specifieke beleid, maar ook over prestatie­meting in het onderwijs. Hiermee is dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

1.1.5 Maatschappelijke relevantie

Naast de wetenschappelijke relevantie is de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek te benoemen. De prestatieafspraken zorgen voor een verandering in de relatie tussen het ministerie en de universiteiten. Twee spanningen staan hierbij centraal. Ten eerste is er de spanning tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het ministerie en universiteiten gaan afspraken met elkaar aan, waarbij onderlinge afhankelijkheid zorgt voor een nieuwe verhouding tussen beide. Het ministerie wil grip houden op de universiteiten, terwijl de universiteiten het beleid zo succesvol mogelijk willen implementeren. Dit laatste is dan ook gelijk de tweede spanning; een spanning in de organisatie. De universiteit moet het beleid in haar organisatie implementeren, wat mogelijk kan resulteren in spanningen tussen de verschillende afdelingen die binnen een universiteit aanwezig zijn. Dit beleid heeft direct gevolg voor de maatschappij, aangezien het gaat om het verband tussen ministerie en universiteiten en daarnaast het verband tussen universiteiten en de samenleving. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, aangezien het de veranderende verhouding tussen het ministerie en universiteiten behandelt en zo voor beide actoren interessant is. Daarnaast gaat het om de doorwerking binnen de universitaire organisatie en heeft het daarom voor de universiteit nog een extra relevantie. Het geeft namelijk niet alleen inzicht in het al dan niet behalen van de indicatoren, maar ook wat het met het onderwijsproces doet.

2 Beleidskader

In het eerste onderdeel van dit onderzoek worden de prestatieafspraken als beleid onder de loep genomen. Door de ontwikkeling van het universitair onderwijs en de huidige stand van zaken te beschrijven, wordt duidelijk hoe dit beleid zich typeert. Dit beleidskader begint, chronologisch gezien, bij de HOAK-nota uit 1985 en eindigt bij de handtekeningen die door het ministerie en universiteiten werden gezet onder de prestatieafspraken.

2.1 Prestatieafspraken; breuk met traditie van autonomie?

De commissie ‘Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel’, ook wel bekend als de commissie Veerman, kwam in april 2010 met haar adviesrapport ‘Differentiëren in drievoud, omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs’ (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010). Dit was precies vijfentwintig jaar na de veelbesproken HOAK-nota (Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit) uit 1985 (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985). In deze nota staan begrippen autonomie en kwaliteit centraal, als de richting van het beleid, dat men toen voor ogen had (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985, p. 10).

Ten tijde van het schrijven van de HOAK-nota werden ‘sterk uniformerende tendenties in het hoger onderwijssysteem’ gezien (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985, p. 9). Beweeglijkheid van het hoger onderwijs was volgens de commissie een belangrijk uitgangspunt als reactie op meer procedures en regelingen. Autonomie zorgt niet gelijk voor meer kwaliteit, zo stelt het rapport, maar is wel een ‘noodzakelijk voorwaarde’. De overheid is er om de ruimte te scheppen, de universiteit om deze ruimte te benutten (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985, p. 10). De commissie stelt dat de overheid over mag gaan tot sturende facetten, maar hier moet wel voorzichtig mee om worden gegaan. Het bereiken van doelen is geen verantwoordelijkheid van de overheid en deze cultuur moet ook niet middels de manier van organiseren worden gecreëerd. Een overheid die te dichtbij staat, middels veel sturing en controle, kan deze situatie in het leven roepen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985, p. 11).

Het gehele document ademt een sfeer van autonomie, decentralisatie en subsidiariteit. Zo ‘worden de instellingen in staat gesteld zelfstandig vergaande vernieuwingen in het onderwijsprogramma te realiseren’ (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1985, p. 42). De drie eerdergenoemde elementen waren voor de grote partijen toentertijd VVD (autonomie), PvdA (decentralisatie) en CDA (subsidiariteit) belangrijke elementen, wat dan ook resulteerde in

een breed gedragen rapport (Mertens, 2011, p. 64). In 1993 werd de uitgangspunten van de HOAK-nota in een wettelijk kader gegoten en vastgelegd in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

Vijfentwintig jaar later kwam een adviesrapport (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010) uit dat aandacht gaf aan een soortgelijke thematiek. De aanleiding om een adviescommissie onder leiding van Cees Veerman op pad te sturen, was de vraag van de minister van OCW of het Nederlandse stelsel wel geschikt was voor de verwachte toename van het aantal studenten. De commissie heeft het Nederlandse hoger onderwijs onder de loep genomen en hier de nodige aanbevelingen aan toegevoegd. Hierbij werd er ook aandacht gegeven aan de gedachte om profilering en prestaties financieel te belonen.

De commissie Veerman stelt voor ‘dat de overheid de instellingen uitdaagt een scherper profiel te kiezen en daartoe stimuleert’. Daarnaast moeten ‘relatief goede prestaties op dimensies die corresponderen met de door instelling gekozen missie worden beloond’ (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, p. 39). De overheid moet terughoudend optreden als het gaat om directe vormen van prestatiebekostiging, aangezien deze ongewenst strategisch gedrag kunnen bewerkstelligen. Ook is het mogelijk dat dit een nieuw soort uniformiteit teweeg brengt (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, p. 40).

In de aanbevelingen gaat het enerzijds over het belonen van profilering en anderzijds over het belonen van prestaties. Overigens is deze scheiding ook terug te vinden in de prestatieafspraken, met profileringsafspraken en prestatie-indicatoren. Volgens de commissie Veerman is het van groot belang om de afspraken vooral vanuit de universiteiten vorm te laten geven, zodat tot differentiatie op drie gebieden kan worden overgegaan: in de structuur van het stelsel, de profielen van instellingen en het onderwijsaanbod (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, p. 27)

Deze differentiatie is terug te vinden in de profileringsafspraken, maar de prestatie-indicatoren zijn van een andere aard. Dit zijn concrete taakstellingen waar de universiteit aan moet voldoen en een gedeelte van de publieke financiering voor ontvangt. Dit schuurt met de eerdergenoemde oproep van de commissie Veerman om terughoudend op te treden als het

gaat om directe vormen van prestatiebekostiging. Daarnaast is de visie van de HOAK-nota niet direct te rijmen met deze beleidswijze.

In 2011, een jaar na de commissie Veerman, kwam de inspectie van onderwijs met een evaluatie van de meerjarenafspraken die in 2008 werden opgesteld door de VSNU en het ministerie van OCW (en de HBO-raad voor het HBO). Hieruit is op te maken dat de inspectie vindt dat de afspraken sympathieke doelen voor ogen hadden, maar dat de afspraak tussen de VSNU en het ministerie teveel vrijblijvendheid in zich had. De inspectie stelt in haar rapport dat de keuze voor meerjarenafspraken een positieve ontwikkeling was, maar universiteiten (en hogescholen) de geldstromen niet op de wijze hebben ingezet, zoals werd beoogd (Inspectie van Onderwijs, 2011, p. 58).

De inspectie schrijft: *“De oorzaak hiervan is dat de convenanten berusten op landelijke brancheafspraken, in combinatie met de bestedingsvrijheid door toekenning van middelen via extra lumpsum, en onheldere communicatie hierover naar elke instelling. Voor de meerjarenafspraken zijn geen afzonderlijke afspraken met instellingen gemaakt. Een verbinding tussen de ambities uit de convenanten als brancheafspraken en de inzet van de extra lumpsum door instellingen is daarom momenteel niet eenduidig te leggen”* (Inspectie van Onderwijs, 2011, p. 58).

Uit dit citaat en de rest van het document is op te maken dat de inspectie een relatie op basis van individuele afspraken met universiteiten wenst. Dit terwijl de HOAK-nota en commissie Veerman zich veel meer op de individuele vrijheid van de universiteit richten. Het is dan ook opvallend om te zien dat het ministerie in haar haar rapport ‘kwaliteit in verscheidenheid’ kennelijk kiest voor de visie van de inspectie. Vijf dagen na het evaluatierapport van de inspectie kwam het ministerie van OCW namelijk met haar strategische agenda ‘Kwaliteit in Verscheidenheid’ (Ministerie van OCW, 2011). Hierin worden vier koerswijzingen besproken, waarvan er één ‘belonen van kwaliteit en profiel in de bekostiging van universiteiten en hogescholen’ is (Ministerie van OCW, 2011, p. 11). Hiermee sluit het naar eigen zeggen aan bij een aanbeveling van de commissie Veerman voor ‘minder focus op studentenaantallen in de bekostiging van het hoger onderwijs en meer belonen van kwaliteit en profiel’ (Ministerie van OCW, 2011, p. 60). In de rest van de strategische agenda worden al eerste aanzetten gegeven voor het hoofdlijnenakkoord (met de prestatieafspraken), dat later

is ondertekend door de VSNU en het ministerie van OCW (Ministerie van OCW, 2011, pp. 62-67).

De daadwerkelijk agendasetting vond in dezelfde publicatie plaats. In de inleiding is te lezen dat ‘ik (Staatssecretaris van OCW, Halbe Zijlstra, red.) als volgende stap dit najaar hoofdlijnenakkoorden met de hogescholen en de universiteiten [zal] afsluiten’ (Ministerie van OCW, 2011, p. 3).

2.2 Inhoud van prestatieafspraken

Door middel van het hoofdlijnenakkoord werd er concreet handen en voeten gegeven aan de omschreven ambitie van het ministerie in het rapport ‘Kwaliteit in Verscheidenheid’ (Ministerie van OCW, 2011). Hierbij wordt in het akkoord de ambitie uitgesproken om middels de gemaakte afspraken belangrijke stappen te zetten in lijn met het toekomstbeeld dat de commissie Veerman in haar rapport heeft beschreven (Ministerie van OCW, 2011, p. 2). Hierbij is er vooral gefocust op het advies ‘profilering door instellingen stimuleren en prestaties belonen’ (Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, p. 8). Daarnaast wordt het belang van drie zaken op het gebied van governance als prioriteit bestempeld: vertrouwen, autonomie en verantwoording. Dit benoemen zij dan ook als hun gezamenlijk gedeelde sturingsfilosofie. Universiteiten willen aangesproken en afgerekend worden op hun resultaten, waarvan zij de maatstaven samen met OCW vormgeven (Ministerie van OCW, 2011, p. 3). Aan de prestatiemeting, die onderdeel is van de prestatieafspraken, wordt in vergelijking met het profileringselement minder aandacht besteed.

Het hoofdlijnenakkoord heeft twee belangrijke elementen in zich. Onderwijskwaliteit en studiesucces aan de ene kant en profilering aan de andere kant. Eerstgenoemde elementen zijn terug te vinden in de zogenoemde prestatie-indicatoren. Profilering komt terug in de profileringsafspraken. In totaal is ruim zeven procent van het onderwijsbudget van de overheid bedoeld voor kwaliteit en profiel van het wetenschappelijk onderwijs. Van die zeven procent is vijf beschikbaar als voorwaardelijke financiering. Hiermee wordt bedoeld dat op basis van overeenstemming tussen het ministerie en de universiteit op het gebied van kwaliteit en succes – de prestatie-indicatoren – financiering wordt toegekend (VSNU en Ministerie OCW, 2011, p. 10). De overige twee procent is bedoeld voor profilering en valorisatie; de profileringsafspraken (VSNU en Ministerie OCW, 2011, p. 11). Het is echter geen extra geld naar onderwijs, maar een nieuwe wijze van financiering (Hoger Onderwijs Persbureau, 2011).

Er zijn in totaal drie geldstromen. De eerste geldstroom is direct afkomstig uit het ministerie van OCW, de tweede geldstroom van zelfstandige publieke organisaties en de derde geldstroom is projectgebonden financiering (VSNU, N.B.). Op basis van deze definities kan gesteld worden dat met de prestatieafspraken de zeven procent van de eerste geldstroom (gezien als direct afkomstig budget van het ministerie) naar de derde geldstroom (projectgebonden financiering) wordt overgeheveld.

2.2.1 Prestatie-indicatoren

Het ministerie van OCW en de VSNU hebben een aantal indicatoren opgesteld, waar de universiteiten de komende jaren zorg voor moeten dragen. Op deze wijze wordt er bijgedragen aan de realisering van het streefbeeld dat beschreven is in de strategische agenda: *“We willen toe naar een toekomstbestendig hoger onderwijsstelsel. Een stelsel van internationale allure, waarin studenten worden uitgedaagd, docenten met enthousiasme onderwijs geven en onderzoekers bijdragen aan wetenschappelijke doorbraken, het oplossen van de grote maatschappelijke vraagstukken en het vergroten van onze economische voorspoed.”* (Ministerie van OCW, 2011, p. 4).

In grote lijnen zijn de indicatoren onder te verdelen, zoals het ook in het hoofdlijnenakkoord is te vinden:

1. Kwaliteit en excellentie: toename van het aantal excellente trajecten en opleidingen en hieraan deelnemende studenten;
2. Studiesucces: rendement, studie-switch en uitval;
3. Maatregelen om 1 en 2 te realiseren.

Naar aanleiding van deze drie zaken zijn na overleg tussen de VSNU en het ministerie en de nodige debatten in de Tweede Kamer zeven indicatoren opgesteld, die in bijlage 1 zijn te vinden (Rijksoverheid, 2011). Zeven indicatoren waar een universiteit rekening mee moet houden. Hierbij gaat het zowel om indicatoren die gericht zijn op de *output* (bijvoorbeeld uitval en rendement) als *throughput* (onderwijsintensiteit en docentkwaliteit). Met deze indicatoren heeft het ministerie dus een krachtig instrument als het gaat om de onderwijsinhoud van de universiteit. De universiteit is namelijk na het formuleren van de ambitie af te rekenen op deze onderdelen.

2.2.2 Profileringsafspraken

Bij de profileringsafspraken is er, zoals eerder gesteld, minder sprake van uniformiteit. Universiteiten krijgen hier de ruimte om hun eigen universiteit te positioneren en piketpaaltjes te slaan. Hierdoor wordt er concreet handen en voeten gegeven aan de differentiatie en verscheidenheid waar in voorbereidende documenten over werd gesproken. De universiteiten hebben doelen geformuleerd, die aansloten bij hun eigen situatie en profiel (VSNU en Ministerie OCW, 2011, p. 5). Middels een operationalisering presenteerden de universiteiten hoe zij deze willen verwezenlijken. Het geeft de richting aan die universiteiten voornemens zijn in te gaan in de komende periode, zonder daarbij normen vast te stellen.

2.3 Twijfels over prestatieafspraken

In deze beleidsanalyse is al op te merken dat er een verandering plaatsvindt, die niet in lijn lijkt met de visie van de HOAK-nota en de commissie Veerman. Deze verschillen werden ook duidelijk in de eindfase van totstandkoming van de prestatieafspraken. In het laatste gedeelte van deze beleidsanalyse wordt dit kort beschreven, zodat de realisering van het beleid geheel is behandeld.

De invoering van de prestatieafspraken verliep alles behalve vlekkeloos. De Raad van State gaf in haar advies aan dat zij grote twijfels had bij de wijze van bekostiging. Hierbij werd door de Raad op ‘deugdelijkheidseisen’ – het kader waarbinnen een onderwijsinstantie zich moet en mag verhouden - gewezen. De Raad wijst op het feit dat artikel 2.5 van de Wet op het Hoger Onderwijs ‘verplicht tot een algemene, van instellings-specifieke-doelen geabstraheerde berekening van de rijksbijdrage. De rijksbijdrage moet een adequate lumpsum-bekostiging bieden voor onderwijsactiviteiten, zodat de instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren en de deugdelijkheid (basiskwaliteit) van het onderwijs gewaarborgd is’. Hierbij mag volgens de Raad van State de berekeningswijze alleen tot stand komen ‘door verschillen in objectiveerbare kwantitatief meetbare prestaties, zoals aantallen studenten, afgestudeerden en graden’. Het voorstel van prestatiebekostiging (zie bijlage 2 voor een uitgebreide uitwerking van de prestatiebekostiging door de jaren heen) gaat de Raad van State dan ook te ver, aangezien ‘dat artikel het hoger onderwijs bestedingsvrijheid garandeert en sturing op specifieke, door de minister te beoordelen kenmerken van de instellingen uitsluit’. Als advies geeft de Raad van State de regering mee om het op experimentele basis vorm te geven, om zo definitief afketsen te voorkomen. Op deze wijze kan er zes jaar een experiment

plaatsvinden, waarover later een evaluatie en definitieve uitspraak plaatsvindt. (Raad van State, 2012).

Op 9 juli kwam toenmalig staatssecretaris van OCW, Halbe Zijlstra, met een kamerbrief over het ‘Proces prestatieafspraken’. Hierin meldt hij de Tweede Kamer dat hij in verband met het advies van de Raad van State, waar hij overigens positief over gestemd was, wat meer tijd nodig had. Zijn streven was om dit voor januari 2013 af te ronden/ Hij wilde hierbij wel de reviewcommissie meer tijd gunnen voor het uitbrengen van adviezen (Zijlstra, 2012). Twee maanden later schrijft de staatssecretaris in een brief naar de Eerste en Tweede Kamer, dat hij het voorstel van de Raad van State om het op plan op experimentele wijze in te vullen, te honoreren. Hierbij stelt de staatssecretaris dat de regering al van plan was het beleid grondig te evalueren en dit advies van de Raad van State past bij de beoogde werkwijze (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012). Toch zetten verschillende Tweede Kamerfracties vraagtekens bij de nieuw ingeslagen weg; de vorm verandert, maar de inhoud niet.

In dezelfde brief gaat de staatssecretaris in op deze twijfels. Zo vragen de CDA- en ChristenUnie-fractie zich af in hoeverre dit besluit indruist tegen de Grondwet (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012, pp. 6-7), zoals de heer Kwikkers stelde in een bijdrage (Kwikkers, 2012). De SGP-fractie stelt een vraag over de experimenteerbepaling. Volgens hen moet ‘ook bij experimenten grondwettelijke kaders gerespecteerd worden’ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012, p. 7). De staatssecretaris wijst daarbij telkens op het advies van de Raad van State en hun oordeel over het niet in strijd zijn met de Grondwet. Na het accepteren van het advies van de Raad van State werd het beleid vastgesteld.

In de eindfase werd er ook een reviewcommissie ingesteld. Deze commissie heeft de inbrengen van alle universiteiten beoordeeld en hen een advies meegegeven. Wanneer een universiteit een positief advies kreeg, maakte zij aanspraak op de zeven procent bekostiging vanaf het jaar 2013. De reviewcommissie heeft kennis genomen van de verschillende inbrengen van elke universiteit en er daaropvolgend een uitspraak aan gekoppeld. Op deze wijze werden de universiteiten als het ware becijferd (Algemene Maatregel van Bestuur, 2012). Bij goedkeuring van het ambitieniveau van de twee onderdelen ontving de desbetreffende universiteit de vijf plus twee procent financiering. Deze reviewcommissie vervult een centrale rol in dit geheel. Zij stelt namelijk later ook vast in hoeverre deze plannen

daadwerkelijk de beoogde doelen hebben behaald. Met het instellen van deze commissie tracht het ministerie op een onafhankelijke wijze vast te kunnen stellen of het beleid een succes is.

2.4 Stand van zaken

Wat laat deze beschrijving ons zien? Er zijn verschillende documenten verschenen, waarin autonomie één van de hoofdthema's is. Toch wordt er voor beleid gekozen, waarbij het twijfelachtig is of hier daadwerkelijk zorg voor gedragen wordt. De prestatieafspraken, die op experimentele basis zijn geïmplementeerd, zorgen voor een nieuwe werkwijze tussen het ministerie en universiteiten. De afspraken zijn door de VSNU en het ministerie opgesteld en universiteiten hebben hier verder individueel invulling aan gegeven. Dit heeft geleid tot een overzicht per universiteit met profileringafspraken en prestatie-indicatoren. Aan deze door de universiteit geformuleerde ambities moet de universiteit een aantal jaar later tegemoet zien te komen.

Het beleid is niet zomaar als experiment ingevoerd. De Raad van State heeft dit voorgesteld na haar twijfel kenbaar te hebben gemaakt over de uitwerking van het beleid (Raad van State, 2012). Hierbij ging het vooral om de invloed die het ministerie heeft op het onderwijsinhoudelijke aspect. Iets waarover wordt gewaarschuwd in de HOAK-nota en het rapport van de commissie Veerman. Door het als experiment in te voeren, was er minder sprake van discrepantie tussen bestaande regelgeving en het nieuwe beleid. De prestatie-indicatoren zorgen ervoor dat er op het gebied van prestaties de nodige metingen plaatsvinden. Hierbij gaat het om de output – zoals het aantal afgestudeerde studenten – , maar ook het proces – bijvoorbeeld het aantal contacturen en docentkwaliteit. Universiteiten moeten verantwoording afleggen en zijn af te rekenen op deze aspecten. Bij de profileringafspraken gaat het om de ambitie die universiteiten hebben voor de komende jaren, op welke wijze ze dit willen bewerkstelligen en hoe zij zich willen onderscheiden van de andere universiteiten.

In de HOAK-nota (1985) en het adviesrapport van de commissie Veerman (2010) is veel geschreven over autonomie, profilering en prestatiebekostiging. Er is een belangrijke rol weggelegd voor profilering, maar de keuze voor prestatie-indicatoren is opvallend. Er wordt namelijk opgeroepen om terughoudend te zijn als het gaat om directe vormen van prestatiebekostiging. Bij de prestatie-indicatoren, met daaraan gekoppeld een budget, is hier weldegelijk sprake van. Daarbij is het ook nog het tegenovergestelde van wat profilering voor

ogen heeft. Als universiteiten zich moeten richten op dezelfde indicatoren, heeft dit eerder iets weg van uniformiteit. Het lijkt er dan ook op dat het ministerie meer doet met de aanbevelingen van de onderwijsinspectie in 2011, dan de visiedocumenten uit 1985 en 2010.

De prestatieafspraken zijn gekoppeld aan een zogeheten prestatiebekostiging. Deze is zo ingericht dat aan de indicatoren en profileringsafspraken een bepaald budget gekoppeld. Wanneer het ambitieniveau van de universiteiten wordt goedgekeurd, krijgen de universiteiten zeven procent extra budget. Dit budget op projectbasis (derde geldstroom) komt echter niet bovenop de financiering waar al sprake van was, maar was eerder onderdeel van de eerste geldstroom. Bij het behalen van het ambitieniveau over een aantal jaar heeft de universiteit ook in de toekomst recht op dit budget. Een onafhankelijke reviewcommissie, ingesteld door het ministerie, zal in 2016 vaststellen of dit het beleid is dat ook in de toekomst moet worden ingezet. De uitwerkingen van de universiteiten en de verdere effecten die dit met zich meebrengt, worden hierbij in de evaluatie meegenomen.

Het budget dat wordt toegekend was voor het invoeren van de prestatieafspraken al gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten tijdens de cursusduur. Door het invoeren van indicatoren komt er een extra focus op procesmatige zaken als contacturen en docentenkwaliteit. In de beginjaren van deze eeuw was veel meer aandacht voor de resultaten van universiteiten (zie voor de ontwikkeling hiervan de bijlage #2). Door meer focus op het proces heeft het ministerie meer invloed op specifieke zaken binnen de universiteit. Het is nog niet geheel duidelijk hoe de evaluatie er uit gaat zien. Doordat het ministerie afspraken niet nakomt als het gaat om bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het heffen van hoger collegegeld, denkt onder andere Karl Dittrich, voorzitter van de VSNU dat het ministerie universiteiten niet “tot op twee cijfers achter de komma gaat afrekenen op wat ze hebben gedaan. Het gaat erom dat het de goede richting uitgaat” (Funnekort, 2014).

2.5 Slot

Dit beleidskader geeft inzicht in de ontwikkeling van het universitair onderwijs en de wijze waarop de prestatieafspraken zich daartoe verhouden. Het kwantitatieve karakter van de prestatie-indicatoren – als onderdeel van de prestatieafspraken – en het mogelijk uniforme karakter daarvan geeft de nodige stof tot nadenken. Wat dit beleid daadwerkelijk betekent voor het onderwijsproces wordt in de volgende twee onderdelen verder uitgewerkt: het theoretisch kader en het empirische gedeelte.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Universiteiten hebben te maken met een nieuwe werkwijze van het ministerie om de onderwijskwaliteit te verhogen. Door prestatiemeting, met daar een financiering aan gekoppeld, wordt getracht dit te bewerkstelligen. Deze nieuwe werkwijze vraagt van de universiteiten het behalen van de gestelde doelen op het gebied van rendementen, uitval en switch. Om die kwaliteitsverhoging daadwerkelijk te bereiken, is het van belang dat het goed doorwerkt binnen de organisatie. In dit theoretisch kader wordt er een antwoord gegeven op de deelvraag: ‘welke factoren beïnvloeden de doorwerking van prestatiemeting binnen een organisatie?’.

Er worden drie onderdelen behandeld om de factoren van doorwerking theoretisch vast te stellen. Ten eerste wordt de verhouding tussen opdrachtgever en uitvoerder uitgewerkt. Het gaat hierbij om de verhouding tussen het ministerie en universiteiten, dat wordt beschouwd vanuit de Principal-Agent-Theory. Ten tweede wordt de context en kenmerken van prestatiemeting binnen het onderwijs besproken. Hier wordt onder andere het verschil tussen output en outcome benoemd en de bruikbaarheid van prestatiemeting in een organisatie als het onderwijs. Als laatste onderdeel wordt de structuur van een organisatie als de universiteit beschreven, middels de theorie over de loosely coupled systems. Verschillende lagen die los van elkaar bewegen, moeten voor een goede doorwerking zorgen. Deze drie onderdelen worden allemaal afgesloten met een verwachting, die is af te leiden uit de theorieën die worden behandeld.

3.2 Verhouding opdrachtgever en uitvoerder

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke factoren de doorwerking binnen een organisatie beïnvloeden, is het van belang om de relatie tussen de opdrachtgever en uitvoerder (de actoren) in kaart te brengen. De Principal-Agent Theory (PAT) is hierbij behulpzaam omdat deze theorie inzicht geeft in de relatie, afhankelijkheid en dynamiek tussen opdrachtgever (principaal) en de uitvoerders (de agent). Deze theorie laat zien op welke manier de opdrachtgever grip kan houden of krijgen op het handelen van de uitvoerder.

De PAT is een economische theorie van Jensen en Meckling (1976). Zij beschrijven een calculerende houding van zowel principaal als agent, waardoor beide partijen verschillende belangen hebben en ook afhankelijk van elkaar zijn. Een citaat uit hun publicatie geeft de relatie weer: *We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent*” (Jensen & Meckling, 1976, p. 5). De principaal geeft de agent een opdracht, die de principaal graag uitgevoerd ziet worden, waarbij de agent een bepaalde vrijheid krijgt om dit uit te voeren.

Bij de relatie tussen de principaal en agent is er sprake van een ongemakkelijke samenwerking. Eisenhardt (1985, p. 58) spreekt over twee problemen waar de principaal en agent mee te maken hebben. Ten eerste is er sprake van een verschil van belangen. De principaal wil de taak die hij de agent heeft gegeven zo goed mogelijk uitgevoerd zien worden. De agent daarentegen streeft naar zoveel mogelijk bewegingsvrijheid en zo min mogelijk energieverpilling. Naast deze tegenstrijdige belangen is er ten tweede een verschil in informatie, ook wel informatie-asymmetrie genoemd. Terwijl de agent op de hoogte is van zijn uitvoerende taak, is het voor de principaal een stuk lastiger inzicht te krijgen in wat er gebeurt. Ook dit zorgt voor spanning in de relatie tussen principaal en agent.

Deze twee spanningen worden in deze paragraaf verder uitgewerkt, maar eerst wordt het schema van Corbey (2010, p. 490) behandeld. Dit schema (figuur 1) laat op een algemene wijze zien in wat voor verhouding principaal en agent zich bevinden om een goed beeld te krijgen van de situatie. Onder andere het mensbeeld (egoïsme) en de cultuur (individualisme) geven aan hoe de principaal en agent zich tot elkaar verhouden. Het eigenbelang staat voorop voor zowel de principaal als de agent (zie mensbeeld) en de machtsafstand is als ‘hoog’ te typeren. Bij ‘control’ staan monitoring en incentives centraal. De eerder genoemde verschillen tussen principaal en agent op

	Agencytheorie
Mensbeeld	Eigenbelang voorop (egoïsme)
Motivatie	Extrinsiek
Macht	Institutioneel
Risicohouding	Avers (principaal is risiconeutraal)
Control	Monitoring en incentives
Horizon	Korte termijn
Cultuur	Individualisme
Machtsafstand	Hoog

Figuur 1 - Agencytheorie

het gebied van belangen en informatie worden hieronder verder uitgewerkt, met daarbij aandacht voor de wijze waarop de principaal dit tracht op te lossen. (Eisenhardt, 1985, p. 58)

Verskil van belangen

Het verschil van belangen komt doordat er sprake is van ‘self-interested rational actors’ (Van Slyke, 2006, p. 167). Hierbij is de onderlinge basishouding, mede door bovenstaande twee problemen, wantrouwen. Van Slyke stelt, net als Jensen en Meckling vast, dat het een economische theorie betreft, waarbij het behalen van persoonlijk voordeel een belangrijk uitgangspunt voor beide actoren is. De principaal ziet de vastgestelde normen als uitgangspunt, terwijl de agent in de uitvoering zichzelf zoveel mogelijk bewegingsvrijheid wil verschaffen. Hij accepteert de verantwoordelijkheid om tegemoet te komen aan de doelen van de principaal, maar vergeet daarbij niet zijn eigen behoeften (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997, p. 22).

Om de uitvoering van de agent zo goed mogelijk te beheersen, gebruikt de principaal monitoring en incentives. Op deze wijze wordt het belang van de principaal ook het, al dan niet geforceerd, belang van de agent. Dit is voor de principaal de oplossing om het verschil van belangen kleiner te maken.

Verschil van informatie

Naast het verschil van belangen waar de actoren mee te maken hebben, is er een verschil van informatie. In de relatie tussen principaal en agent is er volgens Eisenhardt (1985, p. 136) sprake van twee scenario's: complete en incomplete informatie. Deze twee scenario's laten zowel het probleem als de oplossing zien.

Bij incomplete informatie heeft de principaal onvoldoende zicht op de uitvoering van de agent. Dit is eerder informatie-asymmetrie genoemd. Als er sprake is van incomplete informatie heeft de principaal twee mogelijkheden om hier verandering in aan te brengen; controlemechanismen inbouwen aangaande het proces, of waarderen op basis van uitkomsten. Op deze manier is er meer grip op opdrachtnemer en bestaat er minder spanning op het gebied van verschil in informatie. (Eisenhardt, 1985, p. 136)

Wanneer deze middelen worden ingezet kan er sprake zijn van complete informatie. Bij complete informatie is voor zowel de agent als de principaal bekend wat de agent heeft gedaan om te voldoen aan de taak. Dit betekent, in het licht van de prestatieafspraken, dat het ministerie duidelijk voor ogen heeft wat de agent heeft gedaan om te voldoen aan haar publieke taken en heeft hij voldoende inzicht in het al dan niet behalen van doelen. De principaal streeft naar deze situatie, om op die wijze optimaal zicht te hebben op de handelingen van de agent. De informatie-asymmetrie neemt hierdoor af.

De PAT is geen theorie die louter de spanning tussen de principaal en agent wil blootleggen, maar juist een theorie die aandacht schenkt aan de oplossing voor deze spanning. Samenvattend zijn monitoring, beloningssystemen en risicobeperking voor de principaal belangrijke instrumenten om het verschil van belangen en informatie op te lossen. Daarmee houdt de principaal een vinger aan de pols en tracht hij zicht te houden op het behalen van de doelen. Vaak is hierbij een financiële component (incentives) aanwezig, die zowel de agent als de principaal aanzet tot bepaald handelen. Wanneer de agent weet dat hij een financiële beloning ontvangt - nadat hij tegemoet komt aan de gestelde doelen van de principaal - brengt hem dit eerder in beweging om te voldoen aan de eisen van de principaal (Jensen & Meckling, 1976, p. 5).

Wat leert dit ons:

Dat het ministerie en de universiteit onderling afhankelijk van elkaar zijn is evident. Aan de ene kant is de universiteit financieel afhankelijk van het ministerie, terwijl het ministerie afhankelijk is van de uitvoering van de universiteit met een publieke taak. De universiteit – de agent - weet wat er op de werkvloer speelt en het ministerie – de principaal – wil hier meer inzicht in krijgen. De PAT laat zien op wat voor manier de principaal complete informatie en gedeeld belang tracht te bewerkstelligen; middels monitoring en beloningssystemen. De universiteit (agent) wil voldoen aan de eisen van het ministerie (principaal) aangezien hiermee een percentage van de financiering gemoeid is. Hierdoor heeft de principaal meer zicht op het handelen van de agent, aangezien indicatoren elementen op het gebied van rendementen, uitval en switch blootleggen. Op deze wijze beoogt de principaal een verhoging van de kwaliteit van onderwijs. Dit betekent dat de agent zich moet voegen naar de indicatoren die zijn opgesteld om op die wijze te voldoen aan de eisen en daarmee de financiering te ontvangen.

Dit brengt ons dan ook bij de eerste verwachting:

Verwachting 1: Als gevolg van de prestatiebekostiging implementeert de agent (universiteit) de indicatoren van de principaal (ministerie).

3.3 Prestatiemeting in het onderwijs

Door de Principal Agent Theory is een eerste factor van doorwerking bekend en is duidelijk op welke manier de principaal kan streven naar meer grip op de agent. Het versterken van de monitoring betekent in de praktijk dat er gebruik gemaakt wordt van prestatiemeting. Het fenomeen prestatiemeting is de volgende factor van doorwerking die vanuit de theorie wordt onderzocht. Prestatiemeting baseert zich op het idee dat prestaties op een kwantitatieve wijze gemeten kunnen worden, vaak gevat in indicatoren, om op die manier kwalitatieve aspecten inzichtelijk te maken of zelfs te optimaliseren. Wat weten we van prestatiemeting en in het bijzonder binnen een organisatie als het onderwijs?

De principaal probeert middels prestatiemeting meer kwaliteit te bewerkstelligen of in ieder geval aan te tonen dat er kwaliteit geleverd wordt. Onderzoek laat echter zien dat hoge scores in prestatiemetingen niet hetzelfde zijn als een hoge kwaliteit. De Wolf en Janssens (2007, p. 391) stellen vast dat het causale verband tussen prestatie-indicatoren en de kwaliteit van onderwijs niet gemakkelijk is aan te tonen. Ook Kwikkers geeft aan dat er geen enkel bewijs is dat prestatiebekostiging werkt. “Je moet heel erg alert zijn op de gehanteerde criteria en letten op wie ze bedenkt, meet en beoordeelt.” Hierbij geeft hij als voorbeeld het meten op het aantal contacturen, dat volgens hem niets te maken heeft met onderwijskwaliteit: “Meer onderwijs is niet per se beter onderwijs” (De Vries, 2011). De twijfels die zijn op te maken uit bovenstaande publicaties zijn aanleiding om hier meer op toe te spitsen. Leveren de prestatie-indicatoren ook daadwerkelijk op wat het ministerie en universiteiten voor ogen hebben: namelijk verhoging van de onderwijskwaliteit?

Er is een aantal publicaties die hier een antwoord op geven. Zo stellen Dijkstra e.a. (2001, pp. 5-6) dat (1) het opstellen van de indicatoren sterk afhankelijk is van de visie van de betrokkenen op het onderwijs, (2) het de vraag is in hoeverre de uitvoerder bewegingsvrijheid behoudt door verantwoording en (3) wil verantwoording op makkelijk meetbare terreinen niet meteen zeggen dat er sprake is van onderwijskwaliteit. Van Mil (2008, p. 15) voegt hier aan toe dat een blinde focus op indicatoren en een inperking van de verantwoordelijkheid van de professional ook argumenten zijn tegen deze beleidskeuze.

Verschil tussen score en effect

De vraagtekens op het gebied van prestatiemeting raken allemaal de situatie waarin er sprake is van een verschil tussen hoge scores van prestatiemeting en het daadwerkelijke effect (verhoging van de kwaliteit). Coolsma (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120) beschrijft deze situatie als een verschil tussen output en outcome. De output van de prestatie-indicatoren kan nog zo goed zijn, het daadwerkelijk effect daarvan kan alsnog tegenvallen. Of, zoals Coolsma het beschrijft: *“Een uitvoerende organisatie kan een hoge output hebben, terwijl de outcome gering is. Dat is het geval wanneer ondanks een forse stijging van het aantal uitgedeelde parkeerbonnen het parkeergedrag onveranderd blijft. Een geringe output kan ook tot een hoge outcome leiden, zoals wanneer de aanwezigheid van één gezag uitstralende parkeerwachter opeens wel tot het gewenste ordelijke parkeergedrag leidt.”*

Oorzaken hoe dit verschil kan ontstaan wordt verduidelijkt door een publicatie van Van Thiel & De Leeuw te begrijpen. Het gaat hierbij niet om de verandering van de prestatie, maar tekortkoming van het meetinstrument (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 271). In het geval van de prestatie-indicatoren betekent dit, dat de output van de indicatoren goed is, maar de beoogde verbetering van de kwaliteit van onderwijs tegenvalt. Van Thiel en De Leeuw (2002) spreken hierbij over de ‘prestatieparadox’. De zwakke correlatie tussen de prestatie-indicatoren en de prestatie zelf (onderwijskwaliteit) wordt hier bedoeld. Dit heeft verscheidene oorzaken:

- Hoe minder indicatoren, hoe lastiger het is om een kwaliteit-set te hebben die de lading dekt;
- Indicatoren kunnen soms tegengestelde doelen voor ogen hebben. Vaak zijn deze doelstellingen niet neutraal, maar voorzien van een politieke of ambtelijke lading;
- Beleidsdoelen zijn vaak lastig te kwantificeren. Veel onderdelen zijn niet goed te meten;
- Het instellen van prestatie-indicatoren kan zorgen voor een fixatie op alleen die zaken waarop gemeten wordt (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 272/273).

Het risico bestaat dat prestatie-indicatoren niet bruikbaar zijn; de output (de kengetallen) komen niet overeen met de outcome (de kwaliteit). Indicatoren moeten gericht zijn op kwaliteit en relatie en niet op ‘harde’ productinstrumenten. Het gaat in veel gevallen niet alleen om effectiviteit en efficiëntie, maar ook om begrippen als gerechtigheid, eerlijkheid, gelijkheid en verantwoording (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 270).

Context van het onderwijs

We zijn nu op de hoogte van de prestatieparadox: de zwakke correlatie tussen de prestatie-indicatoren en de prestatie zelf. Het is echter van belang om dit te relateren aan het onderwijs. Want, volgens de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004), is het bij prestatiemeting van belang rekening te houden met de context waar het in plaatsvindt. De WRR ziet dat universiteiten steeds meer private activiteiten zijn gaan ontplooien, om de derde geldstroom te intensiveren (WRR, 2004, p. 43). Prestatiemeting - dat getuige de beleidsanalyse onderdeel uitmaakt van de derde geldstroom - is volgens de WRR niet onbespreekbaar, maar er moet wel op gelet worden dat kwaliteit en vrijheid voor de professional centraal staan en dat doelmatigheid geen doel op zich wordt (WRR, 2004, p. 141). De raad stelt dat de prestatiesturing beoordeeld moet worden op basis van de context waarin het wordt gebruikt (De Bruijn, 2004). Hierbij zijn de begrippen controleren en leren belangrijk en is een evenwicht tussen beide nodig. Anders staat niet de oplossing, maar het behalen van de target centraal.

Middels de theorie over harde en zachte waarden van Steenhuisen e.a. (2009) kan nog concreter worden aangetoond waarom het lastig is om in een organisatie als het onderwijs gebruik te maken van prestatiemeting. Het gaat hierbij om hetzelfde verschil: de werkelijkheid en papieren werkelijkheid stroken niet met elkaar. Zachte publieke uitgangspunten die van toepassing zijn in het academisch onderwijs, zoals kritisch denkvermogen en communicatieve vaardigheden, zijn moeilijk in harde waarden c.q. indicatoren zijn te vangen. Zachte waarden, die binnen het onderwijs zijn te vinden, zijn onzichtbaar, terwijl harde waarden zichtbaar zijn. Door indicatoren wordt getracht zachte waarden in harde waarden te gieten, maar hier bestaat een kans op de eerder beschreven prestatieparadox. Steenhuisen e.a. (2009) beschrijven het verschil tussen deze harde en zachte publieke waarden. Terwijl bij harde waarden zaken als zichtbaarheid, operationaliseerbaarheid en afdwingbaarheid centraal staan, is er bij de zachte waarden veel meer sprake van onzichtbare, niet operationaliseerbare, niet afdwingbare elementen (Steenhuisen, Dicke, & De Bruijn, 2009, p. 494). Onderstaand overzicht (zie figuur 2) geeft aan hoe de waarden zich tot elkaar verhouden.

Harde waarden	Zachte waarden
Zichtbaar	Onzichtbaar
Operationaliseerbaar	Niet-operationaliseerbaar
Afdwingbaar	Niet-afdwingbaar
Korte Termijn	Lange Termijn
Consensus	Betwist

Figuur 2 – Harde en zachte waarden

Dit is dan ook de kern van het geheel: de zachte waarden die binnen een organisatie als het onderwijs veel aanwezig zijn, worden in indicatoren gegoten, maar zijn lastig te kwantificeren. Zaken als kritisch denkvermogen, zoals eerder aangegeven, zijn veel meer gericht op de lange termijn, terwijl indicatoren op korte termijn zijn ingericht. Daarnaast is er bij harde waarden spraken van consensus - het staat vast - , terwijl bij de zachte waarden er verschillend over gedacht kan worden.

Wat leert dit ons:

Het is van belang dat prestatiemeting aansluit bij de zachte waarden van een organisatie. Dit is lastig als het gaat om organisaties met veel zachte waarden, zoals in het onderwijs. Risico hierbij is het ontstaan van een verschil tussen output en outcome, de zogeheten prestatieparadox. Het is dan ook van belang om bij het formuleren van indicatoren rekening te houden met het soort organisatie en de doorwerking van het desbetreffende beleid. Dit kan anders de omgang met de prestatiemeting bemoeilijken, waardoor mogelijk het beoogde doel niet kan worden bereikt.

Dit brengt ons dan ook bij de tweede verwachting:

Verwachting 2: *Vanwege de zachte waarden binnen het onderwijs, ervaart de organisatie problemen in de **omgang met de prestatie-indicatoren**.*

3.4 Structuur van de organisatie

Nu we weten dat prestatiemeting binnen een organisatie als het onderwijs haar doel kan missen, is het van belang te onderzoeken hoe een organisatie is opgebouwd en wat dit kan betekenen voor de doorwerking. De organisatie, met haar verschillende niveaus, moet immers zorgdragen voor het beleid en is dan ook de derde theoretische factor van doorwerking. Wat weten we over een organisatie als het onderwijs en in hoeverre wordt bereikt wat men beoogt te bereiken?

Het is van belang te weten hoe de implementatie van beleid in een organisatie werkt. Om te begrijpen hoe verschillende lagen binnen een organisatie zich tot elkaar verhouden en hoe de medewerkers hier mee te maken hebben, maken we gebruik van de theorie over de loosely coupled systems (Weick, 1976). Weick legt uit dat een organisatie uit verschillende lagen bestaat, die los van elkaar bewegen, maar ook onderdeel zijn van één geheel.

Zoals eerder al is aangegeven heeft de principaal grip op het handelen van de agent. Dit betekent echter niet dat de agent de eisen van de principaal één op één kan en mogelijk wil overnemen. De universiteit als agent reageert namelijk als organisatie op de principaal. De universiteit moet het beleid, bijvoorbeeld met het aantal contacturen, door verschillende lagen laten doorwerken, alvorens het daadwerkelijk het onderwijsproces bereikt.

Wat gebeurt er bij implementatie van beleid binnen een organisatie, die uit verschillende lagen bestaat? Bij doorwerking passeert het beleid verschillende lagen binnen de organisatie. Van hoog beleidsmatig niveau naar de werkvloer. De lagen opereren tamelijk los van elkaar, maar zijn ook afhankelijk van elkaar. Het is dan ook mogelijk dat er een verschil ontstaat tussen de besluitvorming in een organisatie en de daadwerkelijke uitvoering daarvan. De Caluwe (2012) beschrijft het als volgt: “Weick (2001) stelt dat organisaties anarchieën kunnen zijn, maar het zijn georganiseerde anarchieën; ze kunnen losjes gekoppeld zijn, maar het zijn losjes gekoppelde systemen” (De Caluwé, 2012, p. 365). Terwijl er als organisatie bepaalde keuzes worden gemaakt, gaat hier nog een heel systeem – of beter gezegd meerdere systemen – achter schuil. Weick geeft aan dat we rekening moeten houden met de verschillende systemen in een organisatie. De systemen zijn weliswaar gekoppeld, maar begeven zich als het ware op hun eigen eilandje. Naast dit verschil in systemen, kan de organisatie op verschillende wijzen zijn opgebouwd. De verhoudingen tussen de systemen zijn belangrijk voor de daadwerkelijke doorwerking van beleid.

Het is dan ook van belang om vast te stellen of er al dan niet sprake is van doorwerking met het beoogde effect. Eén van de ‘functions’ die Weick noemt bij de loosely coupled systems is dat een probleem in een bepaald onderdeel van de organisatie niet per se hoeft te betekenen dat de gehele organisatie hierdoor problemen ervaart. Dit doordat systemen losjes gekoppeld zijn en niet één op één aangesloten zijn (Weick, 1976, p. 7). In lijn met deze gedachtegang kan beleid bovenin de organisatie opgepakt worden (in plaats van problematiseert), zonder dat de hele organisatie dat ervaart. Hierdoor lijkt het beleid op strategisch niveau en op papier doorgevoerd te zijn, maar is er op lager niveau geen verandering zichtbaar. Dit kan dan ook betekenen dat er andere of geen effecten plaatsvinden, dan wanneer voor een andere uitwerking wordt gekozen. Om dit voorbeeld praktisch te maken wordt het voorbeeld van contacturen gebruikt. Er kan voor gekozen worden om het aantal contacturen op te hogen door meer contacturen aan te bieden. Op die manier wordt er beantwoord aan de doelstelling. Het is echter ook mogelijk om een andere rekenmethode te hanteren om gewenste uitkomsten te genereren. Voorbeeld hiervan is het meenemen van bepaalde uren in de som van het aantal contacturen, die daar eerst geen onderdeel van uitmaakten. Er verandert hierdoor niets in de praktijk, maar op papier is er sprake van een hoger aantal. In beide gevallen is er sprake van meer contacturen.

Hoe is dit theoretisch te duiden? Er is een kans dat doorwerking bovenin de organisatie stopt, waardoor het beleid niet de hele organisatie in bepaalde mate verandert. Of zoals Hooge (Hooge, 2013, p. 22) het noemt: ‘Decoupling loose & tight coupling’. Aanpassing wordt gedaan, zodat het doel behaald lijkt, maar het gewenste effect uitblijft, omdat er geen daadwerkelijke verandering of aanpassing lager in de organisatie is. Hier is sprake van wanneer een organisatie externe sturing niet kan afweren, zoals bij de prestatiemeting het geval is, maar de elementen van de sturing teveel vindt conflicteren met het primaire proces (Hooge, 2013, p. 22). Hierdoor wordt er op hoger niveau, of zoals Hooge het noemt ‘in de organisatiestructuur/cultuur’ aanpassingen gedaan, die ‘niet of nauwelijks impact [hebben] op het verloop en de resultaten van het primaire proces’. Symbolische aanpassing wordt dit ook wel genoemd.

Deze symbolische aanpassing is ook vanuit de eerder aangehaalde Principal Agent Theory te beschouwen. Immers, door de loosely coupled systems is er sprake van meer principalen en meer agenten. De ene laag geeft een andere laag een opdracht, die weer door een andere laag moet worden uitgevoerd. Met de problemen op het gebied van informatie-asymmetrie en

verschil in belangen in het achterhoofd, is de kans dat beleid niet door de gehele organisatie werkt aanwezig.

Om dit meer toe te spitsen op het academisch onderwijs, is het interessant om de bijdrage van Pen (2009) hieraan toe te voegen. Hij spreekt over verschillende manieren waarop zaken kunnen doorwerken in de organisatie. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen eerste orde (direct zichtbaar) en tweede orde effecten (ontstaan na verloop van tijd). Terwijl de eerste orde effecten ingaan op directe effecten, is een aantal tweede orde effecten interessant in combinatie met de loosely coupled systems en de bijdrage van Hooge. Er wordt gesproken over het creëren van een papieren werkelijkheid en ritualisme (Pen, 2009, p. 60). Beide als gevolg van een te grote afstand tussen het primaire proces en ‘bestuurlijk echelon’. Eerstgenoemde blijft hangen in procedures, zodat op papier de zaken op orde zijn, maar in de werkelijkheid er weinig verandering plaatsvindt; te vergelijken met Hooge. Het andere effect is ritualisme. Dit houdt in dat het risico bestaat dat ‘het bestuur alleen de geaggregeerde gegevens [ziet] en het risico [loopt] op grond daarvan eigen causaliteiten te ontwikkelen’ (Pen, 2009, p. 60). Deze zaken, die zijn toegespitst op het academische onderwijs, worden in deze bijdrage risico’s genoemd, die kunnen ontstaan bij een tekortkoming in de organisatie. Aangezien de prestatie-indicatoren voor een groot gedeelte zijn geïnitieerd vanuit het ministerie is echter bij dit laatste een vraagteken te zetten. Het is de vraag of dit daadwerkelijk een tekortkoning is in de organisatie, of dat het een bewuste manier is om het primaire proces - het onderwijsproces – niet te beïnvloeden. Mogelijk kunnen een aantal aanpassingen op hoger niveau al het gewenste effect bewerkstelligen en is hiervoor niet extra inspanning nodig voor lagere lagen. Het is echter wel een risico dat hiermee het gewenste effect dat het ministerie voor ogen heeft, verhoging van de onderwijskwaliteit, niet op een dergelijke wijze optreedt.

Wat leert dit ons:

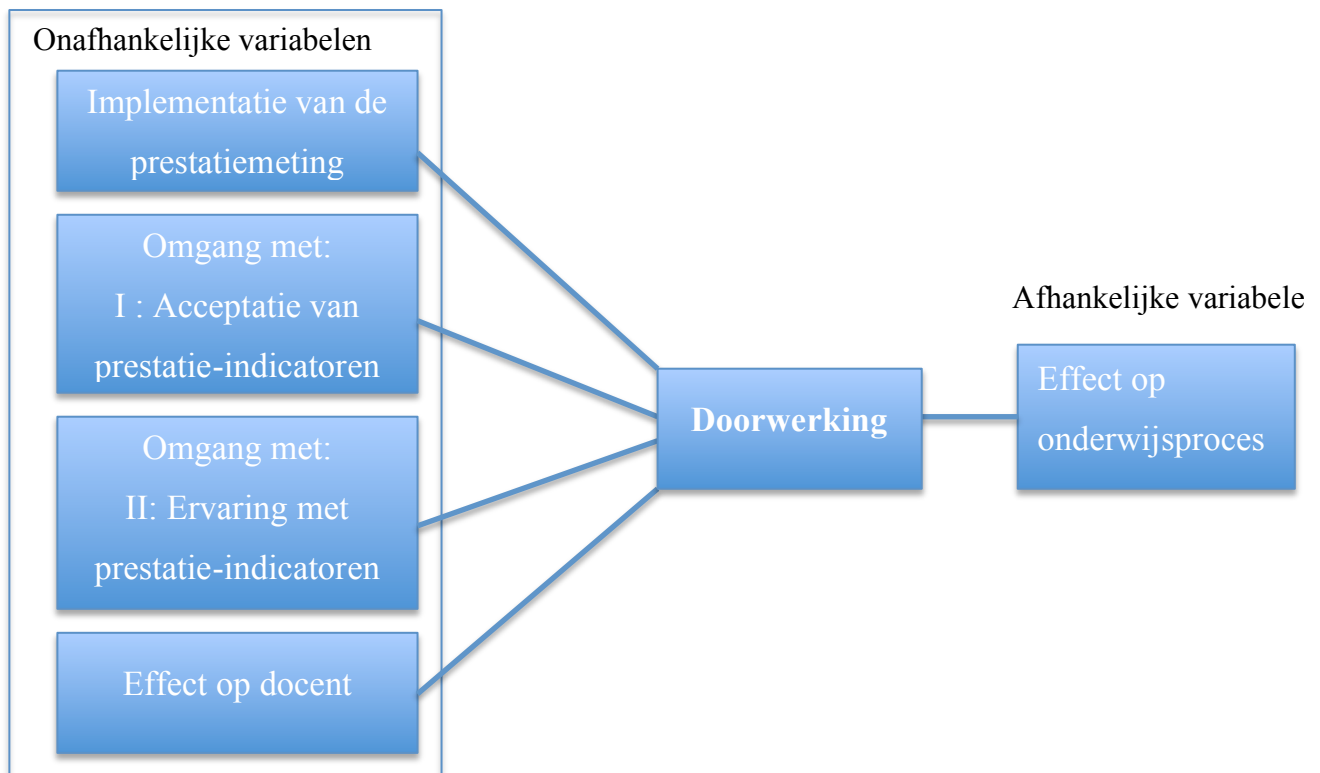
De kans bestaat dus dat doelen (op papier) worden gehaald, maar het is de vraag of hetgeen wordt bereikt wat beoogd wordt. De kans is groot dat in een organisatie als het onderwijs symbolische aanpassingen plaatsvinden, waardoor de beoogde kwaliteitsverbetering uit blijft. Het is essentieel hoe de organisatie dit beleid laat doorwerken binnen de organisatie om het gewenste effect op het onderwijs te behalen. Op basis van de theorie kan echter gesteld worden dat het risico bestaat dat dergelijke prestatiemeting binnen een organisatie als een universiteit niet het primaire proces bereikt.

Dit brengt ons dan ook bij de derde verwachting:

Verwachting 3: De prestatie-indicatoren hebben door de loosely coupled systems weinig effect op de docent

3.5 Conceptueel model

De theorie leert ons dat we in de empirie moeten kijken naar de mate van doorwerking van het beleid, waarin de eisen waarnaar de agent zich moet voegen zijn gevat. Op die manier zijn de effecten van prestatiemeting in relatie tot onderwijskwaliteit vast te stellen. Om een antwoord te geven op welke effecten de prestatie-indicatoren daadwerkelijk hebben op het onderwijsproces is het van belang een aantal onafhankelijke variabelen vast te stellen die, vanuit het centrale begrip doorwerking, de basis van het empirische onderzoek zijn. Op die manier kan er inzichtelijk gemaakt worden wat dit voor effect heeft op de afhankelijke variabele; effect op het onderwijsproces. Dit resulteert in onderstaand conceptueel model (figuur 3), dat verder wordt toegelicht.



Figuur 3 – Conceptueel model

Doorwerking is, zoals eerder is te lezen, het belangrijkste element om een antwoord te kunnen geven op het daadwerkelijke effect op het onderwijsproces. Vanuit deze theoretische duidingen is een aantal elementen (lees variabelen) op te maken, die leidend zijn in de interviews.

Verwachting 1: *Als gevolg van de prestatiebekostiging **implementeert** de agent (universiteit) de indicatoren van de principaal (ministerie).*

Het ministerie tracht meer grip te krijgen op de universiteit middels de prestatiemeting. Het is dan ook van belang of dit beleid – een samenwerking tussen principaal en agent - wordt geïmplementeerd binnen de organisatie. Vanuit de theorie (zie verwachting 1) kan verondersteld worden dat de agent de indicatoren zal implementeren, aangezien hier een financiële component aan gekoppeld is. Dit vraagt dan ook naar een empirische verdieping, om te onderzoeken of deze verwachting klopt. Naast de vraag ‘of’ het beleid wordt geïmplementeerd, wordt er ook bekeken ‘hoe’ deze indicatoren worden geïmplementeerd. Dit geeft op een beschrijvende wijze de doorwerking binnen de organisatie weer. In het theoretisch kader is het nodige gezegd over hoe belangrijk het is hoe dit binnen een organisatie is gecommuniceerd en geïmplementeerd. Deze onafhankelijke variabele geeft dan ook veel beschrijvende informatie over een aspect dat van invloed is op het effect op het onderwijsproces.

Verwachting 2: *Vanwege de zachte waarden binnen het onderwijs, ervaart de organisatie problemen in de **omgang met** de prestatie-indicatoren.*

Nadat dit het proces van implementatie in kaart heeft gebracht, is het van belang nader in te gaan op de harde en zachte waarden binnen de organisatie. Vanuit de theorie kan verondersteld worden dat organisaties met veel zachte waarden, moeite hebben met harde waarden (lees indicatoren). De kans op een prestatieparadox is immers aanwezig en processen zijn moeilijk te operationaliseren. Daarom is er dan ook een tweede verwachting opgesteld, die aandacht geeft aan ‘de omgang met’ de indicatoren. De indicatoren, die verhoging van de onderwijskwaliteit tot doel hebben, worden immers al dan niet geaccepteerd en op een bepaalde manier door de organisatie ervaren.

Verwachting 3: De prestatie-indicatoren hebben door de loosely coupled systems weinig effect op de docent.

Wanneer acceptatie en ervaring positief worden beantwoord, zegt dit wat over hoe de omgang is met de indicatoren en ook in hoeverre het beleid goed in de organisatie is doorgewerkt. Er moet echter nog een stap verder gezet worden om een vinger te krijgen achter het effect op het onderwijsproces; het *effect op de docent*. Hierbij wordt het toegespitst op het *effect* dat het heeft *op de docent*, maar ook in het algemeen het *effect op het onderwijs*. Immers, vanuit de theorie is de verwachting dat de prestatie-indicatoren weinig effect hebben op de docent. Het geeft een praktische aanvulling op de theoretische duiding van de loosely coupled systems; wat voor directe effecten hebben de prestatie-indicatoren op de docent?

Op basis van bovenstaande thema's wordt er een antwoord gegeven op wat voor effect de prestatie-indicatoren hebben op het onderwijsproces. Dit is dan ook als afhankelijke variabele geformuleerd. Op deze wijze kan door de bundeling van de beleidsanalyse, het theoretisch kader en het empirisch onderzoek een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

4 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe er een antwoord wordt gegeven op de empirische vraag ‘Welke invloed hebben de prestatieafspraken op het onderwijsproces van de universiteit?’. Middels een uitleg over onder andere de typering van het onderzoek, de caseselectie en dataverzameling worden hierdoor de stappen naar en in de empirie duidelijk.

4.1 Typering van het onderzoek

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag is ervoor gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Dit vanwege het feit dat het theoretisch kader verwachtingen geeft van hoe de organisatie reageert op de prestatie-indicatoren en dit vanuit de empirie beschouwd dient te worden. Om de effecten op het primaire proces vast te stellen, zijn de verhalen nodig van de mensen die hier dagelijks in participeren. Hierdoor komen de mechanismen die in een organisatie aanwezig zijn ook naar voren, die van belang zijn voor het vaststellen van de wijze van doorwerking binnen de organisatie. Zonder het krijgen van voorbeelden, inzicht in processen en de mogelijkheid voor de interviewer tot doorvragen, is het welhaast onmogelijk een antwoord te krijgen op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Dit onderzoek is ingericht als een vergelijkende gevalstudie. Een vergelijkende gevalstudie is het meest geschikt voor dit onderzoek, aangezien het, zoals eerder aangegeven, aandacht schenkt aan de verhalen binnen de organisatie. Daarnaast is er een vergelijking nodig om te bekijken of universiteiten dit op een soortgelijke wijze doen. Ook zorgt een vergelijking voor betrouwbaarheid van het onderzoek en geeft het praktische invulling aan het uniformiteitsvraagstuk uit de beleidsanalyse. Er kan immers met deze vergelijking een uitspraak gedaan worden over de mate van uniforme aanpak bij de verschillende universiteiten.

4.2 Caseselectie

In het onderzoek wordt er een vergelijking gemaakt tussen verschillende universiteiten met dezelfde opleiding. Deze opleiding, niet nader genoemd om anonimiteit te waarborgen, wordt op welhaast elke universiteit aangeboden (twaalf universiteiten). Er is voor gekozen om een kwart van deze groep universiteiten onder de loep te nemen. De universiteiten, met hetzelfde argument niet nader genoemd, zijn geselecteerd op basis van grootte (drie van de vijf grootste universiteiten qua studentenaantal). Van belang is namelijk, zoals eerder aangegeven, vast te stellen hoe het beleid doorwerkt in de organisaties en in hoeverre dit vergelijkbaar is. Om de verschillen tussen de organisatie niet te groot te maken, en zo de organisatiestructuur een te prominente rol te geven, is er voor gekozen om de grootte qua studentenaantal vergelijkbaar te houden.

4.3 Dataverzameling

Het interview is ingericht als een semigestructureerd interview. De vragen zijn zo opgesteld dat er veel ruimte is voor de respondent om zelf zaken in te brengen. In eerste instantie te concreet vragen naar indicatoren, kan er namelijk voor zorgen dat er antwoord wordt gegeven op een aspect dat niet daadwerkelijk wordt ervaren. Voorbeeld hiervan is het aantal contacturen; als er in eerste instantie concreet wordt gevraagd naar wat de respondent van deze beleidsmaatregel vindt, kan het zo zijn dat antwoord wordt gegeven op een maatregel die de actor niet beïnvloedt. Juist die (on)bekendheid is de eerste informatie die van belang is voor het empirisch onderzoek. Naarmate het interview vordert kan er gericht gevraagd worden naar de verschillende maatregelen, aangezien bij acceptatie en ervaring de indicatoren an sich besproken worden. Hierbij is er echter voor gekozen om de indicatoren niet los van elkaar voor te leggen, maar de richting aan de respondenten te laten. De indicatoren worden in deze fase van het interview wel genoemd, maar de respondent heeft de vrijheid hier indicatoren uit te lichten; het gaat immers om hun acceptatie en ervaring.

De dataverzameling was in eerste instantie ingericht met een vijftiental interviews; vijf respondenten op drie universiteiten. Helaas was het bij twee universiteiten niet mogelijk met bestuursleden het interview af te nemen. Dit wordt later in deze paragraaf verder toegelicht. Schematisch komt dit er als volgt uit te zien:

Universiteit 1	Universiteit 2	Universiteit 3
Lid college van bestuur [X]	Lid college van bestuur [X]	Lid college van bestuur
Decaan	Decaan	Decaan
Onderwijsdirecteur	Onderwijsdirecteur	Onderwijsdirecteur
Docent A	Docent A	Docent A
Docent B	Docent B	Docent B

Figuur 4 - Respondenten

Door drie keer eenzelfde groep mensen te spreken kunnen overeenkomsten en verschillen inzichtelijk worden gemaakt. Dit kan zowel resulteren in opvallendheden binnen één universiteit, of juist in combinatie met andere universiteiten. Naast de keuze voor de universiteit is er een keuze gemaakt wat betreft de respondenten binnen de drie cases. Om rekening te houden met de theoretische loosely coupled systems, is in de caseselectie gekozen om verschillende lagen binnen de universiteit te interviewen. Concreet zijn dit de rectoren, decanen, onderwijsdirecteuren en docenten, om zo de verschillende lagen binnen de universiteit in beeld te krijgen. Er is voor gekozen om twee docenten per universiteit uit te nodigen voor een interview om ook een vergelijking tussen deze docenten te maken binnen de universiteiten. Voor de andere functies is het logischerwijs niet mogelijk meer van dezelfde functie binnen één universiteit te spreken, aangezien deze functie maar door één iemand per opleiding (onderwijsdirecteur) of faculteit (decaan) bekleed wordt.

Om in contact te komen met de beoogde respondenten zijn er e-mails gestuurd. Hierin werd in grote lijn het thema van het onderzoek en de richting van de interviews beschreven. Daarnaast werd ook duidelijk gemaakt dat verschillende lagen binnen de universiteit werden geïnterviewd. Om contact te krijgen met docenten is er gebruik gemaakt van de informatie op de websites van de universiteiten. Hierbij is het enige criterium geweest om niet naar twee docenten uit hetzelfde domein binnen één opleiding te informeren.

Bij de uitvoering van het onderzoek werd duidelijk dat het college van bestuur van de Universiteit B geen interesse had in een interview. Daarnaast heeft het bestuur van Universiteit A, nadat er veelvuldig contact is gezocht, geen respons gegeven in de lange termijn die ervoor stond. Helaas kan hierdoor in het onderzoek alleen de hoogste bestuurslaag van Universiteit C worden meegenomen. Echter geeft het vaststellen dat deze universiteiten zich niet willen uitlaten over dit onderwerp ook informatie voor het onderzoek. De overige

personen van alle universiteiten zijn wel bereid gevonden. Aangezien de interviews hebben plaatsgevonden voor, in en na de zomervakantie, was het niet gemakkelijk de personen snel achter elkaar te spreken. Tussen juli en oktober zijn er dertien interviews afgenomen, die inzicht verschaffen in de doorwerking en effecten binnen de universiteit. Hieronder een overzicht.

Datum	Functie	Code
10-07-14	Onderwijsdirecteur	Onderwijsdirecteur C
14-07-14	Rector	Bestuurslid C
14-07-14	Decaan	Decaan C
15-07-14	Decaan	Decaan B
21-07-14	Docent	Docent C1
12-08-14	Onderwijsdirecteur	Onderwijsdirecteur A
12-08-14	Decaan	Decaan A
26-08-14	Docent	Docent C2
02-09-14	Onderwijsdirecteur	Onderwijsdirecteur B
09-09-14	Docent	Docent B1
15-09-14	Docent	Docent A1
15-09-14	Docent	Docent A2
06-10-14	Docent	Docent B2

Figuur 5 - Interviews

Geen reactie	College van Bestuur	Universiteit A	Rector
Afmelding	College van Bestuur	Universiteit B	Rector

De respondenten worden bevraagd op de eerder beschreven variabelen, om zo inzichtelijk te maken hoe de doorwerking binnen de organisatie eruit ziet en wat dit voor gevolgen heeft voor het onderwijsproces. De mogelijkheid tot het verkrijgen van praktische voorbeelden en de mogelijkheid voor de interviewer tot doorvragen zijn hierbij belangrijke elementen en ook reden voor een kwalitatief onderzoek. De vragen zijn op een semigestructureerde wijze opgesteld. Hierdoor zijn de thema's in elk interview hetzelfde, maar wordt er rekening gehouden met de inbreng van de respondenten.

Analyse

Aangezien het semigestructureerde interviews betreft, vindt er een coderingsfase plaats. Wanneer twee of meer respondenten hetzelfde thema, onderwerp of indicator aansnijden wordt het meegenomen in de resultaten. Dit om de data uiteindelijk overzichtelijk weer te kunnen geven.

4.4 Operationalisatie

In deze paragraaf vindt de operationalisatie plaats. Middels het conceptueel model is de grote lijn van het empirisch onderzoek toegelicht, maar dit behoeft concretisering. Door de verschillende variabelen van een definitie en uitleg te voorzien, met daaraan verbonden interviewvragen, wordt helder hoe de variabelen gemeten worden.

Bekendheid = Op de hoogte zijn van het bestaan van de prestatieafspraken

Om te beginnen is er een controlevariabele vastgesteld, die het onderzoek van extra informatie voorziet, maar waar de aandacht niet het meest naar uitgaat. Toch is het interessant ten eerste vast te stellen in hoeverre men bekend is met de prestatie-indicatoren. Wanneer men niets weet over dit beleid heeft dit ten eerste invloed op de rest van het interview, maar zegt het ook iets over de manier waarop het beleid is doorgewerkt binnen de organisatie; bewust of onbewust.

Bij het op de hoogte zijn van het bestaan van de prestatieafspraken gaat het om twee zaken: in hoeverre is men op de hoogte en hoe is men op de hoogte gesteld. Daarom is er dan ook voor gekozen dit in twee verschillende vragen naar voren te laten komen:

In welke mate (op de hoogte)?

- In hoeverre bent u op de hoogte van de prestatieafspraken?

Op welke manier (op de hoogte)?

- Hoe bent u op de hoogte gesteld van de prestatieafspraken?

Implementatie = invoering van beleid

Bij implementatie gaat het om op welke manier het beleid is ingevoerd in een organisatie. ‘Op welke manier’ is echter breed omschreven. Daarom is ervoor gekozen dit in drie elementen te verdelen, dat wil zeggen van tevoren, het huidige moment en achteraf. Het gaat om op welke manier de respondent op de hoogte is gesteld (van tevoren), op welke manier de invoering

gaat (huidig) en hoe men terugkijkt op deze wijze van implementeren (achteraf). Dit resulteert in de volgende drie vragen:

Op welke manier (op de hoogte)?

- Hoe bent u op de hoogte gesteld van de prestatieafspraken?

Op welke manier (invoering)?

- Hoe wordt de rest van de organisatie betrokken bij de invoering?

Op welke manier (evaluatie)?

- Hoe kijkt u terug op dit proces?

Omgang met

Om de variabel ‘omgang met’ van extra diepgang te voorzien, is ervoor gekozen deze te splitsen in twee sub-variabelen: *acceptatie* en *ervaring*.

Door de sub-variabele *Acceptatie* wordt helder in hoeverre men de indicatoren (hard) vindt samengaan met hun dagelijks handelen (zacht). Doorwerking is gebaat bij acceptatie in de organisatie, aangezien het anders niet als gedeelde werkwijze wordt gezien. Naast de acceptatie is de *Ervaring* met de indicatoren ook belangrijk. Men kan de indicatoren al dan niet accepteren, maar hoe worden deze indicatoren ervaren? Wat vinden de gesprekpartners van de indicatoren en hoe kijken ze hier tegenaan? Ook bij deze sub-variabel gaat het voor een gedeelte om het verschil tussen de harde en zachte waarden, maar wordt ook aandacht geschonken aan het daadwerkelijke effect. Men kan immers de indicatoren op een manier ervaren, die direct invloed heeft op hun dagelijkse werkzaamheden. Ook dit is een belangrijk element om de doorwerking in kaart te brengen en daarmee het effect op het onderwijsproces.

Sub-variabele 1: Acceptatie = het eens zijn met de indicatoren

De acceptatie binnen de organisatie, de eerste sub-variabele van ‘omgang met’, is met één vraag en het benodigde doorvragen te achterhalen. ‘het eens zijn met’ is dan ook verwerkt in de hoofdvraag van deze variabele.

- In hoeverre bent u het eens met de inhoud van de indicatoren?

Sub-variabele 2: Ervaring = het beleven van de indicatoren

Naast de mate van acceptatie is ervaring de tweede sub-variabele van ‘omgang met’. De mate van acceptatie wordt meegenomen in deze sub-variabele, aangezien dit ook de ervaring raakt. Om dit verder uit te werken zijn twee andere vragen geformuleerd, die de huidige uitvoering en beleving op de werkvloer blootleggen. Na de sub-variabele ‘acceptatie’ van de indicatoren en de wijze waarop deze worden beleefd, kan vastgesteld worden hoe met ‘omgaat met’ de indicatoren.

Mate van acceptatie?

- In hoeverre bent u het eens met de inhoud van de indicatoren?

Wijze van uitvoering?

- Hoe wordt er op dit moment uitvoering gegeven aan de prestatie-indicatoren?

Wijze van beleving?

- Hoe werken de prestatie-indicatoren door op de werkvloer?

Effect op docent = reactie van het beleid die de docent direct ervaart

De laatste variabele die behandeld moet worden om de doorwerking van het beleid vast te stellen is het effect op de docent. Of, zoals de uitleg luidt: ‘reactie van het beleid die de docent direct ervaart’. Hier wordt een antwoord op gegeven middels twee vragen: ‘het effect op de docent’ en ‘het effect op het onderwijs’. Eerstgenoemde gaat over wat het directe effect is op de eigen werkzaamheden en het tweede wat het met het product, het onderwijs van de docent, doet.

Effect op de docent?

- Wat zijn volgens u (voor de docent) de effecten van het werken met deze indicatoren?
- In hoeverre bent u van mening dat de kwaliteit van onderwijs is verbeterd door de prestatie-indicatoren?

4.4.1 Betrouwbaarheid en Validiteit

Het is van belang dat het onderzoek betrouwbaar en valide is. Aangezien het een deductief onderzoek betreft zijn interne validiteit, betrouwbaarheid en externe validiteit (generaliseerbaarheid) onderdelen waar rekening mee gehouden moet worden (Blijenbergh, 2013, p. 110). Deze onderdelen worden hieronder los van elkaar kort behandeld.

‘Meten wat je wilt meten’, zoals vaak interne validiteit wordt omschreven, is van belang om daadwerkelijk een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Er moet aandacht zijn voor de operationalisatie van de concepten uit het conceptueel model. In de huidige samenstelling van de interviewvragen kan er een goed beeld geschetst worden van de doorwerking binnen de organisatie. De vragen zijn hierbij zo opgesteld dat het de concepten behandelt en op die wijze de doorwerking kan laten zien. Wanneer er wordt gereageerd op deze vragen wordt er gemeten wat er gemeten moet worden. Hierbij is er de mogelijkheid om in een semigestructureerd interview door te vragen of verhelderende vragen te stellen. Risico hierbij is wel dat de input erg afhankelijk is van de houding en kennis van de respondenten. Daarnaast bestaat de kans dat de interviewer zich teveel laat leiden door de inbreng van de respondent. Om de validiteit te borgen is het voor de interviewer van belang dat hij de interviewvragen als leidend hanteert en zo de interviews afneemt zoals ze zijn opgesteld.

Bij betrouwbaarheid is in een kwalitatief onderzoek controleerbaarheid van groot belang (Blijenbergh, 2013, p. 111). Nadat de interviews hebben plaatsgevonden worden de interviews gecodeerd aan de hand van de verschillende thema's en overeenkomsten dan wel verschillen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende universiteiten om op die wijze een vergelijking te kunnen maken en ook de mate van uniforme doorwerking kan wordt vastgesteld. Doordat de universiteiten en thema's los van elkaar worden besproken middels citaten van respondenten die expliciet per functie worden genoemd, kan het onderzoek gecontroleerd worden. Daardoor kunnen de conclusies die daarop volgen ook door de lezer worden getrokken.

Alvorens er wordt overgegaan tot de verwerking van de interviews – zoals hierboven beschreven –, is het ook van belang stil te staan bij de vraag in hoeverre het onderzoek herhaalbaar is in de uitvoering. Ten eerste moet gesteld worden dat dit onderzoek staat of valt bij de inbreng van de respondenten. Zij geven immers hun input aan dit kwalitatieve onderzoek. Een precieze herhaalbaarheid is wat dat betreft geen mogelijkheid, maar de wijze

waarop het onderzoek is ingericht is wel te herhalen. De verschillende thema's kunnen bij een herhaling van het onderzoek vanzelfsprekend worden behandeld en ook de verschillende lagen binnen de universiteit kunnen, met de huidige verdeling van respondenten, los van elkaar geïnterviewd worden. Het is ook van belang stil te staan bij de rol van de interviewer. Hoewel de interviewer de thema's van het onderzoek als leidend hanteert, is het bij doorvragen en wijze van opstelling erg persoonsgebonden. De herhaalbaarheid hiervan is welhaast onmogelijk, maar bij goed gebruik van de interviewvragen en verduidelijkende vragen, is er de mogelijkheid dat de grote lijn van de interviews hetzelfde is.

Het laatste punt is de externe validiteit. In een onderzoek binnen een organisatie is het uitdagend om uitkomsten te generaliseren. Daarom is het goed om een vergelijking te maken tussen verschillende organisaties om op die wijze wel generaliserende uitspraken te kunnen doen. Het gaat hierbij om twee mogelijkheden van generaliseren; generalisatie binnen de cases (universiteit) en tussen de cases (universiteiten).

Binnen de case is de mogelijkheid tot generalisatie lastig, aangezien de verschillende lagen over het algemeen uit één respondent bestaan. De ervaring van één persoon kan natuurlijk niet als leidend worden beschouwd. Daar is de selectie, er bestaan in deze situatie niet meer mensen binnen de opleiding met dezelfde functie, te klein voor. Als het gaat om generalisatie buiten de cases is er meer mogelijk. Er wordt immers drie keer eenzelfde groep respondenten geïnterviewd, die met hetzelfde beleid te maken hebben. De situatie is voor hen hetzelfde en het beleid is voor hen allen nieuw. Generaliseren buiten de cases is dan ook bruikbaar. Zowel als het gaat om bijvoorbeeld een vergelijking tussen bestuurlijke niveaus op de verschillende universiteit, als een vergelijking tussen de drie universiteiten aan sich.

5 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de vergelijkende gevalsstudie beschreven. Het gaat hierbij om de dertien interviews op drie verschillende universiteiten. Er is dan ook voor gekozen om de thema's per universiteit te beschrijven, om op die manier overeenkomsten dan wel verschillen inzichtelijk te maken.

5.1 Bekendheid

De eerste variabele betreft de controle-variabele van het onderzoek. Middels deze variabele wordt duidelijk in hoeverre men bekend is met de indicatoren. Naast dat het inzicht geeft in hoeverre de respondent bekend is met het beleid en in staat is antwoord te geven op de verschillende vragen, geeft het ook input voor de wijze waarop het beleid is ingevoerd; bewust, of onbewust?

Universiteit A

Op de eerste universiteit was er weinig bekend over de prestatieafspraken. Hoewel de decaan (Decaan A, 2014/08/12) de nodige informatie kon geven in de loop van het gesprek, was dit bij de andere gesprekspartners minder het geval. De docenten kenden allen een aantal indicatoren, maar voor het grootste gedeelte was het voor hen onbekend terrein. “Ik kan me niet herinneren dat wij ooit heel concreet gehoord hebben van dit zijn de prestatie-indicatoren”, meldde een docent (Docent A1, 2015/09/15). Ook de andere docent sprak over “een aantal weet ik er wel, maar het is volgens mij een soort natuurlijk proces” en “ik ben alleen op de hoogte van het behalen van de BKO” (Docent A2, 2015/09/15). De onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12) merkt dat sinds zijn korte aantreden hij nog weinig met deze zaken in aanraking is gekomen: “die targets, deels ken ik ze, deels helemaal niet en stuur ik ze relatief, maar herken ik ze wel”.

Universiteit B

Ook bij de tweede universiteit werd er op een dergelijke wijze gereageerd op de bekendheid van de prestatie-indicatoren. De reactie “kan je ze nog even noemen, want contacturen..” op (Docent B2, 2014/10/06) was hierbij het meest typerend. De andere docent (Docent B1, 2014/09/09) bleek echter op basis van het algehele interview wel over de nodige informatie te beschikken. Volgens de onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02) zijn de meeste docenten niet op de hoogte van de afspraken: “de docenten die het uitvoeren, daarvoor is het allemaal veel verder weg”. Bovenin de organisatie is er meer duidelijkheid over, mede

doordat er in een vroeg stadium over gesproken werd. Hierbij werden ook mensen van de werkvloer uitgenodigd “maar dat was meer later, nadat we al een stuk klaar hadden”, aldus de decaan (Decaan B, 2014/07/15).

Universiteit C

Bij universiteit C komt duidelijk naar voren dat op hoger niveau veel bekend is over de prestatieafspraken. Zowel het bestuurslid, de decaan en de onderwijsdirecteur hebben duidelijk voor ogen wat de prestatieafspraken behelzen en wat hiermee gedaan wordt. “Een goed gesprek tussen college en het ministerie en daar werden wij als decanen van op de hoogte gehouden”, aldus de decaan (Decaan C, 2014/07/14). Ook de onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10) laat, vooral in het verloop van het gesprek, zien over veel kennis te beschikken. Hij wordt dan ook als goeroe gezien. Hij spreekt dan ook eerder over de bekendheid in de organisatie: “Als jij drie mensen kunt vinden in het gebouw die jou kunnen uitleggen wat prestatieafspraken zijn, dan krijg je van mij honderd euro.” De gesprekken met de docenten bevestigen deze stelling: “Nee, dat zou niemand weten hier” en “Oh, dat weet ik niet eens..” aldus een docent (Docent C2, 2014/08/26). De andere docent (Docent C1, 2014/07/21) nuanceert hierbij wel de zaak: “Die afspraken moeten op de een of andere manier worden geïmplementeerd in de opleiding, maar dat betekent niet dat iedereen precies moet weten hoe die afspraken vormgegeven zijn of wat het nou precies inhoudt.”

5.2 Implementatie

In dit onderdeel wordt er aandacht besteed aan de opdrachtgever en uitvoerder van het beleid. Het ministerie geeft de universiteit als het ware een opdracht, die de uitvoerder al dan niet uitvoert. Gezien de verwachting vanuit de theorie wordt de keuze en wijze van uitvoeren hier behandeld.

Universiteit A

Voor universiteit A was er vooral in de hogere lagen informatie in te winnen over de manier waarop de prestatieafspraken zijn geïmplementeerd. Op de vraag “Hoe bent u op de hoogte gesteld met de prestatieafspraken”, gaf de decaan (Decaan A, 2014/08/12) aan dat er naar aanleiding van het hoofdlijnenakkoord een onderwijsvisie is geformuleerd. Hier werden de onderwijsdirecteuren (de decaan was op dat moment onderwijsdirecteur) bij betrokken. Met de pijlers ‘kwaliteit, binding en duidelijkheid’ werd, vooral met ‘kwaliteit’, ook gefocust op de prestatie-indicatoren. Volgens de decaan kan men “twijfels hebben over de volgorde

waarin dingen hier gegaan zijn” (Decaan A, 2014/08/12). Er werd eerst gesproken over wat er gehaald moet worden, zoals het aantal contacturen, en daarna pas naar de leerdoelen. “Terwijl je onderwijs technisch juist eerst naar de leerdoelen van je cursus moet kijken” (Decaan A, 2014/08/12).

Volgens de huidige onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12) is er veel focus op de indicatoren, maar hij geeft wel aan dat “het college [gelukkig] nog wel de ruimte [geeft] in de algehele missie van niet per se kwantiteit, maar ook kwaliteit.” Alleen targets nastreven zou het functioneren niet bevorderen. De onderwijsdirecteur en decaan fungeren als spreekbuis richting het college en hadden in de implementatie van de indicatoren een belangrijke rol: “Ik spreek onderwijs directeuren aan op de prestatie-indicatoren, net als ik door het CvB daarop wordt aangesproken als decaan” (Decaan A, 2014/08/12).

Universiteit B

Ook bij universiteit B werd er gewerkt met een onderwijsvisie, of zoals het daar werd genoemd, een strategisch plan. “Er is op de hei gezeten om te kijken wat is nou onze ambitie en hoe kunnen we die prestatieafspraken daarbij gebruiken”, stelt de decaan (Decaan B, 2014/07/15). Er werden ook mensen van de werkvloer uitgenodigd, maar dat was later in het proces. Dit proces was echter al in gang gezet alvorens de prestatieafspraken in het hoofdlijnenakkoord waren vastgesteld. “Die die zijn er in meegenomen. Het was niet echt de reden om hiermee te beginnen”. Er wordt in de loop van het traject veel met het bestuur gesproken, om op die manier onder andere te bespreken waar tegenaan gelopen wordt.

De onderwijsdirecteur is tevreden met de manier waarop de zaken zijn en worden geïmplementeerd. Hoe men op de hoogte is gesteld, is echter onduidelijk. De kans is groot dat dat in één van de overleggen die regelmatig plaatsvinden tussen onderwijsdirecteuren en rector gebeurt. “We worden als onderwijsdirecteuren door de rector heel erg in het centrum gezet” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02). Middels deelprojecten werden onderwijsdirecteuren op verschillende gebieden ingezet, om op die manier de implementatie van de indicatoren gestroomlijnd in te voeren.

Hoewel via één docent niet duidelijk naar voren kwam wanneer hij precies in aanraking is gekomen met de prestatieafspraken, kon een andere docent zich herinneren dat er nog wel inspraak was in het strategisch plan, zoals ook de onderwijsdirecteur aangaf. De voorwaarden

zijn daarbij duidelijk, hoewel de verdere invulling daarvan een verantwoordelijkheid is voor de cursus coördinator (Docent B2, 2014/10/06). Middels het interview met de onderwijsdirecteur kan daaraan toegevoegd worden dat de rendementen vooral bij het bestuur liggen, maar “docenten zien bijvoorbeeld heel erg dat ze die contacturen moeten halen” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02).

Universiteit C

De derde universiteit had duidelijk het meest te melden als het gaat om de implementatie van de prestatieafspraken. Hier gaf natuurlijk het bestuurslid ook het nodige inzicht, terwijl bij de andere universiteiten deze laag in de interviews mist. Volgens het bestuurslid was het eerst de bedoeling dat OCW de indicatoren zou vaststellen, maar dat de VSNU hier verandering in heeft aangebracht. “De VSNU heeft toen gezegd, laten we nu zelf de regie in handen houden en zelf een hoofdlijnenakkoord maken en hierin opschrijven over wat wij denken dat haalbaar is” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Dat er budget aan was gekoppeld, was volgens het bestuurslid een goede stok achter de deur: “Je krijgt het snelst beleid geïmplementeerd, als je inhoud koppelt aan geld. (Bestuurslid C, 2014/07/14)” Om het beleid zo goed mogelijk te implementeren is er gebruik gemaakt van verschillende projectteams, wat voor het bestuurslid een gebruikelijke werkwijze was. “Ik probeer zoveel mogelijk mensen diep in de organisatie, zowel in de staf als wetenschap geschoold mee te krijgen in dat beleid. Want zij moeten het doen. (Bestuurslid C, 2014/07/14)”

De onderwijsdirecteur zag deze beweging ook binnen het bestuur, maar zag in het begin wel een duidelijk ‘wij/zij’. Naarmate het proces vorderde kreeg de onderwijsdirecteur echter een centrale rol in het geheel. De onderwerpen lagen vast, maar de verdere uitwerking daarvan werd door de onderwijsdirecteur uitgevoerd. “Ik ga overtuigen, argumenteren, ik ga met ze {docenten, red.) praten. (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10)” Via de andere gesprekken binnen de universiteiten werd de rol van de onderwijsdirecteur duidelijk. Zelfs op andere universiteiten werd hier naar gerefereerd.

De decaan (Decaan C, 2014/07/14) van de universiteit werd in het overleg tussen decanen en het college van bestuur op de hoogte gesteld van de prestatieafspraken. Daarvoor was er “natuurlijk ook hele discussie van wat moeten wij hiermee, als universiteit?” De staatsecretaris benoemt als het ware de raad van toezicht van een universiteit, volgens de decaan. Hij voegt hier aan toe: “Dat is in Engeland oninvoerbaar. (Decaan C, 2014/07/14)”

De decaan houdt op dit moment in grote lijn bij hoe de verschillende faculteiten functioneren op het gebied van de prestatie-indicatoren.

Een docent stelt dat hij “wel een beetje het idee [had] dat je zelf moest uitzoeken wat je er eigenlijk mee moest. Het werd niet gestuurd vanuit visie, het werd gewoon gestuurd op het proces. (Docent C1, 2014/07/21)” Het werd slecht ontvangen in het begin, “maar dat verandert wel, zoals het altijd gaat met veranderingsprocessen” (Docent C1, 2014/07/21). Het is volgens de docent een politieke keuze geweest, waar je aan moet voldoen. “Dus dan kan je niet zeggen dat doen we niet” (Docent C1, 2014/07/21).

De andere docent gaf aan dat het snel in in de afdeling is geïmplementeerd. “op een gegeven moment krijg je dan bericht van [de onderwijsdirecteur] erover, maar het was niet echt expliciet dat alle medewerkers bij elkaar werden geroepen om dat aan te kondigen” (Docent C2, 2014/08/26). Volgens de docent hoor je er “als docent niet veel van, tenminste niet in directe zin. Je hoort wel dat er bijvoorbeeld meer contacturen moeten komen of werkgroepen, maar niet de achterliggende reden” (Docent C2, 2014/08/26).

5.3 Acceptatie

Een van de zaken die belangrijk zijn voor de doorwerking binnen de organisatie is de acceptatie van het beleid. Deze vraag is dan ook voorgelegd aan de verschillende respondenten. De indicator die hier het meest werd genoemd was de ophoging van het aantal contacturen. Ook uitval- en rendement-cijfers kwamen vaak aan de orde, waarbij vooral de hogere lagen (meer beleidsmatige indicatoren) input gaven. De resultaten worden hieronder per universiteit beschreven.

Universiteit A

Als het gaat om de acceptatie van de verschillende indicatoren, was er niet echt een lijn te vinden in de thema's die de verschillende lagen naar voren brachten. Hoewel bepaalde zaken dichter bij de docenten staan dan bij hogere lagen en andersom, werd er redelijk willekeurig gesproken over de verschillende thema's. Drie van de vier respondenten gaven echter wel aandacht aan de contacturen. Het werd geaccepteerd volgens een docent, maar of iedereen “er blij mee was” (Docent A1, 2015/09/15), is een tweede. De decaan geeft aan dat er veel discussie was over zowel “het aantal als over wat nu precies een contactuur is” (Decaan A, 2014/08/12). Ook de onderwijsdirecteur ziet deze twijfel. Als je docenten afrekent op het

aantal en niet de wijze waarop, doe je de docenten onrecht, volgens de onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12).

Twee andere onderwerpen die werden genoemd waren rendement/uitval en BKO. Laatstgenoemde werd door een docent (Docent A1, 2015/09/15) naar voren gebracht; een basiskwalificatie die werd betiteld als “een goede zaak”. Als het gaat om rendement/uitval waren degene die het benoemden zich er bewust van dat hier iets aan moet gebeuren, maar wel op een zorgvuldige manier. “Bij hoeveel punten valt iemand eruit?” stelt de decaan (Decaan A, 2014/08/12). De tweede docent geeft daarbij aan dat snelle uitval “eigenlijk heel goed” is, dat is immers minder verloren tijd voor de docent (Docent A2, 2015/09/15).

Universiteit B

Bij universiteit B zijn het de twee docenten die contacturen aanstippen. Een docent ziet het als “voldongen feit” (Docent B2, 2014/10/06), waarbij iedereen zich er nu wel naar gevoegd heeft. De andere docent spreekt over een bureaucratische realiteit: “zo van oké, we moeten van de minister hier aan voldoen, het kan eigenlijk niet uit, tenminste niet meteen” (Docent B1, 2014/09/09). Er is hier duidelijk op te merken dat de docenten het idee hebben dat ze niet anders kunnen en maar gewoon de lijn moeten volgen. Ook de decaan spreekt zich hierover uit: “Dus ik denk dat als je onderwijzers gaat interviewen, dan krijg je duidelijk de mening van nou, op zich dat we meer onderwijsuren gaan maken dat is goed en het is ook goed om op die manier over het onderwijs na te denken, maar dat het precies zoveel uren moeten zijn” (Decaan B, 2014/07/15).

Een docent en onderwijsdirecteur spreken ook nog over het honourstraject. Beiden geven aan dat het op zich niet slecht is, maar het de vraag is of studenten er echt achter staan wanneer zij dit traject doen: “het is dan ook heel erg prestatiegericht. Terwijl ik juist vind dat studenten ook juist moeten kunnen spelen met intellectueel materiaal. Daar heb je ruimte voor nodig”, aldus een docent (Docent B1, 2014/09/09). De onderwijsdirecteur voegt daar aan toe: “een groot deel van de studenten doen het alleen maar, omdat het goed op hun cv staat. En werkelijk niet omdat ze intrinsiek gemotiveerd zijn en graag zo veel willen doen” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02).

Naast twee concrete onderwerpen wordt er verder vooral algemeen over de prestatie-indicatoren gesproken. Een docent stelt: “En in zijn algemeenheid, en zeker van wat ik me

herinner van toen die prestatieafspraken gemaakt waren, toen was het geluid wel een beetje op de vloer van: hmm, hoe moeten we dit allemaal gaan doen?” Later wordt hier aan toegevoegd “het gevaar daarvan (prestatie-indicatoren, red.) is dat het alleen maar een financiële prikkel is” (Docent B2, 2014/10/06).

Universiteit C

Ook bij universiteit C spreken de docenten over de ophoging van het aantal contacturen. Hier verschillen zij echter van mening. Terwijl de ene docent spreekt over een “vorm van beloning van studenten” (Docent C1, 2014/07/21), laat de andere weten: “Het leverde niet heel veel weerstand op, maar niemand stond er om te springen van enthousiasme” (Docent C2, 2014/08/26) De onderwijsdirecteur is er ook gematigd over: “Je betaalt gewoon collegegeld en ik vind dat je dan wel twaalf uur onderwijs mag krijgen. En het is natuurlijk een willekeurige norm, maar ik vind het eigenlijk wel goed. Het is hier geen deeltijdopleiding, het is ook geen open universiteit, je moet er gewoon voor zorgen dat de studenten hier zijn en hier geregeld komen en inderdaad een behoorlijke dot onderwijs krijgen” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10).

Verder spreken de ‘hogere lagen’ allemaal over de rendement-uitvalcijfers. Het bestuurslid reageert positief: “Kijk, als ik kijk naar de Nederlandse situatie, dan vond ik het op zich niet gek dat we het rendement bij de kop pakten” (Bestuurslid C, 2014/07/14). De onderwijsdirecteur is het hier mee eens: “En het zijn ook wel doelen die ik wel deel, dus ik vind ook eigenlijk het niet kunnen dat je een opleiding hebt, die aansluit op het VWO, waarvan vijftig procent van de studenten uit het VWO uitvalt. Dat vind ik eigenlijk niet kunnen, dus je gaat maar wat doen” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10). De decaan denkt hier echter anders over: “Als je zegt dat het eerste jaar is voor de oriëntatie, dan val je eruit. Dan moet je daar geen KPI op zetten. Dat is toen uiteindelijk wel doorgegaan, onder protest, volgens mij waren de meeste decanen daar in principe niet blij mee” (Decaan C, 2014/07/14).

5.4 Ervaring

Naast acceptatie was ervaring ook een belangrijk element in de interviews. Hoewel het soms lastig was om een goed onderscheid te maken tussen acceptatie en ervaring, zijn hier toch een aantal zeer interessante zaken naar voren gekomen. Bij universiteit A kwam er helaas weinig naar voren op het gebied van ervaring, maar bij de andere universiteiten was dit wel het geval. Reacties op het gebied van haalbaarheid, overbodigheid en meetbaarheid kwamen bij bijna

(behalve universiteit A) alle universiteiten naar voren en geven een goed beeld van hoe de respondenten de indicatoren ervaren

Universiteit A

Haalbaarheid

Door twee van de vier respondenten wordt bij universiteit A gesproken over haalbaarheid. Dit komt naar voren wanneer zij spreken over contacturen en rendement/uitval. De decaan spreekt over contacturen: “Omdat dat in 1 keer was van je moet die 15 uur (op deze universiteit is 15 de norm, red.) volmaken. En dat deed iets te veel geforceerds. Dat kon je zeker in het eerste jaar zien. Het is de vraag of het de kwaliteit van die contacturen ten goede komt” (Decaan A, 2014/08/12). Een docent zet vraagtekens bij het rendement/uitval-cijfer: “Misschien werkt het wel heel goed. Misschien gaat daar onze uitval nog wel van omlaag, maar we zitten wel een beetje tegen een grens aan. Je kunt geen opleiding hebben die nul procent uitval genereert. Dat moet je ook niet willen, want dat betekent dat iedereen alles haalt. Of het onderwijs is te makkelijk, of de student past echt heel precies erbij” (Docent A1, 2015/09/15).

Meetbaarheid

Meetbaarheid was een ander onderdeel dat naar voren kwam bij de interviews. De twee docenten en een onderwijsdirecteur spraken over in hoeverre de indicatoren meetbaar zijn, vanuit hun eigen ervaring. De onderwijsdirecteur stelt dat het meten van onderwijsuren niet de norm moet zijn: “Daarmee doe je docenten onrecht als je zegt je onderwijs is fout, je moet van twaalf naar vijftien” (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12). Een docent voegt hier aan toe dat er weinig is veranderd: “Maar contacttijd is natuurlijk echt fysieke aanwezigheid. Dat is iets opgerekt volgens mij, onderwijsuren. En op die manier kom je dan aan die twaalf uur. Dat is een bureaucratische beweging. (Docent A1, 2015/09/15)” De andere docent wijst hierbij ook op het harde karakter van de indicatoren: “De organisatie in de universiteit is alleen geïnteresseerd in de concrete, omdat dat hard te maken is met cijfers” (Docent A2, 2015/09/15).

Universiteit B

Haalbaarheid

Bij universiteit B schenken ook twee van de vier respondenten aandacht aan haalbaarheid. Een docent en de decaan zijn beide niet negatief over de indicatoren, maar geven wel aan dat

voorzichtigheid geboden is. Zoals de docent stelt: “Ik vind op zich dat het geen slecht idee is, maar je moet er wel over nadenken of het haalbaar is, met de middelen die er zijn” (Docent B2, 2014/10/06). De decaan laat op meerdere momenten horen wat de mening is over de indicatoren in termen als “Ja, ik verwacht ook helemaal geen problemen, volgens mij gaan we het allemaal halen, maar toch geeft het stress bij mensen” (Decaan B, 2014/07/15). Er wordt daarnaast concreet ingegaan op twee indicatoren door de decaan: “We gingen van acht contacturen naar twaalf ongeveer. Dat is een behoorlijke stap” en “het (rendement/uitval) is best een ambitieus getal” (Decaan B, 2014/07/15).

Meetbaarheid

De meetbaarheid van de indicatoren werd in drie van de vier gesprekken genoemd. Zowel de onderwijsdirecteur, decaan als een docent gaven aan hier vraagtekens over te hebben. De decaan meldt dat “soms mensen veel meer nadenken van is dit goed genoeg voor de minister, in plaats wat wil ik eigenlijk echt zelf doen” (Decaan B, 2014/07/15), doelend op de verantwoording van de onderwijsuren. De onderwijsdirecteur zit op dezelfde lijn en richt zich ook op de onderwijsuren: “Dat vind ik een beetje griezelig eraan. We moeten niet denken met z’n allen dat als we de cijfertjes op orde hebben, dat het dan goed is. Het is wel belangrijk dat je daarmee ook daadwerkelijk de kwaliteit van het onderwijs verbetert” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02). Een docent zegt over dezelfde indicator: “Het gevaar is dat je iets verzint wat dan op papier een verhoging van de onderwijsuren oplevert, maar in feite niet goed werkt” (Docent B2, 2014/10/06). Allen zien de ophoging van de onderwijsuren niet per se als kwaad in de organisatie, maar de kwantitatieve afrekening daarvan geeft volgens hen de verkeerde impuls.

Overbodigheid

Twee van de vier respondenten (beide op hoger niveau) spreken op universiteit B over een bepaalde mate van overbodigheid. De decaan geeft aan: “Ja, ik weet niet als we ze (indicatoren, red.) niet hadden gehad, dan hadden we ook heel veel van die dingen wel gedaan, dus dat vind ik dan lastig te zeggen. Het zijn geen lastige indicatoren” (Decaan B, 2014/07/15). De onderwijsdirecteur voegt hier op specifiek niveau aan toe: “Ik heb een fantastisch rendement. Al zou ik niets doen, dan zit ik aan een fantastisch rendement” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02). Op hoger niveau in deze universiteit is dan ook de mening aanwezig dat indicatoren niet per se voor een beweging hebben gezorgd.

Universiteit C

De derde universiteit gaf veel informatie over de ervaringen binnen de universiteit. Enige smet hierop is dat bij het bekijken van de resultaten duidelijk werd dat er bij een docent (Docent C2, 2014/08/26) te weinig bij is stilgestaan. Toch kunnen er een aantal rake uitspraken opgetekend worden, die zowel op het gebied van haalbaarheid, meetbaarheid, als overbodigheid zijn onder te verdelen.

Haalbaarheid

De onderwijsdirecteur en decaan geven aandacht aan de haalbaarheid van de indicatoren. Zij stellen, middels verschillende voorbeelden dat de kans groot is dat de indicatoren worden gehaald. Echter de contacturen zijn volgens de decaan van een andere orde: “Die 12-uur is een hele andere, want dan ga je zeggen dat de kwaliteit van het onderwijs afhangt van het aantal contacturen. Nou, dat was allemaal ten tijde van de ophok-uren, dus iedereen zei “dat lijkt mij niet zo hele sterke”” (Decaan C, 2014/07/14). De onderwijsdirecteur vatte het als volgt samen en liet daarmee zien de indicatoren goed te kennen: “Nou, docentkwaliteit is sowieso goed vind ik. Bachelor-rendement is goed te beïnvloeden. Onderwijsintensiteit, ja, ik vind twaalf uur in het eerste jaar een heel fatsoenlijk streefgetal. En de indirecte kosten, daar ga ik niet over” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10).

Meetbaarheid

Een docent, de onderwijsdirecteur en bestuurslid gaven allen aandacht aan de meetbaarheid van de indicatoren. De decaan spreekt over een verandering in de boeken: “Omdat die qua parameter veel makkelijker in de boeken op te nemen is. Beetje schuiven bijvoorbeeld” (Decaan C, 2014/07/14). Hij spreekt hier over een prikkel die niet per se de onderwijskwaliteit verhoogt. Het bestuurslid haalt de rendement/uitval-cijfers erbij en vindt dat er genuanceerder gekeken moet worden naar dergelijke cijfers: “Als ik kijk naar onze uitval, die is heel hoog, dertig procent, maar de helft van die dertig procent gaat iets anders doen dan ze gedacht hadden. Nu heb ik een keer die switchers gevolgd en die doen het veel beter, waarom, omdat ze blijkbaar erachter kwamen van die iets niet wat ik wilde en er is dan een andere opleiding waar ze gemotiveerder voor zijn, dus daar maak ik me helemaal niet druk om” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Dit punt is te vertalen als: meten is prima, maar soms zijn er effecten die nog beter zijn. Een docent spreekt met algemenere woorden: “Ik denk dat een heleboel van die prestatieafspraken de nadruk ligt op kwantiteit, dat is heel duidelijk zeg

maar gekwantificeerd, wat die kwantiteit dan moet behelzen” en “als je op kwantiteit stuurt, krijg je kwantiteit” (Docent C1, 2014/07/21).

Overbodigheid

Ook op de derde universiteit viel het thema overbodigheid op. Dit kwam in vrijwel alle interviews aan de orde. De onderwijsdirecteur spreekt over: “Nou, er is nog wel veel veranderd, maar niet per se door de prestatieafspraken” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10). Hieruit is op te maken dat zonder de prestatieafspraken, het ook was gebeurd. De decaan sluit zich hierbij aan: “De belangrijkste dingen stonden al in dat instellingsplan” (Decaan C, 2014/07/14). De docent ziet dit op lager niveau ook: “Inhoudelijk verandert er niet zo heel veel” (Docent C1, 2014/07/21). Het bestuurslid ziet op wat hoger niveau dat het in totaal eigenlijk weinig inhoudt: “Of je doet dat en je doet het flink en dit is eigenlijk zo even een beetje uitproberen. En ik denk dat dat ook de reden is dat mensen zoiets hebben van, ja, moet dat nou” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Allen spreken over overbodigheid van de indicatoren in het algemeen, zonder daarbij hun aversie uit te spreken.

5.5 Effect op docent

De laatste variabele die in dit onderzoek input geeft aan het hoofdelement ‘doorwerking’ is het effect op de docent. Zoals in de operationalisatie is aangegeven, zijn hier twee items aan gewijd; effect op de docent en effect op het onderwijsproces. Het ene gaat over welk effect de docent direct ervaart en het andere over wat het met de kwaliteit van het geven van onderwijs doet.

5.5.1 Direct effect op de docent

In dit onderdeel gaat het om wat voor direct effect dit beleid op de docent heeft. Wat verandert er in de werkzaamheden van docent als gevolg van de prestatie-indicatoren?

Universiteit A

Bij universiteit A betrof het effect op de docent meer verantwoording en een toenemende werkdruk. De onderwijsdirecteur, decaan en docent geven allen aan dat er meer verantwoording plaatsvindt. “Handleidingen tot in detailniveau”, aldus een docent (Docent A2, 2015/09/15). Ook de onderwijsdirecteur spreekt over de handleiding, met als voorbeeld de contacturen: “Inhoudelijk kon ik natuurlijk wel begrijpen – vind ik het een goed punt – van vijftien contacturen. Dus ik heb me daar inhoudelijk mee kunnen vereenzelvigen. Alleen de

invulling, die gaat over de ingeroosterde uren in de studiegids” (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12). Hoewel dit ook de ervaring raakt, geeft dit een verhoging van de verantwoording weer. De decaan ziet een algemene verschuiving van meer sturing en controle: “Ja, ik merk ook dat daar steeds meer op gestuurd wordt. De cijfers worden elk jaar bijgehouden” (Decaan A, 2014/08/12). Het was in de interviews lastig vast te stellen of dit een direct effect is van de prestatie-indicatoren, of dat dit een algehele ontwikkeling is in het onderwijs. Waarover meer in de analyse.

Datzelfde geldt voor het tweede element dat naar voren kwam: werkdruk. De decaan benoemde het als volgt: “Ik denk dat voor veel docenten op dit moment, met name de afgelopen twee/drie jaar, er zoveel ‘moet’. Dat heb ik zelf als onderwijsdirecteur ook wel ervaren. En veel vanuit goede wil, maar wel heel veel tegelijkertijd. Dus de kwaliteit van het onderwijs wordt steeds belangrijker. Het belang van studentenevaluaties, het belang van de ranking in de Elsevier enquêtes. En dat is belangrijk voor de keuzes die studenten gaan maken” (Decaan A, 2014/08/12).

Een docent, die nog niet zo lang op deze universiteit werkzaam was, zag ditzelfde beeld. Hij stipt hierbij de extra onderwijsuren aan en de combinatie met onderzoek: “Wat wel zo is, is dat de meeste docenten hier zowel een onderwijs- als een onderzoek aanstelling hebben en dat die balans soms wel lastig te vinden was. Voor mij persoonlijk was dat lastig te vinden. Je maakt gewoon veel meer uren aan onderwijs op. Het is voor mij dan soms lastig om het onderzoek functioneel goed uit te voeren” (Docent A2, 2015/09/15). De onderwijsdirecteur ervaart het als volgt, met de eerder beschreven nuance: “Op een of andere manier is het gevoel onder de staf, vaak bij de onderwijsdirecteuren, [...] of dat nou allemaal wel of niet door die indicatoren wordt aangestuurd, dat we wel heel veel directieven hebben. Steeds weer: waar wij mee te maken hebben, waar we ons op moeten richten” (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12).

Universiteit B

Ook bij universiteit B kwamen verantwoording en werkdruk naar voren. Directe effecten van de prestatie-indicatoren werden, net als bij de eerste universiteit, gemakkelijk benoemd, zoals verhoging van het aantal contacturen, rendement en verlaging van de uitval. De stap naar het daadwerkelijk effect op de werkvloer was echter moeilijker te maken. Verantwoording en

werkdruk werden echter wel aangestipt, ook met de nuancering dat dit afhankelijk is van meerdere factoren.

Alle vier de respondenten van universiteit B geven aan dat de verantwoording toeneemt binnen de organisatie en de prestatie-indicatoren daar invloed op hebben. De onderwijsdirecteur noemt het een afvink-cultuur: “Mensen vinden het wel een afvink-cultuur. Weer een bureaucratisch lijstje. Dat ze die ambities hebben, dat is anders dan dat je vindt dat het op deze manier afgerekend moet worden” (Decaan B, 2014/07/15). Een docent noemt het een bureaucratische reactie: “Ik denk dat het primair een bureaucratische reactie is geworden. Dat zorgt ervoor dat we de minister kunnen laten zien dat we het hebben, hoe we psychologie niet hebben georganiseerd bijvoorbeeld” (Docent B1, 2014/09/09). De onderwijsdirecteur ziet het ook liever anders: “Die stomme visitaties kosten nog steeds veel te veel tijd en energie om gewoon die tabelletjes en cijfertjes goed in elkaar te maken. Ik heb veel liever dat ze onverwacht naar de collegezaal komen. Of dat ze onverwacht een tentamen uit de kast trekken. Kom maar!” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02).

Als het gaat om werkdruk zijn alle respondenten dezelfde mening toegedaan. Een docent stelt het volgende: “Ik denk dat je dat heel goed ziet aan de werkdruk, omdat we steeds meer moeten doen in minder tijd. Kijk je ziet natuurlijk ook steeds meer kwaliteitslagen die gemaakt moeten worden, maar misschien niet rechtsreeks uit de prestatie-indicatoren, maar het stapelt wel op” (Docent B1, 2014/09/09). De andere docent sluit zich hierbij aan: “En een hoog ervaren werkdruk bij veel medewerkers hier. Uit een onderzoek kwam dat ondersteunend, maar ook wetenschappelijk personeel de werkdruk hoger ervaart. [...] En ik denk dat die prestatieafspraken daar een factor in zijn. Omdat het er gewoon op je bordje bijkomt” (Docent B2, 2014/10/06).

De twee respondenten die een functie hoger in de organisatie bekleden zijn het hiermee eens. “Voor de mensen die het moeten doen. En zeker de dertigers/veertigers die ook vaak jonge kinderen hebben, is dat wel zwaar. Dan gaat het niet alleen om de indicatoren, maar ook om het gezin runnen en genoeg informatie binnenslepen voor hun onderzoek. Dan kan het wel gaan wringen” aldus de onderwijsdirecteur (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02). De decaan stelt ditzelfde vast met harde woorden: “Mensen ergeren zich dood. De werkdruk wordt als heel hoog ervaren, omdat ze taken krijgen die ze niet willen doen. [...] En ik vind dat ook heel

goed te begrijpen. Je wilt niet dat mensen veel tijd aan dat soort dingen kwijt zijn” (Decaan B, 2014/07/15)

Universiteit C

Bij universiteit C was er duidelijk een verschil te vinden tussen de respondenten in het primaire proces en de respondenten op hogere niveau. Terwijl de docenten op het gebied van verantwoording en werkdruk de nodige input gaven, waren de andere respondenten vooral bezig met het directe effect van de prestatie-indicatoren. Eén en ander wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een docent spreekt zijn dubbele gevoel uit over de vele protocollen die zijn ontstaan binnen het onderwijs: “Ja, heel geprotocolleerd wordt alles. [...] maar het voordeel van die protocollering is nu wel dat we nu veel eerder op de rem kunnen trappen en tegen studenten kunnen zeggen: onvoldoende. [...] Dat je overal de juiste handtekeningen en de juiste formuliertjes. En dat iedereen dat ook weet... [...] Dan blijft het wel vaak hangen bij, ho, bij jullie zijn nog dertig procent van formuliertjes niet juist getekend. Dan gaat het toch wel om de aantallen” (Docent C1, 2014/07/21). De andere docent ziet ook een verandering qua verantwoording, maar vindt het een minder groot probleem in vergelijking met andere sectoren: “Ik vind dat je zelf nog redelijk wat vrijheid hebt. Vooral als je het vergelijkt met andere bedrijven, waar vrienden werken. Dan mag je denk ik niet klagen op een universiteit. Je vrijheid wordt wel minder. Je bent verplicht meer te doen. [...] Er moet meer verantwoording worden afgelegd. En ergens zit je daar niet op te wachten” (Docent C2, 2014/08/26).

Ook op het gebied van werkdruk geven beide docenten een verandering aan: “Ik denk dat de werkdruk is toegenomen. Ik denk dat mensen wat minder plezier halen eruit, omdat ze dus een beetje het gevoel hebben dat ze worden betutteld en gestuurd, eigenlijk. Daar hebben ze helemaal geen zin in” (Docent C1, 2014/07/21). De andere docent ervaart hetzelfde: “De werkdruk is zeker toegenomen. Er wordt meer van mensen verwacht dan vroeger. Als je bij ARBO zit, denk ik dat er wel meer mensen overspannen raken. Ik hoor er ook wel mensen over klagen. De werkdruk is echt wel toegenomen. Dat geldt niet alleen voor onderwijs, maar ook voor onderzoek” (Docent C2, 2014/08/26).

De respondenten op hoger niveau in de organisatie keken vooral vanuit hun bestuurlijke bril. Zij zagen vooral een direct effect op beleidsniveau en niet zozeer een verandering voor het primaire proces. Het bestuurslid: “Kijk, iedereen heeft een BKO, het rendement is in ieder geval zeventig procent, althans hier. Daar zitten we al bijna. Over valorisatie hebben we nagedacht, maar ja, daar waren we natuurlijk al wel mee bezig. Dus ja, het effect dat ik verwacht is dat grosso modo de universiteiten in Nederland deze gaan halen” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Er wordt later in het interview gesteld dat het gaat om “de wijze waarop het tot stand komt. En daar merk je nu in dat daar die organisatie een cultuuromslag maakt” (Bestuurslid C, 2014/07/14). De onderwijsdirecteur blijft ook beleidsmatig kijken: “Kijk nu zegt iedereen “wat een zegen, die these die in twaalf weken klaar is. Ik heb niet meer een ongebreidelde hoeveelheid studenten die allemaal vage dingen aan het schrijven zijn waarvan ik nooit weet of ze er ook nog zijn. Ik ben nu in twaalf weken van die lui af. Ik heb een groepje, twaalf weken, klaar. Dus het beïnvloedt hun werk wel ja. Dit is een voorbeeld, maar ik denk dat het voor heel veel dingen geldt” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10)

De decaan reageert op eenzelfde wijze als de voorgangers: “Dit heeft heel veel effect gehad, want we gaan bijna alles halen. Uitval en switch is een hele lastige, dat heb ik al aangegeven. BKO moet je een iets andere definitie mee hebben. Maar ik denk dat we met de bachelors ruim boven de zeventig procent komen. We hebben twaalf contacturen in de propedeuse. Iedereen die de BKO redelijkerwijs zou moeten hebben, heeft hem. Onze indirecte kosten zijn sowieso erg laag. Dit is allemaal al goed afgedaan.” Interessant is hierbij het verschil te zien tussen de wijze van reageren van de docenten en de andere respondenten. Waarover meer in de analyse.

5.5.2 Effect op het onderwijsproces

De vraag in hoeverre dit beleid bijdraagt aan een verhoging van de kwaliteit van het geven van onderwijs heeft op alle universiteiten veel reacties opgeleverd. Een eerste reactie was vaak een persoonlijk visie op de verandering onderwijskwaliteit, maar naarmate dit onderwerp verder ter sprake kwam werden vooral effectiviteit, studeerbaarheid en een verandering van het onderwijs in brede zin benoemd.

Universiteit A

De onderwijsdirecteur van universiteit A geeft aan te twijfelen over de daadwerkelijke invloed van de prestatieafspraken op de onderwijskwaliteit. “Kijk sowieso qua BKO daar

vind ik de directe link, professionalisering, didactisch gezien van docenten een terechte indicator, dat verbetert het onderwijs. Maar met een cynische blik, bachelor-rendementen is tricky, omdat als je docenten niet inhoudelijke kwaliteitseisen aan het laat, maar kwantitatieve slagingspercentages van groepen als target gaat stellen, dan heb je een risico” (Onderwijsdirecteur A, 2014/08/12). Via de decaan kan hier aan toegevoegd worden dat het er erg aan ligt hoe er naar onderwijskwaliteit wordt gekeken. “Dat hangt er vanaf hoe je kwaliteit definieert. Dat is wel interessant. Daar hebben we ook veel discussie over gehad met docenten. [...] Als je in termen van rendementen denkt, dan gaat het als elke cursus een slagingspercentage zou hebben van 70%, helemaal mis. Waar je naar toe moet, en daar zit volgens mij ook die samenhang met het BSA, is dat je als je na het eerste jaar de goede studenten hebt geselecteerd, je ervan uit moet kunnen gaan dat in het tweede en derde jaar een hoog percentage slaagt bij een goede cursus. Anders krijg je nooit dat mensen het halen. Dat wil niet zeggen dat je iedereen maar moet laten slagen”, aldus de decaan (Decaan A, 2014/08/12). Ook via deze respondent is een twijfel op te merken over de kwantitatieve kant van de indicatoren.

De docenten zijn een stuk korter in hun visie op een mogelijk verhoging voor de onderwijskwaliteit: “Wat je als student krijgt. Nou, ik denk dat het effect op de kwaliteit marginaal is” (Docent A2, 2015/09/15). De andere docent heeft er meer vertrouwen in, maar ziet wel een sleutelrol voor de docent: “Ja, ik denk dat het leidt tot betere kwaliteit. Alleen moet er wel een balans zijn met de werklast van de docent. Dat de docent die kwaliteit ook echt kan leveren” (Docent A1, 2015/09/15). De docent die het effect op de kwaliteit als marginaal bestempelde, nuanceert later in het gesprek de stelling: “Als je kwaliteit definieert als mooie cijfers en een goede doorstroom, dan is het een verbetering. Maar als je gaat kijken wat het bij de studenten teweeg heeft gebracht, dan heb ik daar heel erg mijn twijfels over” (Docent A2, 2015/09/15). De decaan sluit zich hierbij aan: “Maar ik denk dat een heel belangrijk doel van die prestatie-indicatoren gewoon is, dat er meer mensen zo snel mogelijk door de studie heen gaan” (Decaan A, 2014/08/12). Op het gebied van effectiviteit en studeerbaarheid lijken de indicatoren volgens deze respondenten dus geschikt.

De andere twee respondenten geven ook aandacht aan deze ‘versnelling’ binnen het onderwijs. Eén docent zet hier, naast deze constatering, echter wel een kanttekening bij: “Ik vraag me af of je dan toch niet te veel bezig bent met een heel schools systeem. Zonder dat je de student ruimte geeft om naast de studie zinvolle dingen te ondernemen” (Docent A2,

2015/09/15). De decaan ziet dezelfde beweging, maar staat er wat positiever tegenover: “Maar je had meteen mensen die zeiden van: het is een universiteit en is niet juist een heel belangrijk onderdeel van de academische opleiding, dat je leert je eigen tijd in te delen, dat je leert dat je uitstelgedrag vertoont en je er overheen zet enzovoort? Ja, dat is dus zo. Maar daarvan zegt de overheid dus blijkbaar: Nee, het moet gewoon op tijd af. En in alle eerlijkheid. Ik vind zelf als je kijkt als je na je universiteit in het bedrijfsleven komt, dan is het ook niet zo dat iemand zegt van nu heb je een jaar de tijd en dan gaan we eens kijken hoe het ervoor staat. Nee, je hebt veel meer fases waar je verantwoording moet afleggen” (Decaan A, 2014/08/12).

Universiteit B

Bij universiteit B zijn ze voorzichtig om te stellen of deze indicatoren daadwerkelijk onderwijskwaliteit verhogen. “Ik denk dat het te vroeg is om dat te constateren. Want dan moet het goed geëvalueerd worden en dat weet ik niet. Ik heb alleen mijn persoonlijke ervaringen. Dus dat is denk ik nog te vroeg” (Docent B2, 2014/10/06). De andere docent stelt in ieder geval dat het niveau niet omlaag is gegaan, maar het afhankelijk is van meerdere factoren, met als belangrijkste de uitvoerder: “Ik zou eigenlijk niet durven zeggen dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit is gegaan. Ik zou eigenlijk, merkwaardig vind ik dat ik de kwaliteit van ons onderwijs eigenlijk vrij hoog vind, bij (studie weggelaten, red), maar dat heeft wel heel erg te maken met het type individu dat het onderwijs uitvoert” (Docent B1, 2014/09/09).

Laatstgenoemde redenering wordt ook door de onderwijsdirecteur gebruikt: “Ik vind de kwaliteit van de docenten het meest centrale punt. Omdat ik echt denk dat de opleiding zo sterk is als de zwakste docent. En ik moet zeggen dat ik met het merendeel van mijn mensen heel erg blij ben” (Onderwijsdirecteur B, 2014/09/02). De decaan ziet dat een aantal indicatoren zeker onderwijskwaliteit dekken, maar “bijvoorbeeld het belangrijkste punt in mijn faculteit en ook bij psychologie is de verhoging van de onderwijs-intensiteit. En we denken allemaal dat de verhoging van de onderwijs-intensiteit de onderwijskwaliteit verhoogt, maar om zo’n precies getal te maken en mensen te dwingen om al hun cursussen precies daarop te krijgen, werk je ook in de hand dat het misschien meer.. (Decaan B, 2014/07/15)” Helaas is na deze opmerking niet doorgevraagd en stipte de respondent een ander onderwerp aan, maar hierbij is wel een twijfel over de kwantitatieve inslag op te vangen.

De decaan voegt er later in het interview studeerbaarheid aan toe: “Ik denk ook, die rendementscijfers gaan je niet zo zeer leveren dat je inhoudelijk beter onderwijs gaat geven, maar wel dat je de studenten beter begeleidt en je programma meer studeerbaar maakt. [...] Dat betekent dat studenten beter leren, dus de kwaliteit van het onderwijsleerproces gewoon beter is. Dat denk ik echt. Ik denk dat veel universiteiten dat onderschatten” (Decaan B, 2014/07/15). Ook een docent ziet dat effectiviteit steeds belangrijker wordt: “Het is, zoals ik al zij, een economisch ingegeven maatregel. En de overheid wilde daar, met name Halbe Zijlstra, die was de voornaamste exponent daarvan, die had daar eigenlijk ook een ideologisch motief bij, om te laten zien aan de samenleving – in mijn ogen – van de universiteiten moeten nu ook maar eens les gaan geven en zweverig gaan reflecteren, maar dat doen we al lang niet meer” (Docent B1, 2014/09/09). Deze docent ziet ook de verschuiving van het onderwijs die bij universiteit A werd aangestipt: “Ik denk dat wij er zelf ook voor hebben gezorgd dat de student meer constructief en meer strategisch naar het onderwijs is gaan kijken, namelijk, onderwijs is het middel om een diploma te krijgen, waar je later een goede baan in krijg”

Universiteit C

De derde universiteit gaf verreweg de meeste input aan dit element. Mede door de inbreng van het bestuurslid, maar ook door de aanwezige expertise op dit vlak. Het bestuurslid spreekt vooral over een kwaliteitsverhoging door een nieuwe inrichting van het proces, zoals ook bij ‘effect op de docent’ werd benoemd: “Ja, dus de inrichting van het proces, daar zie ik echt de effecten op kwaliteit” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Een docent denkt wel dat de onderwijskwaliteit is verbeterd door de prestatie-indicatoren: “Ja, dat denk ik eerlijk gezegd wel. Omdat als ik de afstudeerprojecten vergelijk van vroeger en nu, dat ik dan wel zie dat waar je vroeger een 6 voor kreeg, nu wel onvoldoende is. Het niveau is wel gestegen” (Docent C2, 2014/08/26). Helaas is dat volgen de docent niet het enige: “Je verliest er ook iets aan in de breedte. Bijvoorbeeld persoonlijke groei of reflectie” (Docent C2, 2014/08/26).

Laatstgenoemde opmerking wordt ook door de tweede docent gedeeld als het om de mogelijke verhoging van de onderwijskwaliteit gaat. “k heb wel het gevoel dat het zorgt voor een betere doorstroom. Dat studenten eerder klaar zijn. Ze kunnen eigenlijk ook niet anders, want dan krijgen ze een gigantische schuld, dus die zien de bui wel hangen. De kwaliteit is daarin denk ik uiteindelijk moeilijk te duiden” (Docent C1, 2014/07/21). Ook op deze universiteit dus aandacht aan studeerbaarheid.

Niet alleen de docenten benoemen dit aspect. Dit wordt sneller dan bij de andere universiteiten in de beantwoording meegenomen, zonder eerst op abstract niveau over onderwijskwaliteit te spreken. De onderwijsdirecteur benoemt het als volgt: “Nou, laat ik zeggen, het zorgt er hopelijk voor dat wij minder tijd verdoen. Dat studenten minder tijd verdoen, verkeerde keuzes en aan vertraging. En sommige dingen zijn ook wel beter, maar ik zou dus eerder zeggen, ‘ja, de leertraject-kwaliteit verbetert’, maar ik zou niet per se zeggen ‘de onderwijskwaliteit verbetert’, want wat je daar dan precies onder moet verstaan. Dat vind ik lastig, maar ik denk dat de leertrajecten beter zijn” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10). De decaan neemt deze visie bijna één op één over: “Wat je wilt bereiken is natuurlijk kwaliteitsverbetering, dat is een heel breed begrip, maar in ieder geval kwaliteit in de zin van dat de student met een redelijke snelheid door de opleiding gaat” (Decaan C, 2014/07/14). Dat is volgens het bestuurslid de kracht van de wijze waarop de indicatoren zijn geïmplementeerd in de organisatie: “De indicatoren niet, maar het feit dat al die curricula allemaal opnieuw zijn ingericht. Mensen hebben nagedacht over de samenhang, over het bereiken van eindtermen. Dat werkt. Daar geloof ik in” (Bestuurslid C, 2014/07/14).

Twee laatste opmerkingen van het bestuurslid en de onderwijsdirecteur illustreren nogmaals de visie die op deze universiteit leeft als het gaat om de prestatie-indicatoren: “Ik weet niet of je dit onderwijskwaliteit kunt noemen, want dat vind ik wel weer link, maar ik denk wel, het zijn allemaal onderwerpen waarvan ik denk: als wij efficiënt willen omgaan, en effectief willen omgaan met het geld dat we voor onderwijs hebben, dan zijn dit allemaal wel onderwerpen die van belang zijn” (Onderwijsdirecteur C, 2014/07/10). En het bestuurslid zet het als volgt: “Dus ik denk dat als je mij vraagt van vind je dat een mooie indicator van kwaliteit? Dan is mijn antwoord eigenlijk nee, maar gegeven de toenmalige situatie in Nederland, met je zulke bedroevend lage rendementen in bepaalde sectoren, kon ik op zich wel begrijpen” (Bestuurslid C, 2014/07/14). Deze meningen zijn samen te vatten als, niet optimaal, maar goed dat er aandacht voor is.

Op deze universiteit werd ook de verandering van het onderwijs in algemene zin aangestipt. Volgens zowel de decaan, onderwijsdirecteur als een docent was hier een verandering aan te wijzen. De docent bespiegelt het aan vroeger: “Toen ik zelf studeerde was het veel vrijer en dat heb ik wel als heel inspirerend ervaren. Je deed vakken die je leuk vond. Je kon komen en gaan wanneer je wilde. En dat is nu anders. Ik wil nog steeds dat mensen naar de colleges

komen, omdat ze het interessant vinden. Maar nu komen veel mensen omdat er ook een verplichting aan zit, omdat ze anders bijvoorbeeld een tentamenvraag missen. Het is nu veel moeilijker om echte uitdaging te bieden” (Docent C2, 2014/08/26). De onderwijsdirecteur ziet hetzelfde, maar is positiever: “Mensen vragen mij vaak: vind je het niet schools? Nee, het is gewoon zakelijk. Wij krijgen gewoon geld van de overheid waarmee we moeten zorgen dat wij die studenten dingen leren en dat proberen we zo goed mogelijk te doen en we proberen ze ook te leren dat het gewoon op tijd moet. En dat je er een beetje vlot mee moet wezen. Dus, ja. Dat vind ik wel goed.” De decaan tot slot wacht nog even af: “Het is wel een heel ander type onderwijs. Het is een andere club geworden. En we weten nog niet precies hoe dat uitpakt” (Decaan C, 2014/07/14).

Met dit laatste citaat worden de resultaten op basis van de interviews afgesloten. In het volgende hoofdstuk worden deze resultaten alvorens er conclusies worden getrokken geanalyseerd.

6 Analyse

Nu de resultaten op beschrijvende wijze zijn gepresenteerd is het van belang dit verder te analyseren. Door dit te doen, kan er een antwoord gegeven worden op de derde deelvraag van dit onderzoek: ‘Welke invloed hebben de prestatieafspraken op het onderwijsproces van de universiteit?’. Dit wordt middels de verschillende variabelen, die onderdeel uitmaken van het centrale begrip ‘doorwerking’ aangetoond.

6.1 Schematische analyse

Hieronder worden de variabelen in schematische wijze, per universiteit beschreven, zodat - in vergelijking tot de resultaten – op een compactere wijze duidelijk wordt hoe er over de verschillende thema’s is gesproken. Daarnaast is het ook gemakkelijker om overeenkomsten en verschillen aan te treffen. Middels een schema kunnen daarna de nodige zaken geanalyseerd en aangetoond worden.

Variabelen	Universiteit A	Universiteit B	Universiteit C
Bekendheid	Weinig bekend. Hogere lagen herkennen de indicatoren, docenten niet. Contacturen is wel bekend op de werkvloer.	Weinig bekend. Veel te ver weg voor docenten, aldus onderwijsdirecteur. Toch één docent met nodige kennis. Contacturen is wel bekend op de werkvloer.	Alleen op hoog niveau bekend wat de indicatoren inhouden. Wordt echter niet als een groot probleem gezien.
Implementatie	Op hoog niveau is wijze van implementatie bekend. Op laag niveau is er veel focus op de indicatoren, hoewel college nog wel wat ruimte geeft. Onderwijsdirecteur en decaan als hitteschild: staan centraal.	Veel zaken waren al aan de gang, voor het hoofdlijnenakkoord. Verdere uitwerkingen middels projecten. Onderwijsdirecteur centraal. Rendementen vooral bij bestuur, maar contacturen grotere verantwoordelijkheid voor docenten.	Wordt gebruikgemaakt van projecten, waarbij onderwijsdirecteur (die bij deze opleiding veel kennis heeft) centraal staat. Decaan stelt twijfel aan de kaak, maar ziet ook dat het niet anders kan. Docenten werden ietwat overrompeld. Het leek of zij het maar even moesten oplossen en hadden geen andere keuze

Acceptatie	Contacturen belangrijkste element (3/4 benoemen het). Aantal staat centraal en niet ‘hoe’ het gebeurt. Rendement wordt ook aangestipt (2/4). Vraag is wanneer iemand moet uitvallen en men is van mening dat vroege uitval juist goed is (= indicator niet bruikbaar).	Contacturen belangrijkste element (3/4, waaronder twee docenten). Voldongen feit, het moet nu eenmaal. Goed om over onderwijs na te denken, maar precies zoveel uren. Honourstraject (2/4) ook aangestipt: wat is de motivatie van studenten en moet hier op gescoord worden door de universiteit?	Contacturen (3/5) ook hier issue, maar verdeelder. Geen steun voor precieze cijfer, maar meer contacturen niet slecht. Wordt zelfs beloning door één docent genoemd. Verder focus op rendement/uitval (3/5 alle hogere lagen). Dat er wordt gewerkt aan rendementen is logisch volgens meerderheid van hen. Decaan geeft echter aan dat eerste jaar toch echt voor oriëntatie is.
Ervaring	Vraagtekens bij <i>haalbaarheid</i> (2/4); geforceerd en misschien te ambitieus? Bijvoorbeeld bij uitval is het streven naar ‘0’ niet mogelijk. Daarnaast is <i>Meetbaarheid</i> (3/4) een duidelijk aandachtspunt; men vindt het een bureaucratische beweging, wat onder andere onrecht doet aan docenten (bij bijvoorbeeld het aantal contacturen). Focus is er teveel op de cijfers.	Vraagtekens bij <i>haalbaarheid</i> (2/4). Geen slecht idee, maar haalbaar? Volgens decaan is het haalbaar, maar geeft toch druk, mede doordat visie niet duidelijk is. Ambitieuze, zoals bij uitval/switch. <i>Meetbaarheid</i> (3/4); focus op wat minister wil en niet op wat je zelf wilt. Cijfers goed betekent niet dat het helemaal goed is; papieren verhoging niet goed. <i>Overbodigheid</i> (2/4 van	Haalbaarheid (2/4 beide bij hogere lagen); zaken worden vast en zeker gehaald, maar contacturen van een andere orde (volgens decaan). Toch denkt de onderwijsdirecteur het te halen. <i>Meetbaarheid</i> (3/4); In de boeken is er wel een verandering mogelijk. Focus op wat er op papier komt te staan en niet wat er daadwerkelijk gebeurt. <i>Overbodigheid</i> (4/5): Veel veranderd, niet per se door indicatoren. Veel stond al

		hogere lagen); zonder indicatoren was het ook wel gelukt. Indicatoren hebben niet per se gezorgd voor een beweging.	in instellingsplan, dus inhoudelijk weinig veranderd. Bestuurslid had graag grotere stappen gemaakt, die is 'een beetje uitproberen'.
Effect op docent	(3/4) meer verantwoording; gaat om ingeroosterde uren. Cijfers worden elk jaar bijgehouden en er wordt meer op gestuurd. (3/4) spreken ook over toename werkdruk; balans tussen onderzoek en onderwijs (mede door onderwijsintensivering) lastig te vinden. Steeds meer directieven waar aan moet worden voldaan. <i>Kanttekening blijft dat dit niet één op één is te herleiden vanuit de prestatie-indicatoren, maar is wel weer iets extra's waar de organisatie rekening mee moet houden.</i>	(4/4) benoemen meer verantwoording. 'Een afvink-cultuur'. Een bureaucratische reactie, wat veel energie kost. Bij werkdruk ook (4/4). Het is een opstapeling van zaken en prestatie-indicatoren zorgen voor nog extra werkdruk. Decaan zegt zelfs dat mensen zich 'dood ergeren'. Docenten zouden hier niet lang mee bezig moeten zijn. Hierbij ook de kanttekening die bij universiteit A is te lezen	(2/5 de docenten); verantwoording wordt meer, en 'ergens zit je daar niet op te wachten'. Toch wordt het genuanceerd doordat het door één van de docent wordt vergeleken met andere sectoren. Ook spreken beide docenten (2/5) van extra werkdruk. Er wordt meer van mensen verwacht en er wordt 'betutteld en gestuurd', waardoor mensen minder plezier uit hun werk kunnen halen. Hierbij ook de kanttekening die bij universiteit A is te lezen Bij de hogere lagen wordt er vooral gesproken over de directe effecten van de prestatie-indicatoren op beleidsniveau. 'Het effect is dat we de cijfers gaan halen' is de lijn van deze

			respondenten.
Effect op onderwijs	Ligt eraan hoe je naar onderwijs kijkt. Percentages kunnen leuk zijn, maar gaat om daadwerkelijke kwaliteit, aldus de hogere lagen (2/4). Docenten zijn verdeeld: de één denkt dat het effect marginaal is, terwijl de andere denkt dat het goed effect heeft, maar het wel afhankelijk is van de docent. Alle vier de respondenten zien 'snelle doorstroom' als effect. Als snelle doorstroom de onderwijskwaliteitsverhoging behelst, is het een succes. Hoewel dit door een docent als een verschooning wordt gezien, zit de rest op de lijn dat het allemaal sneller gaat en een goede ontwikkeling is. Wel betekent dit een verandering van het onderwijs volgens twee respondenten	Universiteit B vind het lastig om vast te stellen of dit de onderwijskwaliteit verhoogt, maar er wordt in ieder geval geen rekening gehouden met een verlaging. Mogelijk nog te vroeg en staat of valt bij de uitvoering van docenten, niet zo zeer door de indicatoren. Zeker op het gebied van onderwijsintensiteit vraagtekens. Twee respondenten spreken ook over studeerbaarheid. Het gaat allemaal sneller en effectiever, hoewel hier wel vraagtekens bij gezet worden. 'een economisch ingegeven maatregel'	Alle vijf de respondenten zien een verandering van de onderwijskwaliteit, toegespitst op studeerbaarheid. Er wordt minder tijd verspild. De 'leertraject-kwaliteit' verbetert, zoals een respondent aangeeft. Mooie indicatoren zijn het niet, maar het brengt wel effectiviteit teweeg. Naast dit punt ziet men (3/5) ook een algemene verandering van het onderwijs. Het is schoolser geworden, maar de meningen hierover zijn verdeeld. De precieze effecten die het gaat geven is nog onduidelijk, aldus de decaan.

6.2 Beschrijvende analyse

Op basis van de interviews is er een situatie op te maken. Hoewel er een aantal verschillen zijn op te merken, op de ene universiteit werden bepaalde zaken in tegenstelling tot de andere niet genoemd, is te concluderen dat over het algemeen op de universiteiten de doorwerking eenzelfde karakter heeft. Dit is ook terug te vertalen naar de uniformiteit die in de beleidsanalyse naar voren kwam. Universiteiten zien de prestatiemeting als voldongen feit en voegen zich ernaar, hoewel zij de kwantitatieve insteek als overdreven bestempelen.

Bekendheid

De docenten zijn in bijna alle gevallen (5 van de 6), universiteit breed, niet op de hoogte van de prestatie-indicatoren. Naar verloop van tijd, wanneer er concreter ingegaan werd op de indicatoren, was er wel een en ander zichtbaar, maar het lijkt erop dat op dit niveau het weinig leeft. Op de hogere niveaus herkent men de prestatie-indicatoren en ziet men ook dat de docenten hier weinig kennis van hebben. Dit wordt echter niet als groot probleem ervaren, aangezien het zaken zijn die ver van de docenten zijn georganiseerd. Wel is de ophoging van het aantal contacturen een verandering die iedereen herkent, maar niet per se als onderdeel van de prestatie-indicatoren wordt gezien. Hiermee kan gesteld worden dat het gros van de prestatie-indicatoren (behalve het aantal contacturen) voor de docenten onbewust deel uitmaken van hun werkzaamheden. Middels de andere variabelen wordt duidelijk gemaakt in hoeverre dit het onderwijsproces beïnvloedt.

Verwachting 1: Als gevolg van de prestatiebekostiging implementeert de agent (universiteit) de indicatoren van de principaal (ministerie).

De verwachting vanuit de theorie was dat door de prestatiebekostiging de indicatoren werden geïmplementeerd. Dit is ook wat uit de gesprekken naar voren is gekomen. In alle gevallen is de onderwijsdirecteur van groot belang voor deze implementatie. Deze persoon moet op een zo goed mogelijke manier, op alle drie de universiteiten gebeurt dit middels projecten, implementeren. Bij twee van de drie universiteiten (A en C) komen de indicatoren op de werkvloer wel geforceerd over. Het moet gebeuren en het is aan de docenten om dit in goede banen te leiden. Veel indicatoren worden op hoger niveau geïmplementeerd, waardoor de docenten hier geen directe gevolgen van ervaren.

Natuurlijk is het beleid ingestoken als afspraak tussen het ministerie en universiteiten, maar gezien het karakter van het beleid - met kwantitatieve, objectiveerbare uitkomsten en daaraan een prestatiebekostiging gekoppeld - is de dominante rol van het ministerie als principaal duidelijk. Dat de indicatoren worden geïmplementeerd, als eerste aspect van de doorwerking, door de universiteit – de agent - is dan ook op deze wijze te verklaren. De agent kiest ervoor de meting in te voeren, omdat dit nu eenmaal verwacht wordt, maar bovenal om aanspraak te maken op de bekostiging, die van belang is voor de universitaire begroting.. Conclusie van het geheel is in lijn met de verwachting uit de theorie: de prestatiemeting wordt geïmplementeerd in de universiteiten.

Verwachting 2: Vanwege de zachte waarden binnen het onderwijs, ervaart de organisatie problemen in de omgang met de prestatie-indicatoren.

Omgang met #1 : Acceptatie

Acceptatie is de eerste sub-variabele van ‘omgang met de prestatie-indicatoren’. Hierbij is het van belang dat bovenstaande verwachting vanuit de empirie wordt bekeken.

Nadat duidelijk werd in hoeverre men bekend was met de prestatie-indicatoren, kon concreter ingegaan worden op de verschillende elementen van de prestatiemeting. Hierbij is de respondent uitgedaagd om zelf onderwerpen naar voren te brengen. Op alle universiteiten voerde de ophoging van de contacturen de boventoon. In alle gevallen spraken de docenten zich hierover uit en ook hogere lagen gaven hier aandacht aan. Op alle universiteiten werd er gesproken over het kwantitatieve karakter van deze indicator. Het streven naar meer contacturen werd door niemand bekritiseerd, maar wel de wijze waarop dit wordt bewerkstelligd. Er is in dit geval acceptatie voor het streven, maar niet het getal. Op twee universiteiten wordt er ook aandacht geschonken aan de rendement- en uitvalcijfers. Ook hierbij gaat het om de hardheid van deze cijfers, maar er is ook aandacht voor de inhoud van dit element. Bij universiteit C en A wordt aangegeven dat het de vraag is of deze indicator zaligmakend is, aangezien uitval niet per se negatief hoeft te zijn. Snelle uitval kan immers ook minder tijdverspilling betekenen, zo is opgetekend uit één van de interviews.

De twijfels uitspreken over het kwantitatieve karakter van de indicator en de hardheid van het getal, hangt erg samen met het eerder beschreven verschil tussen harde en zachte waarden. Op papier kan het element als indicator er goed uitkomen, maar dat hoeft niet direct te betekenen

dat dit in werkelijkheid ook zo wordt ervaren. Daarnaast is het de vraag of de zachte inhoud van het element is te vertalen in een concreet cijfer. Dit is dan ook op te vangen uit de reacties vanuit de verschillende universiteiten.

Universiteit B geeft nog aandacht aan de honourstrajecten en twijfelt of dit de juiste prikkel is. Echter bij de andere universiteiten is hier geen aandacht aan geschonken. Interessant is om te stellen dat er verder weinig zaken in twijfel worden getrokken. Het is nu eenmaal beleid en het moet uitgevoerd worden, zo lijkt de algemene teneur.

Omgang met #2 : Ervaring

Het tweede deel van ‘omgang met de prestatie-indicatoren’ was de ervaring die men heeft met de prestatiemeting. In vergelijking met de vorige drie variabelen bracht dit meer informatie waar de nodige uitspraken over gedaan kunnen worden. Het meest uit het oog springende is dat de drie universiteiten allemaal spreken over twee thema’s: meetbaarheid en haalbaarheid. Op twee universiteiten (B en C) wordt er ook overbodigheid genoemd. Deze thema’s worden hieronder los van elkaar besproken.

Meetbaarheid

Als het gaat om meetbaarheid zijn hier twee stromingen in te ontdekken. Het eerste punt gaat om de twijfel in hoeverre dergelijke zaken in kwantitatieve indicatoren moeten worden gegoten. Het voorbeeld van de onderwijsintensivering is hierbij weer het meest gekozen onderwerp, bij alle drie de universiteiten. Het lijkt om een verandering op papier te gaan en niet zo zeer een grote verandering in werkelijkheid. Bureaucratische beweging, verandering voor de minister en verandering in de boeken zijn voor de universiteiten uitingen om deze keuze in twijfel te trekken. Het gaat niet zozeer om dat de indicatoren niet gemeten kunnen worden, maar om de thema’s die op kwantificeerde wijze worden verantwoord. Het moet volgens de universiteiten gaan om de inhoud en niet om wat er op papier gebeurt. Ook hier wordt het verschil tussen harde en zachte waarden aangestipt; het gaat er niet om wat er op papier staat, maar om wat er in de ‘zachte’ werkelijkheid gebeurt met de elementen.

Haalbaarheid

Er leven geen grote twijfels over het al dan niet halen van de indicatoren. Dit is ook in lijn met het meetbaarheidsaspect, aangezien veel zaken met kleine aanpassingen kunnen worden behaald. Wel wordt er een bepaalde druk ervaren op alle universiteiten. Men gelooft erin dat

de zaken worden gehaald, maar men voelt, om het vrij te zeggen, de hete adem van het ministerie in de nek. Daarnaast wordt er door twee universiteiten de kanttekening gemaakt, zoals ook bij acceptatie werd gedaan, dat rendement/uitval wel een erg ambitieus is.

Overbodigheid

Het derde element dat door twee universiteiten naar voren werd gebracht, is de overbodigheid. Volgens universiteit B en C zijn veel zaken al geregeld of waren deze van te voren al in gang gezet. Vooral op bestuursniveau wordt hierover gesproken op de universiteiten. Zonder de indicatoren was het volgens hen ook wel gelukt. Het bestuurslid van universiteit C vindt zelfs dat de stap niet groot genoeg is. Het gevoel van overbodigheid is te herleiden uit de eerdergenoemde thema's meetbaarheid en haalbaarheid. Men heeft het vertrouwen dat er wordt voldaan aan de indicatoren en op het gebied van meetbaarheid heeft men het idee dat op papier de zaken op orde gesteld kunnen worden. Hierdoor zijn twee universiteiten van mening dat de indicatoren overbodig zijn.

De verwachting op het gebied van 'omgang met de prestatie-indicatoren' ligt in vergelijking met de implementatie-verwachting wat genuanceerder. Grote problemen ervaart men niet, aangezien alle universiteiten vertrouwen hebben in het behalen van de indicatoren. Wel is het verschil tussen harde en zachte waarden duidelijk aanwezig. De indicatoren geven op gekwantificeerde wijze de situatie weer, maar men vraagt zich af of dit voldoende inzicht geeft in de daadwerkelijke stand van zaken van een desbetreffend element in de organisatie. Op papier kan er nog zo goed worden gescoord, in de werkelijkheid kan dit anders worden ervaren. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat bepaalde elementen niet te operationaliseren zijn, waardoor de indicator niet de precieze situatie kan weergeven. De zachte waarde is hierdoor niet één op één als harde waarde over te nemen. Dat er aandacht is voor de onderwerpen is voor niemand onoverkomelijk, maar de wijze waarop de meetbaarheid de boventoon voert, resulteert wel in het nodige verzet. De inhoud van de indicatoren is volgens velen, in ieder geval binnen twee universiteiten, prima, aangezien dit ook was aangepakt zonder de prestatie-indicatoren.

Bij de sub-variabele 'acceptatie' komt duidelijk naar voren dat men, zoals hierboven beschreven, geen grote problemen heeft met de inhoud van de indicatoren, maar wel met de kwantitatieve insteek, vooral op het gebied van de contacturen en rendementen. Op basis hiervan kan gesteld worden dat men wel degelijk problemen ervaart. Op basis van de sub-

variabele ‘acceptatie’ zijn deze problemen echter wel in perspectief te plaatsen. De indicatoren worden namelijk als ambitieus bestempeld, maar zeker twee universiteiten geloven dat de streefgetallen worden gehaald (haalbaarheid). Dit wordt volgens de drie universiteiten voor het grootste gedeelte opgelost, aangezien er op papier het nodige is te veranderen (meetbaarheid). Het daadwerkelijk ervaren van problemen op de werkvloer, wegens de discrepantie tussen harde en zachte waarden, is dan ook lastig aan te tonen. Alleen op het gebied van contacturen en BKO ziet men immers op de werkvloer daadwerkelijk een verandering. Dit laatste is ook terug te voeren op de controle-variabele ‘bekendheid’: op de werkvloer kent men de indicatoren niet, maar zijn ze wel op de hoogte van de ophoging van het aantal contacturen. Twee universiteiten geven zelfs aan dat de indicatoren overbodig zijn, aangezien de zaken ook aangepakt zouden worden wanneer de indicatoren niet waren opgesteld.

De nuancering zit hem dus niet zo zeer in de discrepantie tussen harde en zachte waarden, maar meer in het onderdeel ‘probleem’ in de verwachting. Dat de universiteiten de indicatoren te ‘hard’ vinden is duidelijk in de interviews naar voren gekomen. Of het effect hierop daadwerkelijk als ‘probleem’ is te bestempelen, is echter lastiger vast te stellen. De onderdelen haalbaarheid, meetbaarheid en overbodigheid geven wel de nodige informatie over de ervaring met de prestatiemeting.

De verwachting die bij dit onderdeel, te weten ‘vanwege de zachte waarden binnen het onderwijs, ervaart de organisatie problemen in de omgang met de prestatie-indicatoren’ is dan ook terug te vinden in de empirie.

Verwachting 3: De prestatie-indicatoren hebben door de loosely coupled systems weinig effect op de docent.

Bij effect op de docent is er wederom spraken van twee onderwerpen; effect op het docent en effect op de kwaliteit van het geven van onderwijs. Deze twee thema’s worden, net als bij de resultaten, los van elkaar worden besproken. Hiermee kan de verwachting ‘De prestatie-indicatoren hebben wegens de loosely coupled systems weinig effect op de docent’ van empirie worden voorzien.

Effect op de docent

Bij de vraag wat de docent ervaart van de prestatie-indicatoren was er weinig opvallendheid op te merken. Wel was het interessant te zien dat de universiteiten op een eenduidige wijze de effecten aanstipten. Het ging hierbij om enerzijds meer verantwoording en anderzijds een verhoging van de werkdruk. Vooral de docenten, van alle universiteiten, waren hier duidelijk over: meer verantwoording en meer werkdruk.

Verantwoording van het aantal uren is hier één van de voorbeelden van, maar men heeft ook in algemene zin het idee dat er steeds meer controle is. Het lastige is om dit één op één te vertalen naar de prestatie-indicatoren, zoals ook de respondenten zelf aangaven. Wel delen zij de mening dat dit beleid in lijn is met de ontwikkeling naar meer verantwoording binnen het universitair onderwijs.

Naast dit punt is werkdruk ook één van de zaken die naar voren komt en ook door respondenten op hoger niveau wordt aangegeven (behalve bij universiteit C). Extra taken, of zoals iemand het directieven noemt, zorgt voor extra werkdruk en maakt het werk, zeker op het gebied van onderwijs geven, niet gemakkelijker. Ook hier de kanttekening dat het lastig is werkdruk als direct gevolg te zien van de prestatie-indicatoren, maar wel kan er gesteld worden dat dit weer iets extra's betekent voor het onderwijsproces.

De hogere lagen van universiteit C vielen bij de effecten van de prestatie-indicatoren voor de docent vooral terug op beleidsmatige veranderen. Zo werd 'meer contacturen' en 'meer BKO's' als direct effect naar voren gezien. De uiteindelijke consequentie daarvan werd echter niet verder verwoord.

Effect op het onderwijs

De vraag die bij dit element centraal stond was 'In hoeverre bent u van mening dat de kwaliteit van onderwijs is verbeterd door de prestatie-indicatoren?'. Hierbij werd in bijna alle gevallen aangegeven dat het erg de vraag is hoe je onderwijskwaliteit definieert. Interessant is op te merken dat ook vanuit de beleidsanalyse niet helder naar voren gebracht kon worden hoe het ministerie deze onderwijskwaliteit ziet. De twee belangrijkste zaken die naar voren kwamen, waren studeerbaarheid/efficiëntie en de verschooling van het onderwijs. Deze twee onderwerpen zijn echter in elkaars verlengde te plaatsen, waarover hieronder meer.

- Algemeen

Ten eerste is in het overzicht op de merken dat universiteit A en B het onduidelijk vinden wat er nu daadwerkelijk voor effecten zijn door de prestatie-indicatoren. Men vindt het te vroeg er uitspraken over te doen, of men is hier verdeeld over. De percentages kunnen er leuk uit zien, maar of dit daadwerkelijk een kwaliteitsverbetering oplevert, is een andere vraag. Dit komt overeen met het theoretisch aangeduide verschil tussen output en outcome: de output kan er leuk uit zien, maar dit hoeft niet te betekenen dat dit ook gelijk in goede resultaten resulteert.

- Studeerbaarheid/Efficiëntie

Ten tweede is het interessant te zien dat, met uitzondering van twee respondenten van universiteit B, iedereen studeerbaarheid als belangrijk onderdeel noemt. Studenten gaan met meer snelheid door hun studie, of zoals iemand het een verhoging van de 'leertraject-kwaliteit' noemt. Ook wordt op alle drie de universiteiten aangegeven dat het wel erg op kwantiteit is gericht en het 'geen mooie indicatoren zijn'. Wederom is hierbij de lijn dat het niet slecht is dat het wat efficiënter en sneller gaat, maar dat de kwantitatieve focus ook vraagtekens oplevert.

Ten slotte werd er gesproken over een verschuiving van het onderwijs, zo is op te tekenen aan de hand van universiteit A en C. Een verschooning van het onderwijs, waarbij het gaat om het halen van doelen (vooral voor studenten) en minder de focus op de eigen verantwoordelijkheid in dat opzicht. Voor sommige respondenten is dit een probleem, voor anderen betekent dit een verbetering van het universitair onderwijs. Het verschil van mening is echter niet het belangrijkste in deze analyse: het gaat erom dat mensen deze verandering zien.

De verwachting die bij dit onderdeel werd opgesteld was: 'De prestatie-indicatoren hebben wegens de loosely coupled systems weinig effect op de docent'. Op basis van bovenstaande analyse, maar ook met inachtneming van de input uit de 'omgang met'-variabele, kan dit maar gedeeltelijk worden beaamd. Hoewel men het gros van de prestatieafspraken vooral als een bureaucratische wijziging beschouwd, ziet men wel dat er een verhoging van het aantal contacturen plaatsvindt, er op meer verantwoording wordt gestuurd en de werkdruk omhoog is gegaan. Voor laatste twee gevallen is dit mogelijk geen direct effect van de prestatiemeting, maar werkt het wel mee in de beweging van meer verantwoording en werkdruk. Deze consequenties van de prestatiemeting kunnen ook als oorzaak gezien worden van de

verhoging van de effectiviteit en studeerbaarheid (uitkomsten van ‘effect op het onderwijs’) van het onderwijs, hoewel er verschillend wordt gedacht over deze beweging. Men ervaart in het primaire proces weinig directe, inhoudelijke veranderingen als gevolg van de prestatie-indicatoren, maar ervaart wel effecten die indirect gevolg zijn van het invoeren van de prestatie-indicatoren in de organisatie, te weten meer verantwoording en werkdruk. Dit invoeren gebeurt vooral op hoger niveau, zo is uit de empirie op te maken.

Maar hoe is dit te verklaren? De koppeling tussen het primaire proces en de bovenliggende laag is, rekening houdend met de theorie over de ‘loosely coupled systems’, een interessante. Op het gebied van verhoging van het aantal contacturen is er een directe koppeling te vinden tussen de lagen, aangezien dit vanaf een hogere laag direct wordt toegepast op het primaire proces; verhoging van het aantal contacturen is op basis van de gesprekken een feit. Als het gaat om de andere indicatoren is er vooral op hoger niveau een verandering te bespeuren en is op lager niveau op het gebied van verantwoording en werkdruk een toename zichtbaar. Het lijkt er dan ook op dat de indicatoren inhoudelijk op hoger niveau worden ‘opgelost’, terwijl dit op lager niveau andere effecten met zich meebrengt. Dit is terug te vertalen vanuit de afstand tussen het primaire proces en het ‘bestuurlijk echelon’ zoals in de theorie is beschreven.

In de theorie is gesproken over de verschillende lagen binnen een organisatie. Uit de analyse kan opgemaakt worden dat een groot gedeelte van de indicatoren ‘op papier worden opgelost’. Dit betekent dat dit het onderwijsproces niet bereikt en dus geen direct effect heeft op de docent. Op het gebied van contacturen en BKO is echter deze beweging wel zichtbaar voor de docent, aangezien dit iets is dat op het laagste niveau plaatsvindt. Naast deze twee zaken ervaart men wel meer werkdruk en verantwoording, ook als gevolg van de invoering van de indicatoren.

Naast het effect op de docent is er gesproken over het effect op het onderwijs. Studeerbaarheid en efficiëntie zijn hierbij veelgehoorde termen. Ongeacht de mening van de respondent over deze verandering, kan vastgesteld worden dat men meer gericht is op een snelle doorstroom en weinig tijdverspilling. Het lijkt er dan ook op dat dit de wijze is waarop het ministerie onderwijskwaliteit wil bewerkstelligen: studenten die hun doelen behalen en universiteiten met hoge percentages.

Conclusie van dit onderdeel is dan ook dat deze verwachting gedeeltelijk door de empirie wordt onderbouwd. Het gros van de indicatoren heeft geen weerslag op het onderwijsproces en geen effect op de docent, maar toch merkt de docent een verandering. Dit is te verklaren vanuit het feit dat veel zaken op hoger niveau worden opgepakt en opgelost, maar er op het gebied van verantwoording en werkdruk een verschuiving voor de docent op te merken. Het stapelt op en is weer een extra reden voor meer controle en druk op de docent. De indicatoren hebben inhoudelijk over het algemeen weinig effect – behalve ophoging van het aantal contacturen - op de docent, maar de docent moet hierbij wel rekening houden met meer werkdruk en verantwoording.

Samenvattend

Bovenstaande beschrijvende analyse heeft vanuit de drie verwachtingen de empirie beschouwd. Samenvattend kan gezegd worden dat alle verwachtingen een kern van waarheid in zich hebben, hoewel de één genuanceerder ligt dan de ander. De eerste verwachting is het meest duidelijk te ondersteunen middels de empirie. De tweede verwachting is ook voor een groot gedeelte met de uitkomsten te rijmen, maar hier is het de vraag in hoeverre het echt als een ‘probleem’ wordt ervaren. De derde verwachting ligt het meest gecompliceerd, aangezien het grootste gedeelte van de indicatoren niet direct wordt ervaren, maar indirect er middels verantwoording en werkdruk wel een verandering voor de docent is op te merken.

7 Afsluiting

7.1 Conclusie

Een nieuw beleid zorgt voor een nieuwe relatie tussen het ministerie en universiteiten. Terwijl de HOAK-nota in 1985 en de commissie Veerman 25 jaar later spraken over autonomie voor universiteiten, lijken de prestatieafspraken van een andere orde te zijn. Hier is namelijk, met de prestatie-indicatoren als onderdeel van de prestatieafspraken, sprake van monitoring met een uniform karakter; prestatiemeting. De universiteiten moeten zich immers voegen naar de indicatoren op het gebied van rendementen, uitval en switch. Wanneer zij hier aan voldoen, maken de universiteiten aanspraak op prestatiebekostiging.

Er is theoretisch gezien een aantal factoren van belang voor een goede doorwerking van dit beleid. Ten eerste is de onderlinge afhankelijkheid tussen de universiteit en het ministerie een belangrijk aspect van deze afspraken. Het ministerie, als opdrachtgever, is afhankelijk van de universiteit, als uitvoerder van het geven van onderwijs. De universiteit is echter ook afhankelijk van het ministerie als het gaat om geldstromen en toebedeelde taken, zoals bij de prestatie-indicatoren van toepassing is. Het ministerie, als principaal, tracht middels dit beleid meer grip te krijgen op de universiteit, de agent, en doet dit middels monitoring en prestatiebekostiging.

Ten tweede gaat het om de toepasbaarheid van prestatiemeting binnen het onderwijs. Deze prestatiemeting heeft een duidelijke kwantitatieve insteek. In een organisatie als de universiteit is er echter sprake van veel kwalitatieve aspecten. Dit wordt ook wel het verschil tussen ‘harde’ en ‘zachte’ waarden genoemd. Terwijl in de organisatie sprake is van veel zachte waarden - die moeilijk te operationaliseren en gericht op de langere termijn zijn – wordt er getracht elementen hiervan in ‘harde’ indicatoren te gieten. Dit kan resulteren in een zogeheten prestatieparadox, dat een verschil tussen output (kengetallen) en outcome (daadwerkelijk effect) betekent.

Dit betekent dat het van groot belang is hoe de organisatie ingericht is en reageert op het beleid, als derde factor van doorwerking. Hierbij moet er rekening gehouden worden met de verschillende lagen en systemen die binnen de organisatie aanwezig zijn; ook wel de loosely coupled systems genoemd. De kans is aanwezig dat, wanneer de organisatie zich niet kan

vereenzelvigen met het beleid er symbolische aanpassing plaatsvindt, waardoor op papier zaken opgelost lijken, maar het weinig of geen effect heeft in de werkelijkheid.

De concrete situatie met de prestatieafspraken is, met theoretische inzichten, in dit onderzoek onder de loep genomen, met doorwerking als centrale begrip. De manier hoe de universiteiten zich voegen naar de eisen van de principaal, is te zien aan de wijze waarop studeerbaarheid en efficiëntie centraal zijn komen te staan. Dit is een belangrijke beweging die zichtbaar is binnen de universiteit. Dit is echter niet zomaar een beweging, maar een consequentie van de wijze waarop er wordt gehandeld binnen de organisatie. Het behalen van doelen en streefgetallen is immers binnen de universiteit in opkomst, zoals de prestatie-indicatoren hier een voorbeeld van zijn.

Deze prestatie-indicatoren staan inhoudelijk niet zozeer ter discussie. Universiteiten vertrouwen erop de streefgetallen te halen en vinden het in sommige gevallen zelfs overbodig. Wel heeft men twijfels over de kwantitatieve focus van de indicatoren. Dit is te verklaren vanuit de gedachte dat de universiteit te maken heeft met veel zachte waarden, terwijl de indicatoren gericht zijn op harde kengetallen. De ophoging van het aantal contacturen is hier het meest in het oog springende voorbeeld van. Meer focus op doceren vinden de universiteiten geen probleem, maar het precieze streefgetal is voor hen een stap te ver.

Dit zorgt dan ook voor extra verantwoording en werkdruk, zo is op te merken uit de verschillende gesprekken. Ook dit is terug te voeren op de eerdergenoemde kwantitatieve insteek. Echter worden op hoger niveau ook verschillende indicatoren opgepakt, zonder dat daarbij het primaire proces hier iets van ervaart. De organisatie bestaat uit verschillende lagen, die los van elkaar bewegen. Symbolische aanpassing – bijvoorbeeld verandering op papier – ligt bij beleid dat niet goed past bij de organisatie dan ook op de loer. Men typeert binnen universiteiten de uitwerking van de indicatoren dan ook vooral als een bureaucratische beweging.

De effecten van de prestatiemeting zijn samengevat, en daarmee beantwoordend de hoofdvraag, niet louter als negatief te typeren. Wel zijn er vraagtekens of deze aanpak het best past bij een organisatie als de universiteit. Ten eerste voegt de universiteit zich (op eenzelfde wijze als andere universiteiten) naar de afspraken, aangezien het anders een financiële tegenvaller tegemoet ziet komen. Ten tweede doet de universiteit er alles aan om in ieder

geval op papier, aan de indicatoren te voldoen, terwijl het gewenste effect ‘onderwijskwaliteit’ mogelijk uitblijft. Ten derde heeft dit als gevolg dat veel zaken vastgelegd moeten worden en verantwoording belangrijker wordt. Als onderwijskwaliteit ten slotte als ‘efficiënter werken’ wordt getypeerd is er wel een slag gemaakt, hoewel personen binnen de universiteit hier heel verdeeld over denken. Ook heeft het ministerie hier geen duidelijke uitspraken over gedaan.

De hoofdvraag bestaat uit twee gedeelten. Het eerste gedeelte gaat over de effecten en de tweede over een verklaring daarvan. Dit onderdeel wordt dan ook afgesloten met een compacte beantwoording van deze twee onderdelen.

Samenvattend zijn de effecten van de prestatieafspraken op het primaire proces:

- Uniformiteit in afhankelijkheid van ministerie; universiteiten voegen zich op een soortgelijke wijze naar de indicatoren.
- Meer focus op kwantitatieve kant van onderwijsprocessen; zachte waarden worden harde waarden.
- Meer verantwoording en werkdruk; extra verantwoordelijkheid zorgt voor opstapeling van werkzaamheden.
- Streven naar efficiënter werken binnen de organisatie; minder tijdverspilling, snellere resultaten.

Deze zaken zijn als volgt te verklaren. Ten eerste heeft de universiteit te maken met het dwingende karakter van de prestatiemeting, aangezien het een weerslag heeft op het huishoudboekje van de organisatie. Daarom is duidelijk te zien dat de universiteiten zonder weinig tegenspraak de indicatoren, op eenzelfde wijze, implementeren. Ten tweede is de kwantitatieve insteek van de prestatiemeting een oorzaak van de toenemende focus op de kwantitatieve kant van onderwijsprocessen, wat zorgt voor een beweging van zachte waarden naar harde waarden binnen de organisatie. Dit brengt meer verantwoording en werkdruk met zich mee, aangezien zaken beter moeten worden vastgelegd en er nieuwe taken aan toe worden gevoegd. Als laatste is het streven naar efficiëntie binnen de organisatie volgens de respondenten duidelijk aanwezig en is ook direct een gevolg van de aard van de prestatiemeting: zaken inzichtelijk maken en sturen op streefgetallen.

Een antwoord op de hoofdvraag is in één zin, met inachtneming van te weinig verfijning: De universiteiten implementeren op eenzelfde wijze de prestatie-indicatoren, aangezien het ministerie dit verlangt, maar bewerkstelligen dit vooral door de cijfers op papier op orde te hebben, met focus op efficiënt werken binnen de organisatie en betere studeerbaarheid voor de student.

7.2 Reflectie

Na afloop van het onderzoek is het goed om te reflecteren op de aanpak, uitvoering en uitkomsten. Een interessant onderzoek is afgesloten, resultaten zijn gepresenteerd en conclusies zijn getrokken, maar een aantal zaken verdienen nog aandacht.

Theoretisch kader

Het theoretisch kader gaf inzicht in de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder, prestatiemeting binnen het onderwijs en de organisatiestructuur. Al deze zaken gaven na het empirisch onderzoek een aantal handvatten om verklaringen te geven. Wel kan gesteld worden dat deze drie onderdelen bijna een eigen onderzoek verdienen. Er is immers nog veel meer te zeggen en te onderzoeken als het gaat om deze drie factoren van doorwerking. Echter leende dit onderzoek zich er niet voor om dit te doen, aangezien doorwerking het centrale begrip is en hierbij logischerwijs verschillende factoren van belang zijn. Doorwerking is met de drie factoren voor een groot gedeelte gevat, maar vooral op het gebied van organisatie had hier nog verdieping aan toegevoegd kunnen worden. De wijze waarop een organisatie is ingericht, heeft immers ook grote invloed op de wijze waarop beleid wordt geïmplementeerd en doorwerkt. Aangezien dit geen onderdeel was van het onderzoek, kan dit als ‘witte vlek’ worden beschouwd.

Op basis van de interviews en theorieën kan een en ander gezegd worden over het effect op het onderwijsproces en de verklaring die daaraan ten grondslag ligt. Toch is het bij een aantal zaken van belang aan te geven, dat er geen directe causaliteit is, maar er sprake is van meerdere factoren. Eén van die factoren zijn de prestatieafspraken, maar er zijn meer zaken die ervoor zorgen dat er bijvoorbeeld meer werkdruk en verantwoording wordt ervaren. Ook de efficiëntie en studeerbaarheid zijn twee zaken die wel degelijk door de prestatiemeting optreden, maar hier zijn meerdere factoren debet aan. Helaas konden deze factoren niet vastgesteld worden. Mogelijk had hier in het theoretisch kader extra aandacht aan besteed kunnen worden.

Methodologisch kader

Volgende punt van de reflectie is de methode. Hier is een vijftal dingen over te zeggen. Ten eerste was er door twee afmeldingen op bestuursniveau minder informatie op hoger niveau mee te nemen in het onderzoek. Dit had vooral invloed op het onderdeel opdrachtgever/uitvoerder, aangezien op bestuursniveau zicht is op de samenwerking met het ministerie. Helaas kwam dit door overmacht – de universiteiten hadden nu eenmaal geen interesse – niet voldoende uit de verf. Wel konden de decanen en onderwijsdirecteuren een en ander hierover zeggen, maar bleef het vaak beleidsmatig en werd niet zozeer gesproken over de wisselwerking tussen bestuur en ministerie. Op het niveau van de docenten had er achteraf ook beter voor gekozen moeten worden om meer docenten uit te nodigen voor een interview. Zeker omdat het gaat om effecten op het primaire proces was het bevorderlijk geweest voor de conclusies om meer mensen op dit niveau te spreken. De generalisatie binnen de opleiding is dan ook zwak. Hier was nu eenmaal het aantal respondenten binnen één universiteit te klein voor. De generalisatie buiten de cases, door een vergelijking tussen verschillende grote universiteiten met andere organisatiestructuren, was sterker. Helaas is hierbij, door afwijzingen op bestuursniveau, ook sterkte ingeleverd. De keuze voor een vergelijking van drie universiteiten blijft een goede keuze, maar hierbij hadden meer interviews afgenomen moeten worden.

Ten tweede was het over het algemeen lastig om in contact te komen met de respondenten. De periode waarin de interviews afgenomen werden, was voor velen in de vakantieperiode, wat zorgde voor late reacties of afwijzingen. Het was dan ook voor het plannen beter geweest om dit na de zomervakantie te doen, maar dit had betekend dat het onderzoek een periode stil zou liggen.

Ten derde was de uitkomst van de interviews erg afhankelijk van wie je tegenover je had. Zeker op het niveau van de docenten was het in sommige gevallen lastig om het beleid naar een praktisch niveau te brengen. Het onderzoek staat of valt bij de inbreng van de respondent, die soms met hele andere dingen bezig kan zijn. Soms kwam er dan ook in de interviews in eerste instantie onvoldoende naar voren op basis van de interviewvragen. Door het wat praktischer te maken met voorbeelden en dergelijke was hier, zeker op lager niveau, meer input te halen. Risico hierbij was wel dat de interviewer zich teveel liet meeslepen door houding van de respondent, maar door de onderzoeksvariabelen als leidend te houden is hier toch zorg voor gedragen.

Ten vierde had de keuze voor het formuleren van concretere interviewvragen mogelijk meer diepgang opgeleverd. De spontaniteit en eigen inbreng van de respondenten was hierdoor wel afgenomen. Bij de belangrijke pijler ‘ervaring’ had dit ook mogelijk een te sturend karakter opgeleverd, wat niet de bedoeling was van dit onderzoek. Concretere interviewvragen hadden echter er wel voor gezorgd dat de interviewer minder afhankelijk was van de inbreng van de respondent en meer grip had op de richting van het interview. Daarnaast was de interviewvraag over het effect op het onderwijsproces teveel gericht op de onderwijskwaliteit en te weinig op het effect op de docent zelf. Overigens leverde dit onderdeel wel interessante informatie op, dat is meegenomen in het onderzoek.

Al met al is het, methodisch gezien, een onderzoek geweest waar verbeterpunten zijn aan te brengen. Een grotere groep respondenten, concretere interviewvragen en meer rekening houdend met andere factoren zijn hierbij de belangrijkste. Vervolgonderzoeken zijn dan ook aan te bevelen; zo is een bredere scoop voor de oorzaken van de effecten interessant en is een soortgelijk onderzoek wanneer de resultaten zijn gepresenteerd goed om uit te voeren.

Resultaat

Er is na de resultaten van dit onderzoek ook reden voor een vervolgonderzoek, naast die hierboven beschreven zijn. De vraag is namelijk in welke mate de indicatoren de werkdruk binnen de universiteit beïnvloeden. Het is hierbij dus niet de vraag *of* het gebeurt, maar *in welke mate*. Daarnaast is het goed om ‘na afloop’ van het beleid – op het moment dat de reviewcommissie een evaluatie doet – een soortgelijk onderzoek te doen. In de interviews wordt er immers aangegeven dat men vertrouwen heeft in het behalen van de doelen en wordt het zelfs getypeerd als overbodig. Interessant is om na te gaan of dit ook daadwerkelijk het geval is en men geen problemen heeft ervaren bij het behalen van de doelen. Hierbij is het van belang dat dit op een kwalitatieve wijze gebeurt, aangezien ook hier de verhalen en mechanismen van groot belang zijn.

Afsluiting

Waar het onderzoek mee begon, moet het ook mee afgesloten worden: het rendementsdenken. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat de prestatieafspraken het rendementsdenken een extra impuls heeft gegeven. Het gaat er steeds meer om wat er op papier staat en hoe handelingen worden verantwoord. Het is echter de vraag of de wijze

waarop deze indicatoren zijn ingericht binnen een ‘zachte’ organisatie als een universiteit tot werkelijk wasdom zal komen. De voorstanders van het rendementsdenken hebben daarentegen met de prestatieafspraken een goede slag geslagen.

Dit is dan ook een belangrijke conclusie voor de universiteiten en het ministerie, waarvoor dit onderzoek relevant is. Voor universiteiten is het goed om vast te stellen dat er meer naar rendementen wordt gekeken en dit vooral op hoger niveau in de organisatie wordt opgepakt. Dit heeft echter ook invloed op het onderwijsproces, waar meer verantwoording en werkdruk wordt ervaren. Als dit een bewuste keuze is van de universiteit om efficiënter te werken, worden er weldegelijk stappen gezet. Dit geldt ook voor het ministerie. Wanneer verhoging van de onderwijskwaliteit wordt getypeerd door betere rendementen, meer overzicht van taken en gelijke aanpak van universiteiten, is er met de prestatie-indicatoren een stap in de goede richting gezet. Het kan echter ook betekenen dat met het invoeren van de prestatie-indicatoren niet het gewenste effect (onderwijskwaliteit) plaatsvindt en er vooral op papier zaken duidelijker zijn gemaakt.

Bibliografie

- Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel. (2010). *Differentieren in drievoud*. Adviescommissie Toekomst Hoger Onderwijs Stelsel.
- Algemene Maatregel van Bestuur. (2012, 10 31). *Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs*. Opgeroepen op 06 10, 2015, van overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0032163/geldigheidsdatum_10-06-2015/informatie
- Blijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Corby, M. (2010, Oktober). Agent of Steward? Over mensbeeld en management control. *Management Accounting* , 487-492.
- Davis, H., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997, Juli). The Distinctiveness Of Agency Theory and Stewardship Theory. *The Academy of Management Review* , 22 (3), pp. 611-613.
- De Bruijn, H. (2004). Meetbaarheid en Maakbaarheid. *De Academische Boekengids* 45 , 9-11.
- De Caluwé, L. (2012). Losjes gekoppelde systemen. In M. Ruijters, R. Simons, & e.a., *De Canon van het Leren* (pp. 361-372). Deventer: Kluwer.
- De Vries, M. (2011, November 24). “*Er is geen enkel bewijs dat prestatiebekostiging werkt*”. Opgeroepen op Mei 21, 2014, van ObservantOnline: <http://www.observantonline.nl/Archief/ArtikelenOud/tabid/69/agentType/View/PropertyID/3835/Default.aspx>
- Dijkstra, A., Karsten, S., Veenstra, R., & Visscher, R. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Eisenhardt, K. (1985, 02). Control: Organizational and Economic Approaches. *Management Science* , 31 (2), pp. 134-149.
- Funnekorter, B. (2014, Augustus 30). Best fijn, zo'n prestatiecontract. *NRC Handelsblad* .
- Hoger Onderwijs Persbureau. (2011, September 16). *Rijksbegroting (2): Driehonderd miljoen euro prestatiebekostiging*. Opgehaald van DUB Universiteit Utrecht: <http://www.dub.uu.nl/artikel/rijksbegroting-2-driehonderd-miljoen-euro-prestatiebekostiging.html>
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie; Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Inspectie van Onderwijs. (2011). *Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken over studiesucces en onderwijskwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Jensen, M., & Meckling, W. (1976, Oktober). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* , V. 3, No. 4, pp. 305-360.
- Jongbloed, B., & Salerno, C. (2003). *De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland: Modellen, Thema's en Trends*. CHEPS, Center For Higher Education Policy Studies. Enschede: Universiteit Twente.
- Kwikkers, P. (2012, 08 15). *Nieuwe HO-bekostiging voorbij aan Grondwet* . Opgeroepen op 04 2014, 23, van Scienceguide: <http://www.scienceguide.nl/201208/nieuwe-ho-bekostiging-voorbij-aan-grondwet.aspx>
- Merchant, K. (1982, Zomer). The Control Function of Management. *Sloan Management Review* , pp. 43-55.
- Mertens, F. (2011, April). Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (Hoak) nota 25 jaar. *NTOR* , pp. 61-66.
- Ministerie van OCW. (2011). *Kwaliteit in Verscheidenheid*. Rijswijk: Vijfkeerblauw.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2012). *Reactie op het verslag van een schriftelijk overleg over het concept Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs*. Rijksoverheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksoverheid.
- Pen, M. (2009). *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek; Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen*. Delft: TU.
- Raad van State. (2012). *Advies Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs (W05.12.0134/I)*. Raad van State.
- Rijksoverheid. (2011, 10 31). *Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (bijlage 2)*. Opgeroepen op 04 2014, 23, van Overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0032163/Bijlage2/geldigheidsdatum_23-04-2014
- Steenhuisen, B., Dicke, W., & De Bruijn, H. (2009, mei 4). “Soft” Public Values in Jeopardy: Reflecting on the Institutionally Fragmented Situation in Utility Sectors . *International Journal of Public Administration* , 32 (6), pp. 491-507.
- Tiggelaar, B. (2015, 03 07/08). Rendementsdenken? Meer en beter graag! *NRCweekend* , 17.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1985). *Nota 'Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit'*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Van Mil e.a., B. (2008). *Prestaties afspreken doe je zo!* Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Van Slyke, D. (2006, September 14). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Public Administration Research and Theory* , 157-187.

- Van Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). The Performance Paradox. *Public Performance & Management Review*, Vol 25, No 3 , 267-281.
- VSNU en Ministerie OCW. (2011). *Hoofdlijnenakkoord OCW/VSNU*. Getekend in Den Haag: n.v.t.
- VSNU. (2011). *Prestatie-indicatoren onderwijs kwaliteit en studiesucces*. Opgeroepen op 04 2014, 23, van VSNU.nl: <http://www.vsnul.nl/prestatieafspraken-prestatieindicatoren.html>
- VSNU. (N.B.). *VSNU.nl*. Opgeroepen op Mei 21, 2014, van Bekostiging: http://www.vsnul.nl/gf_bekostiging.html
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21.
- Wolf, I. D., & Janssens, F. (2007, Juli). Effects and Side Effects of Inspections and Accountability in Education: An Overview of Empirical Studies . *Oxford Review of Education* , 33 (3), pp. 379-396.
- WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zijlstra, H. (2012, Juni 9). Brief van het ministerie van OCW. *Betreft: Proces prestatieafspraken* , Referentienummer 423967. Den Haag.

Bijlagen

#1 Prestatie-indicatoren

Kwaliteit/excellentie: Deelname aan excellentietrajecten

‘Hiermee wordt een cultuur gecreëerd waarin goed zijn de norm is en waarin excelleren wordt beloond’ (VSNU, 2011). Universiteiten hebben aan de hand van hun eigen profiel excellentietrajecten op poten gezet. De ene organisatie zal hierbij de eerste stappen zetten, terwijl de andere al de nodige zaken in het verleden heeft opgepakt. Het percentage dat deelneemt aan excellentietrajecten is hierbij leidend. Universiteiten hebben hun huidige percentage kenbaar gemaakt en het getal dat ze nastreven.

Kwaliteit/excellentie: Studentenoordeel over opleiding in het algemeen

Een aantal universiteiten hebben er voor gekozen om het studentenoordeel mee te nemen als indicator. In totaal hebben drie universiteiten gekozen voor deze indicator gekozen in plaats van de excellentietrajecten. De rest van de universiteiten had twijfels over deze indicator, aangezien het gaat om een subjectief element. Het cijfer dat de studenten geven voor hun opleiding is hierbij de indicator. Op basis hiervan meet men in hoeverre er sprake is van kwaliteit.

Studiesucces: Uitval

Het aandeel van het totaal aantal voltijd eerstejaars-bachelor studenten dat na één jaar niet meer staat ingeschreven bij dezelfde instelling in het hoger onderwijs. Universiteiten moeten hun uitval zoveel mogelijk beperken in lijn met hun eigen ambitie.

Studiesucces: Switch

Hierbij gaat het om het aandeel voltijd eerstejaars-bachelor studenten dat na één jaar overstapt naar een andere studie binnen dezelfde instelling. Uitval is natuurlijk mogelijk, maar het kan ook zo zijn dat er binnen dezelfde instelling een andere studie wordt gevonden. Dit valt dan niet onder uitval, maar switch. Het switchen van studie binnen de instelling wordt dan ook meegenomen in de meting.

Studiesucces: Bachelor-rendement

Het aandeel bachelor-studenten die de studie haalt in de nominale studietijd plus mogelijk één jaar binnen dezelfde instelling. Studiesucces op basis van bachelor-rendement is iets waar universiteiten een ambitie voor kenbaar moeten maken.

Maatregelen: Docentkwaliteit

Naast een aantal streefgetallen waar studenten centraal staan, wordt het aandeel docenten (wetenschappelijk personeel) met een basiskwalificatie onderwijs meegenomen in de meting. Dit draagt als maatregel zorg voor de kwaliteit en het studiesucces.

Maatregelen: Onderwijsintensiteit

Het aantal contacturen heeft ook een belangrijke rol bij de prestatie-indicatoren. Meer dan twaalf geprogrammeerde uren in het eerste jaar is volgens het hoofdlijnenakkoord een belangrijk streefgetal. Ook dit heeft in deze denklijn effect op de kwaliteit en het studiesucces.

Maatregelen: Indirecte kosten

Als laatste maatregel wordt er rekening gehouden met de indirecte kosten binnen de universiteit. Hierbij gaat het concreet om de generieke overheadkosten als percentage van de totale omzet

#2 Bekostigingssystematieken

Naast de keuze voor de verschillende indicatoren, vond er een nieuwe wijze van bekostiging plaats, zoals al kort is beschreven. Er wordt dan ook in het kader van dit beleid veelvuldig gesproken over ‘prestatiebekostiging’. In totaal zijn er zes systematieken van toepassing geweest tussen 1985 en heden. Hieronder worden de verschillende bekostigingen los van elkaar besproken en wordt duidelijk dat op dit moment, meer dan de afgelopen vijftien jaar, de bekostiging op basis van proceselementen plaatsvindt.

1983-1992	PGM (Plaatsen Geld Model)
1993-1996	HOBEEK (Hoger Onderwijs BEKostiging)
1997-1999	STABEEK (STAbiele BEKosting)
2000-2002	PBM (Prestatie BekostigingsModel)
2003-2010	BaMa (BachelorMastermodel)
2011-Heden	Huidig verdeelmodel met experiment

1983-1992: PGM

Bij deze bekostigingssystematiek werden normatieve indicatoren van de taaklast centraal gesteld. Er waren tal van indicatoren die de bekostiging per universiteit vaststelden. Het gaat voor dit onderzoek te ver om diep in te gaan op de verschillende berekeningen, maar wel kan vastgesteld worden dat het een uiterst complex model betrof. Het PGM was ‘een uiterst gecompliceerd model; een model dat bovendien ten gevolge van aanpassingen en verfijningen in de loop der jaren steeds ingewikkelder en intransparanter is geworden’ (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 15). De besturingsfilosofie van de HOAK sloot niet aan bij deze wijze van bekostiging (Memorandum Han), aangezien het departement teveel grip had op het reilen en zeilen binnen het onderwijs.

1993-1996: HOBEEK

De bekostiging die daarop volgde was er één die voor het hele hoger onderwijs was bedoeld, maar alleen voor universiteiten werd toegepast. Qua omvang en gemak was er een wereld van verschil met zijn voorganger. Terwijl bij PGM gekeken werd naar de opgaven van instellingen van gerealiseerde studierendementen, was de HOBEEK gericht op onder andere het aantal feitelijk ingeschreven studenten. De focus lag hierbij veel meer op de throughput, dan de output, zoals bij PGM. Deze stijl lag ook veel meer in lijn met de besturingsfilosofie van de HOAK-nota (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 16). De bestuurlijke relatie tussen overheid en hoger onderwijs moest volgens de nota minder vastomlijnd zijn. Duidelijke

kaders met veel bewegingsvrijheid en verantwoording achteraf, luidde deze denkwijze. De HOBEEK was dan ook een bekostigingssystematiek die bij de HOAK-nota paste.

1997-1999: STABEEK

Een hoger marktaandeel in studentenaantallen zorgde voor meer inkomsten (een groter aandeel in de rijksbijdrage) voor de universiteit. Dit was een belangrijke verandering die de HOBEEK bewerkstelligde. Om de zucht naar maximering van studentenaantallen aan banden te leggen, besloot men de bekostiging studentonafhankelijk te maken. De minister wilde door onder andere financiële motieven, kleinere universiteiten in de toekomst (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 22). Een capaciteitsbekostiging was dan ook de weg die ingeslagen moest worden volgens het ministerie, maar hier dachten de universiteiten anders over. Men besloot, omdat ontwikkeling van capaciteitsfinanciering tijd zou kosten en men de onwenselijke gevolgen van HOBEEK wilde beperken, om een zogenaamd ‘vrieskastmodel’ in te voeren. Hierdoor zou er geen prikkel zijn voor universiteiten om extra studenten binnen te halen (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 22). De focus bleef hierdoor wel op de throughput, maar de ongewenste prikkel werd gereduceerd. De gewenste verandering naar capaciteitsbekostiging bleef echter uit, mede omdat centrale sturing vanuit OCW op verzet stuitte.

2000-2002: PBM

In deze bekostigingssystematiek werden de geleverde prestaties belangrijker. Bekostiging op basis van ingeschreven studenten was onder HOBEEK voor universiteiten een prikkel om veel studenten binnen te halen, maar bevatte geen stimulans voor verhoging van het rendement. Middels het PBM trachtte het departement de prestaties te verhogen. Dit was vooral gericht op doctoraaldiploma's. Hierdoor kwam de focus meer te liggen op de *output* dan op de *throughput*.

2003-2010: BaMa

BaMa zorgde ervoor dat niet alleen doctoraaldiploma's voor bekostiging meetelden, maar ook bachelor- en masterdiploma's. De focus bleef hierdoor *outputgericht* op de prestaties. De incentive op *output* werd versterkt door afschaffing van meerjarige gemiddelden, waardoor de vertraging verminderd tussen het uitreiken van een diploma en de doorwerking in de bekostiging. Bovendien werd de basisvoorziening onderzoek in het onderzoekdeel van de rijksbijdrage afhankelijk van diploma's gemaakt, hetgeen de *output*-oriëntatie verder versterkte.

2011-Heden: Huidige

Het huidige model lijkt meer op het HOBEEK-model uit de jaren 90; *throughput*. Het onderwijsdeel wordt voornamelijk bepaald door aantallen ingeschreven studenten tijdens de cursusduur. Het gewicht van diploma's in het model is sterk gereduceerd. Vanaf 2013 is een bedrag ter grootte van circa zeven procent van het onderwijsdeel uit de rijksbijdrage gelicht. Dit bedrag wordt als subsidie uitgekeerd aan universiteiten in het kader van het tijdelijke experiment 'prestatiebekostiging' in vervolg op de gemaakte prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken hebben voor een relatief groot deel betrekking op indicatoren op het gebied van vooral *throughput* van universiteiten. Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen focus is op een andere fase: rendement is een indicator die meer op output gericht is. Echter, over het algemeen is op te merken dat de indicatoren veelal op het proces zijn gericht.

Door de overheid is in de afgelopen dertig jaar op zowel *input*, *throughput* als *output* gestuurd. Merchant (Merchant, 1982, p. 45) geeft in zijn bijdrage een mooie omschrijving van deze wijzen van sturing. Sturing op *input* wordt door hem 'personnel-control' genoemd, *throughput* heeft in zijn ogen te maken met 'specific action-control' en *output* wordt getypeerd als 'results-control'. Dit geeft de volgende ontwikkeling:

1983-1992	PGM	Output	Results-control
1993-1996	HOBEEK	Throughput	Specific Action Control
1997-1999	STABEK	Throughput	Specific Action Control
2000-2002	PBM	Output	Results-control
2003-2010	BaMa	Output	Results-control
2011-Heden	Huidig	Output en Throughput	Specific Action Control

Er is door de jaren heen een verschuiving zichtbaar van Results-control naar Specific Action Control en andersom. In de beginjaren van deze eeuw was er een duidelijk focus op resultaten, waar sinds de laatste bekostigingswijze minder aandacht voor is gekomen. De huidige systematiek lijkt op de HOBEEK en de STABEK, die gericht waren op *throughput*. De prestatie-indicatoren geven aandacht aan onderdelen van het onderwijsproces en hierdoor is er vooral een focus op de *throughput* van de organisatie. Dit laat zien dat de overheid graag weer op specifieke zaken invloed wil hebben.

