

**Prestatie-afspraken, bestuurders en professionals.
Een essay.**

*Door Hans de Bruijn,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management
van de Technische Universiteit Delft.*

November 2016.

Inleiding

Het Ministerie van OC&W heeft prestatie-afspraken gemaakt met de Nederlandse universiteiten en hogescholen. Een belangrijke vraag is of deze afspraken doorwerken naar de professionals, die het onderwijs geven. Neemt de kwaliteit van hun onderwijs toe, dragen de afspraken bij aan meer studiesucces? Kwaliteit en studiesucces zijn de belangrijkste elementen van deze prestatie-afspraken.

De Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs ('de Evaluatiecommissie') heeft mij gevraagd hierover een kort essay te schrijven. Ik geef daarbij direct een waarschuwing af: dit essay reflecteer ik op deze vraag, waarbij ik vooral gebruik maak van de literatuur over prestatiesturing. Aan het essay ligt geen empirisch onderzoek ten grondslag. Eerst geef ik aan wat in de literatuur de verhaallijn (lees: mijn verhaallijn) is over prestatiesturing. Die pas ik vervolgens toe op de genoemde prestatie-afspraken in een achttal observaties. Met behulp van die observaties beantwoord ik de vragen die mij zijn gesteld door de Evaluatiecommissie.

1. Prestatiesturing – algemeen

Wat weten we over de effecten van prestatiesturing? Een kort ABC.

- Prestatiesturing kan tot positieve en tot negatieve (of 'perverse') effecten leiden.
- Die positieve en perverse effecten zijn vaak elkaars spiegelbeeld.
 - *Hogere productiviteit versus 'gaming the numbers'*. Prestatiesturing kan bevorderlijk zijn voor de productiviteit van een organisatie: 'what gets measured, gets done'. Maar er kan ook sprake zijn van 'gaming the numbers'. Op papier worden betere prestaties geleverd, maar het gaat slechts om prestaties op papier. In de werkelijkheid zijn de prestaties niet beter.
 - *Innovaties versus reproductie*. Prestatiesturing kan tot innovaties leiden. Wie beter moet presteren, zal op zoek gaan naar innovaties. Maar wie tot meer productie wordt gedwongen, kan ook besluiten steeds meer van hetzelfde te doen - dat is immers risicoloos. Denk aan de wetenschapper die voortdurend bestaande inzichten reproduceert, om zo de productie aan publicaties op peil te houden.
 - *Minder versus meer bureaucratie*. Achter prestatiesturing gaat het idee schuil dat professionals een prestatie moeten leveren, maar dat de manier waarop zij dat doen, aan hen wordt overgelaten. Door te sturen op 'slechts' prestaties, wordt de autonomie van professionals gerespecteerd en vermindert de bureaucratie. Proces-voorschriften (die aangeven hoe werkzaamheden uitgevoerd moeten worden) doen er immers niet meer toe – het gaat om het resultaat. Tegelijk, prestatiesturing

komt met bureaucratie - het leveren van cijfers, het controleren of ze betrouwbaar zijn, de verwerking van en controle op de cijfers. Die bureaucratie doet nogal eens uit - bijvoorbeeld als aan 'gaming the numbers' wordt gedaan en er meer controles nodig zijn.

- *Ambities versus optimalisatie.* Prestatiesturing kan een cultuur creëren waarin presteren wordt gewaardeerd - en waarin ambities dus ook worden gewaardeerd. Wie de lat hoog durft te leggen, wordt beloond. Maar wie de lat hoog legt als het gaat om de output of outcome, kan in de verleiding komen om iets te doen aan de input. Optimaliseer je input (bijvoorbeeld: laat zwakke leerlingen niet toe) en je komt vanzelf tot je ambitieuze prestaties (hoog percentage nominale studenten).
- *Verantwoording versus schijnverantwoording.* Sturen op prestaties is een krachtige manier van verantwoorden. Cijfers zijn nu eenmaal ogenschijnlijk eenduidig en eenvoudig te communiceren. Maar cijfers kunnen ook tot schijnverantwoording leiden. Het cijfer geeft immers maar een beperkt beeld van een prestatie - zonder context-informatie laat een cijfer zich niet goed interpreteren.
- Bij dit alles moeten we bedenken dat het antwoord op de vraag of iets een positief of pervers effect is, zich niet altijd laat objectiveren. Waar de een een positief effect ziet, is dat voor de ander een pervers effect. Stel bijvoorbeeld dat dankzij prestatie-afspraken de rendementen van een opleiding omhoog gaan en dat de belangrijkste verklaring hiervoor is dat er aan de poort wordt geselecteerd. Dat kun je een positief effect noemen - maar net zo goed een pervers effect: er wordt aan 'input-optimalisatie' of 'cherry picking' gedaan.
- Het gegeven dat prestatiesturing zowel positieve als perverse effecten kan hebben, is eigenlijk niet zo interessant. Het gaat vooral om de vraag onder welke condities die effecten optreden. Wat zijn die condities?
- Een eerste belangrijke conditie is de impact van prestatiesturing. Prestatiesturing kan een lage impact hebben - dat betekent dat aan het wel of niet halen van de gewenste prestatie, niet veel consequenties zijn verbonden. Prestatiesturing kan een hoge impact hebben - wie de gewenste prestatie behaalt, ontvangt een hoge beloning, wie die niet behaalt, krijgt forse straf.
- Beloning en straf kunnen verschillende vormen aannemen, de belangrijkste zijn:
 - Geld - wie een prestatie behaalt, ontvangt een financiële beloning, wie dat niet doet, wordt op zijn budget gekort.
 - Bestuurlijke of managerial attentie - wie een prestatie behaalt, krijgt autonomie, wie dat niet doet, wordt onder toezicht gesteld.
 - Naming and shaming. De prestaties worden gepubliceerd, zodat goede en slechte prestaties zichtbaar zijn en, bijvoorbeeld, media-aandacht krijgen.
- Hoe hoger de impact, hoe groter de kans op perverse effecten. Als - bijvoorbeeld - het budget van een hoogleraar volledig afhankelijk

wordt gemaakt van het aantal publicaties, is er een sterke prikkel om meer te publiceren – maar omdat de beloning zo hoog is, liggen de perverse effecten natuurlijk op de loer.

- Belangrijk is hier dat het altijd om 'perceived impact' gaat – de impact zoals die door de professionals wordt gepercipieerd. Dit is een niet onbelangrijk gegeven omdat de ontwerper van een systeem soms een bepaalde impact voor ogen heeft (bijvoorbeeld: een beperkte impact om perverse effecten te voorkomen), maar de professionals vervolgens een andere perceptie van de impact kunnen hebben en daar hun gedrag op afstemmen.
- Een tweede belangrijke conditie is de mate van gelaagdheid en variëteit van de sector waarop de prestatiesturing zich richt. Hoe meer variëteit aan eenheden, hoe groter de kans dat een prestatie-afspraken niet past op één of meer van deze eenheden.
- Variëteit kan betrekking hebben op het aantal inhoudelijke domeinen (aan een onderwijsinstelling: het aantal studierichtingen en daaraan gelieerde vakgebieden) en op het aantal bestuurlijke lagen (van CvB, via faculteiten, afdelingen naar de laagste organisatie-eenheid).
- Wanneer de perceptie van de professionals 'on the ground' is dat een prestatie-indicator onvoldoende recht doet aan variëteit - niet past bij het eigen domein - dan levert dat vaak een legitimatie op om de indicatoren te negeren of voor pervers gedrag. De indicator wordt immers als unfair ervaren - en wie die ervaring heeft, is niet geneigd de prestatie-indicator serieus te nemen.
- Het gaat hier weer om gepercipieerde variëteit en een gepercipieerde oneerlijkheid. Professionals gebruiken het argument van variëteit soms als drogreden - hebben de neiging zich wel heel snel te beroepen op de eigen-aardigheid van het eigen vakgebied. Een bestuurder die het daarmee wordt geconfronteerd, kan wellicht van mening zijn dat variëteit geen issue is, maar als professionals dat wel vinden, kunnen er toch prikkels voor pervers gedrag ontstaan.
- De derde conditie betreft de aard van de gewenste prestatie. Die is in veel gevallen meervoudig - bestaat uit onderling strijdige criteria. Een eenvoudig voorbeeld: criteria voor presteren kunnen 'kwaliteit' en 'rendement' zijn. Een instelling kan afspreken dat zowel de kwaliteit als het rendement van een opleiding omhoog moet. Wanneer de kwaliteit wordt verhoogd, kan dat betekenen dat de opleiding op een hoger niveau komt. Bij een gelijkblijvende studentenpopulatie, kan dat vervolgens tot lagere rendementen leiden.
- Een vierde context-variabele betreft de levensduur van systemen van prestatiesturing. Ieder systeem van sturing kan het slachtoffer worden van de Wet van de Afnemende Effectiviteit. Deze wet is het gevolg van de eenvoudige constatering dat ieder systeem van sturing voor- en nadelen heeft. Een systeem met een onbeperkte levensduur zou dus voortdurend bepaalde nadelen produceren. Stel dat prestatiesturing er toe leidt dat rendement het wint van kwaliteit. Wanneer een systeem van prestatiesturing nooit zou worden vervangen of aangepast, zou kwaliteit dus altijd het onderspit delven. De Wet van de Afnemende Effectiviteit houdt in dat de *trade off* tussen rendement en kwaliteit op

enig moment zo in het nadeel is van kwaliteit, dat geen sprake meer is van effectieve sturing.

- Wat zijn nu strategieën om te voorkomen dat prestatiesturing perverseert? Die er voor zorgen dat vooral de positieve effecten zoveel mogelijk worden gerealiseerd? De belangrijkste zijn:
 - Zorg dat prestatie-afspraken een resultaat zijn van een onderhandeling tussen 'principaal' en 'agent' - daarmee ontstaan eigenaarschap van de afspraken en hopelijk minder prikkels voor perversering.
 - Doe, binnen de grenzen van beheersbaarheid, zoveel mogelijk recht aan variëteit, door afspraken te *fine tunen* op de bijzondere kenmerken van een domein.
 - Beperk het aantal indicatoren - accepteer dat niet alles integraal meetbaar is. Bied ook ruimte aan instellingen om uit indicatoren te kiezen of eigen indicatoren op te voeren.
 - Bied de mogelijkheid dat prestatie-afspraken tussen echelons *loosely coupled* zijn. Dit betekent dat een afspraak tussen - bijvoorbeeld - Ministerie en universiteit, niet 1:1 wordt doorvertaald naar de echelons daaronder: faculteit, studierichting, opleiding, vak.
 - Beperk de impact van prestatiesturing - een beperkte impact levert beperkte prikkels voor pervers gedrag op.
 - Zorg dat er geen *self-executing* koppeling is tussen de prestatie - het oordeel - de beloning. Er moet altijd ruimte zijn voor de werkelijkheid achter de cijfers - en voor instellingen om toe te lichten waarom ze bepaalde prestaties wel of niet hebben gehaald.

De essentie van deze en dergelijke strategieën is dat ze het belang van prestatiesturing matigen. Hierdoor ontstaat er ruimte voor de professionals - en daarmee ontstaan er minder prikkels voor perversering en meer kansen voor de positieve effecten van prestatiesturing.

2. Prestatie-afspraken met de instellingen

Van dit algemene verhaal over prestatiesturing naar de prestatie-afspraken zoals die door de minister en de instellingen zijn gemaakt. Hoe werken deze door op de werkvloer?

Wanneer we de vier variabelen nalopen, die tot perversering van prestatie-afspraken kunnen leiden, lijkt het er op dat de prestatie-afspraken tussen Ministerie en instellingen een hoog risico met zich meebrengen.

- Er is sprake van een high-impact systeem. Financieel: instellingen die de afspraken niet halen, kunnen financieel worden gestraft. Bovendien - de afspraken zijn openbaar, dus kan er reputatieschade optreden als afspraken niet worden gehaald.
- Er is sprake van een hoge mate van variëteit: er zijn veel instellingen, met veel verschillende studierichtingen, in verschillende ontwikkelstadia, met verschillende typen studenten, met een verschillende moeilijkheidsgraad etc.

- Er is sprake van meervoudige prestaties, waarbij de belangrijkste spanning die tussen kwaliteit en rendement is.
- In het publieke debat worden de nadelen van prestatiesturing vaak sterk uitvergroot. De kritiek is bekend: ze komt voort uit managementdenken, marktdenken, rendementsdenken - en dat is allemaal heel erg fout. Deze massieve klacht lijkt er op te duiden dat kwaliteit het onderspit heeft gedolven ten opzichte van rendement - en dat de Wet van de Afnemende Activiteit al lange tijd haar werk doet.

Samengevat - de omstandigheden voor een perverterende werking van prestatie-afspraken lijken ruimschoots aanwezig. Ik gebruik die constatering voor een gedachte-experiment: wat zouden strategieën zijn, waardoor prestatie-afspraken desondanks een positieve impact hebben op de professionals op de werkvloer?

Eén. Belangrijk is uiteraard dat er in een omgeving met zoveel variëteit, wordt gedifferentieerd - dat er, bijvoorbeeld, per instelling andere afspraken kunnen worden gemaakt. Dat was het geval en er was ook ruimte voor de instellingen om indicatoren aan te dragen, die zij belangrijk vinden.

Twee. Vervolgens is het belangrijk dat er een onderhandeling mogelijk is over de afspraken. Dat is immers bevordelijk voor het eigenaarschap - minister en instellingen kunnen zich minder makkelijk van afspraken afmaken, als ze die zelf hebben uitonderhandeld. Of, positief geformuleerd, ze kunnen de afspraken zelf vormgeven - waardoor de afspraken beter zullen aansluiten bij wat zij belangrijk vinden.

Aan deze twee eerste punten is bij de totstandkoming van de prestatie-afspraken voldaan. Er wordt links en rechts wel gemopperd dat die onderhandeling weinig voorstelde, en dat het Ministerie meer aandacht had voor de eigen indicatoren dan voor die voor de instellingen - maar gegeven de waarschuwing bij dit essay beperk ik me tot de constatering dat de intentie er in iedere geval was.

Drie. *High impact*-prestatiesturing perverteert, de prestatie-afspraken waren *high impact*-afspraken - dus is het van groot belang dat de prikkel niet wordt doorvertaald naar de werkvloer. Immers, wanneer individuele docenten of onvoldoende presterende eenheden worden onderworpen aan een financiële prikkel, dan is er een kans op pervertering - rendement wint het bijvoorbeeld van kwaliteit.

Vier. Dat roept de vraag op hoe de prestatie-afspraken dan wel kunnen doorwerken. Er is hier een cruciale rol weggelegd voor het middenechelons - bijvoorbeeld de directeuren Onderwijs op de faculteiten of de directeuren van de opleidingen. Zij kennen de bestuurlijke afspraken die 'van boven' komen en zij kennen de professionals en processen op de werkvloer. Het is aan hen om de afspraken te vertalen in maatregelen, die (a) voor die specifieke professionals en processen er toe doen en (b) die hopelijk bijdragen aan het behalen van de prestatie-afspraken - meer kwaliteit, hoger studiesucces. Die maatregelen zullen veelal in overleg met de professionals tot stand komen en

kunnen variëren van een curriculumherziening tot een nieuwe wijze van tentamineren, van de introductie van *online* onderwijs tot de *flipped classroom*.

Vijf. Wanneer een instelling de afspraken niet haalt en de financiële sanctie *self-executing* zou zijn, zou er een sterke prikkel voor pervertering zijn. Die impact kan worden afgezwakt als een dergelijke sanctie niet *self-executing* is - en er dus, ook bij het niet behalen van de afspraken, nog ruimte is voor:

- Een verantwoording door de instellingen, zodat zij de werkelijkheid achter de cijfers kunnen laten zien. Een cijfer *as such* zegt immers weinig - een instelling kan de afspraken niet zijn nagekomen en toch professioneel een goede prestatie hebben geleverd, bijvoorbeeld wanneer de studentenpopulatie sterk is veranderd.
- De mogelijkheid dat die verantwoording er toe leidt dat wordt afgezien van de sanctie. Het zou immers onterecht zijn dat een instelling die professioneel goed of beter presteert, financieel wordt gestraft, waardoor het verbeterproces wellicht wordt gefrustreerd. Ook binnen instellingen is dit een verstandige strategie. Wanneer een opleiding of eenheid 'slechte' cijfers heeft, gaat het altijd om het verhaal achter de cijfers.

Zes. Prestatie-afspraken hebben weinig zin als ze in een vacuüm tot stand komen - als het goed is zijn ze ingebed in andere maatregelen van het Ministerie, van de instellingen en wellicht ook in bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Een beter rendement en een hogere kwaliteit zijn ook het gevolg van de invoering van een bindend studie-advies, van de 'harde knip' tussen bachelor en master, van de langstudeerboete, van het leenstelsel - en daarnaast van de veranderende cultuur op studentenverenigingen, de opkomst van allerhande rankings, de eisen die studenten stellen aan een programma en staf, zeker ook internationale studenten.

Dergelijk ontwikkelingen zijn deels intentioneel, deels zijn ze er gewoon. De paradox hier is dat prestatie-afspraken alleen werken als ze niet alleen komen - maar naarmate ze minder alleen komen, zijn ze minder belangrijk.

Zeven. Prestatie-afspraken die landen in een omgeving met veel variëteit, kunnen allerlei voorziene en onvoorziene effecten hebben. Ze kunnen de kloof tussen de bestuurlijke en professionele werkelijkheid vergroten - omdat prestatie-afspraken niet altijd 'passen' op een specifieke studierichting. Daarom is het van groot belang dat er een voortdurende interactie is tussen de diverse echelons in een organisatie. Bestuurders die zich voortdurend laten voeden door professionele ervaringen, professionals die zich laten uitdagen door bestuurlijke afspraken. Daar zijn allerlei voorbeelden van: onderwijsdagen, rectores en decanen die regelmatig met de staf spreken, directeuren van studierichtingen die met vakdocenten spreken, studenten die worden betrokken bij de evaluatie en het ontwerp van vakken, et cetera.

Acht. De vraag kan zijn wat het zegt dat een instelling een prestatie-afpraak haalt of niet haalt. Het antwoord luidt: in principe nog niets - je wilt weten

wat de werkelijkheid achter het cijfer is. Achter goede cijfers kan een slechte prestatie schuil gaan, vanuit een professioneel perspectief. Andersom kan ook: slechte cijfers kunnen samengaan met een prestatie die naar professionele maatstaven goed is.

Vervolgens kunnen professionele maatstaven nog worden uiteengelegd in diverse, soms conflicterende elementen - kwaliteit versus studeerbaarheid, innovatie versus kwaliteit, didactiek versus studeerbaarheid. Verschillende spelers in een organisatie kunnen verschillende opvattingen hebben over elk van deze elementen.

	Professioneel perspectief: goed	Professioneel perspectief: slecht
Cijfers: goed		
Cijfers: slecht		

Dit betekent dat de verantwoording over het wel of niet halen van de cijfers niet te armoedig mag zijn - niet in de relatie tussen professionals en CvB's, niet in de relatie tussen CvB's en minister. Is sprake van een rijke, inhoudsvolle verantwoording, dan kan dit perverterende mechanismen dempen en ook leiden tot betere besluitvorming over maatregelen die helpen en die niet helpen.

3. De vragen van de Evaluatiecommissie

Met behulp van het bovenstaande beantwoord ik nu de vragen, die de Evaluatiecommissie aan mij heeft gesteld.

Vraag 1. Waaraan draagt een mechanisme van prestatiesturing in algemene zin bij?

De positieve effecten van prestatiesturing zullen zich altijd wel op de een of andere manier manifesteren. Als ik het rijtje positieve effecten uit paragraaf 1 afga, kan dit het beeld zijn.

Er is meer aandacht voor kwaliteit en studiesucces, dus is er een prikkel om daar aan bij te dragen. Meer aandacht kan betekenen dat een cultuur ontstaat, waarin presteren mag, waarin kwaliteit en studiesucces belangrijk worden gevonden - en dat kan bevorderlijk zijn voor innovaties. Afhankelijk van de manier waarop bestuurders omgaan met de prestatie-afspraken, kunnen ze ruimte bieden voor professionals om er wat van te maken - kunnen ze tot de ambitie leiden om echt werk te maken van kwaliteit en studiesucces.

Tegelijk, de perverse effecten kunnen zich ook manifesteren. *Gaming the numbers*: op papier presteren, in werkelijkheid niet. Reproductie in plaats van innovatie, omdat innovatie te onzeker is - je weet nooit zeker of vernieuwing tot betere resultaten leidt. Meer controle en bureaucratie en input-optimalisatie.

Het kan dus vriezen en het kan dooien. Dat is natuurlijk een zeer onbevredigend antwoord - maar de vervolgvraag is misschien interessanter: onder welke condities hebben de positieve effecten meer en de perverse effecten minder kans? Zie hiervoor het antwoord op vraag 4.

Vraag 2. Hoe kom je voorbij het gebruiken van platte indicatoren maar maak je zaken wel meetbaar om verantwoording te kunnen afleggen?

Deze vraag speelt natuurlijk op verschillende niveaus. Ik bespreek er drie: (1) de relatie tussen de besturen van de instellingen en de professionals, (2) de relatie tussen deze besturen en de minister en (3) de relatie tussen de minister en het parlement.

Echelon 1: Bestuurders en professionals. Gebruik als bestuur een beperkte set van indicatoren waarover je verantwoording laat afleggen en aflegt. Wees je er van bewust dat een cijfer *as such* niets zegt - niet als opleidingen goed scoren, niet als ze slecht scoren. Dus zorg dat er in de verantwoording ruimte is voor het verhaal achter de cijfers - organiseer dat: tussen studierichting en faculteit, tussen faculteit en bestuur. Als er ruimte is voor het verhaal achter de cijfers, is de kans minder groot dat de focus zich beperkt tot slechts de platte cijfers.

Op dit echelon bevinden we ons nog in het professionele domein, waar een verstandige omgang met prestatie-afspraken een hoge tolerantie voor variëteit vergt.

Echelon 2: Minister en besturen van instellingen. Tussen deze echelons gelden de bovenstaande strategieën voor het gebruik van prestatiebesturing ook. Daar komt nog iets bij. Wees als minister voorzichtig met sancties en beloningen. Die moeten niet te hoog zijn. Wanneer een instelling haar toegezegde prestaties niet haalt, mag de sanctie nooit *self-executing* zijn - eerst een gesprek, het verhaal achter de cijfers, dan een oordeel over de vraag of een financiële sanctie terecht is. Ook daardoor ontstaat ruimte en ruimte doet twee dingen: het voorkomt een focus op slechts de platte cijfers en matigt vaak de prikkels voor pervers gedrag.

Echelon 3: Minister en parlement. En dan heeft een minister nog een lastige opgave: het laveren tussen de rationaliteit van het professionele domein (echelon 1) en het politieke domein (echelon 3).

Een minister heeft een 'stelselverantwoordelijkheid' - moet er zorg voor dragen dat het stelsel als geheel voldoende kwaliteit levert. Tegelijk moet de minister ook de autonomie van de instellingen in voldoende mate respecteren. Prestatie-afspraken zijn in principe een uitstekend instrument om met die spanning om te gaan. De minister spreekt met de instellingen af wat ze moeten leveren - maar hoe ze tot die prestatie komen, mogen de instellingen voor een belangrijk deel zelf weten.

Echter, op dit derde echelon bevinden de prestatie-afspraken zich in het domein van de politieke rationaliteit. Er kan een spanning bestaan tussen de professionele rationaliteit (die domineert op echelon 1) en de politieke rationaliteit. Voorbeelden:

- Een politieke opvatting kan zijn dat een instelling gewoon moet leveren, als ze prestaties afspreekt - en niet met ingewikkelde verhalen 'achter de cijfers' moet komen. Niks geen tolerantie voor variëteit.
- Een politieke opvatting kan zijn dat de prestatie-afspraken een uiting zijn van markt- en rendementsdenken en meer kapot maken dan ze goed doen. Instellingen die onder-presteren hebben misschien wel recht op meer geld, in plaats van een sanctie. Niks geen prestatie-afspraken.
- Meer in het algemeen geldt dat prestatie-afspraken vaak worden gebruikt voor rankings en lijstjes - en dat kan politiek aantrekkelijk zijn. Rankings leveren immers goede en slechte instellingen op - en dat trekt vaak media-aandacht.

Welke politieke reactie ook domineert, er kan een spanning ontstaan tussen het gebruik van prestatie-afspraken in het professionele en in het politieke domein. Wanneer de politieke rationaliteit te veel domineert, kan dit schadelijk zijn voor het professionele domein. Hoe kom je voorbij platte indicatoren? Door ruimte te bieden voor het verhaal achter de cijfers en door sancties niet *self executing* te laten zijn. Maar ook door te voorkomen dat de politieke en professionele rationaliteit elkaar niet frustreren. Dat zal vaak afhangen van het laveer-vermogen van de minister.

Vraag 3. Welke ruimte is er voor een specifieke situatie bij een objectieve meting?

Eenzijds: er moet ruimte zijn voor specifieke situaties. De variëteit aan opleidingen is veel te hoog (ook binnen instellingen) om daar eenzelfde set aan prestatie-eisen aan op te leggen. Anderzijds, je kunt niet eindeloos differentiëren - dat is vanuit beheersperspectief niet doenbaar. De uitweg hier is tweeledig.

Een. Maak generieke prestatie-afspraken en differentieer in beperkte mate. Geef vervolgens ruimte aan de middenechelons binnen de instellingen om de afspraken *taylor made* te maken voor specifieke opleidingen. De maatregelen kunnen per opleiding verschillen, alsmede de resultaten - bij de ene opleiding kunnen de afspraken worden gehaald, bij de volgende kunnen ze ruim worden gehaald, bij weer een volgende opleiding kunnen ze in redelijkheid niet worden gehaald.

Twee. Voor een instelling kan het gevolg hiervan zijn dat de prestatie-afspraken niet worden gehaald - het gemiddelde van de prestaties per opleiding kan immers onder de afgesproken prestaties uitkomen. Natuurlijk kan een instelling ook generieke maatregelen nemen (bijvoorbeeld een harde knip tussen bachelor en master), maar dat doet niet af aan dit risico. Daarom is het belangrijk dat het niet behalen van prestatie niet tot een *self executing* sanctie leidt - dat er op ieder niveau de ruimte is voor het verhaal achter de cijfers voordat het tot een oordeel en sanctie komt.

Vraag 4. In hoeverre zijn de prestatieafspraken een doel op zich geworden?

Deze vraag kan ik in empirische zin niet beantwoorden - zie de waarschuwing in de inleiding. Wel maken de overwegingen in paragraaf 2 duidelijk onder welke condities dit risico zich kan manifesteren. In de onderstaande tabel heb ik deze samengevat.

VERSTERKT DE KANS OP PRESTATIE-AFSPRAKEN ALS DOEL OP ZICH	VERMINDERT DE KANS OP PRESTATIE-AFSPRAKEN ALS DOEL OP ZICH
Uniforme prestatie-afspraken	Gedifferentieerde prestatie-afspraken
Te leveren prestaties eenzijdig opgelegd	Te leveren prestaties resultaat van onderhandeling
Hoge impact	Beperkte impact
Te leveren prestaties rechtstreeks doorvertaald naar werkvloer	Te leveren prestaties niet rechtstreeks doorvertaald naar werkvloer
Middenechelon als doorgeefluik: geeft bestuurlijke afspraken door aan werkvloer	Middenechelon als vertaler: vertaalt bestuurlijke afspraken in professioneel relevante acties
Sancties zijn self-executing	Sancties zijn niet self-executing
Prestatie-afspraken zijn leidend	Prestatieafspraken ingebed in serie van andere maatregelen –zijn meer volgend
Cijfers worden gezien als een adequate operationalisering van de professionele prestatie	Cijfers zeggen nog niets over de professionele prestatie – er is ruimte voor de werkelijkheid achter de cijfers

Vraag 5. Zijn behaalde resultaten een gevolg van omstandigheden of inspanningen?

Prestatie-afspraken hebben weinig zin als ze in een beleidsvacuüm worden gemaakt. In de regel zal gelden: als minister en instellingen prestatie-afspraken maken, dan zijn dat geen afspraken-op-papier, maar staan ze inhoudelijk achter die afspraken en vinden zij die afspraken belangrijk - ze staan, bijvoorbeeld, achter het streven omde kwaliteit en studeerbaarheid van opleidingen te verbeteren. Dat betekent dat minister en instellingen allerlei andere maatregelen zullen nemen om de studeerbaarheid en kwaliteit te verbeteren. Daarmee is studeerbaarheid en kwaliteit deels het gevolg van inspanningen om de prestaties-afspraken te realiseren en deels van omstandigheden - die overigens door minister en instellingen deels zijn gecreëerd. In veel gevallen zullen oorzaak en gevolg niet precies reconstrueerbaar zijn. Is een beter rendement het resultaat van maatregelen van de instellingen of van de invoering van het leenstelsel? Wie het zeker weet, mag het zeggen.

Hiernaast zijn er natuurlijk omstandigheden die niet of niet direct zijn te herleiden tot het beleid van minister en/of instellingen. Wanneer de studentenpopulatie aan een instelling drastisch verandert, kan dit gevolgen hebben voor het wel of niet halen van de afspraken.

Vraag 6. Zijn de goede indicatoren vastgesteld en/of zijn er voldoende indicatoren vastgesteld?

Wat zijn goede en voldoende indicatoren? Het antwoord moet luiden: indicatoren die de betrokken partijen goed en voldoende vinden. Er spelen namelijk heel veel overwegingen een rol bij de keuze van de indicatoren:

- Voldoen ze aan de technische criteria van meetbaarheid en toerekenbaarheid? Zo niet, voldoen ze daar dan toch in voldoende mate aan?
- Zijn de beheerskosten van de prestatie-indicatoren redelijk?
- Zijn er voldoende data ten aanzien van deze indicatoren beschikbaar?
- Hoeveel ruimte biedt de indicator voor *gaming the numbers*?
- Is de indicator relevant, niet alleen in het verkeer tussen minister en instellingen, maar ook binnen de instellingen?
- Gaat de voorkeur uit naar een beperkte set indicatoren (voordeel: eenvoudig, nadeel: onvolledig) of meer gedetailleerde set van indicatoren (voordeel: meer volledig, nadeel: ingewikkeld).

Het zijn allemaal vragen waar geen geobjectiveerd antwoord op mogelijk is. Dus is het vooral zaak dat deze en andere vragen door de betrokken partijen worden meegenomen in hun overwegingen - waarna geldt: indicatoren zijn goed en relevant als de betrokken partijen ze goed en relevant vinden.

Vraag 7. Er is veel aandacht uitgegaan naar de kwaliteit van onderwijs. Hiervoor zijn ook verplichte indicatoren opgenomen. Wat heeft prestatiebekostiging echter bijgedragen aan profilering (een belangrijk thema van de commissie Veerman wier aanbevelingen aan de basis hebben gestaan voor het instrument van prestatiebekostiging)?

Het lijkt me dat je profilering niet aanstuurt via prestatiebekostiging:

- profilering lijkt me moeilijk of hooguit armoedig te operationaliseren,
- profilering is vaak minder een kwestie van planning en meer van geleidelijke ontwikkeling,
- is vaak een leerproces, dat ook een beetje *trial and error* is,
- laat zich moeilijk van bovenaf opdringen,
- roept vaak tegenkrachten op.

Bij studeerbaarheid en kwaliteit van onderwijs gaat het veel meer goed definieerbare, operationele processen die je kunt verbeteren. Daar past prestatie-bekostiging goed bij - niet bij meer strategische leerprocessen van profilering.

Vraag 8. Op welke manier kan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek worden gestimuleerd? Welke in de bekostigingssystematiek en regelgeving bestaande prikkels zijn er om de toegevoegde waarde van prestatieafspraken te kunnen inschatten?

De eerste vraag is wel heel breed en er zijn tientallen antwoorden op te geven. De tweede vraag is deels een empirische vraag - en valt dus deels buiten het bestek van dit essay. Desondanks een aantal gedachten naar aanleiding van deze vragen.

Er zijn allerlei maatregelen mogelijk, die bijdragen aan meer kwaliteit. Ik noem zo maar wat, vanuit het perspectief van de professional op de werkvloer:

- *Human Resources.* De kwaliteit van onderwijs en onderzoek is voor alles sterk afhankelijk van de kwaliteit van de professionals. De eisen die aan de staf worden gesteld, veranderen voortdurend. Een type professional dat het vijftien jaar geleden nog prima deed aan een universiteit, kan sterk achterlopen op de eisen die momenteel aan professionals worden gesteld. Iedereen die het nu goed doet, moet zichzelf de vraag stellen of hij of zij kan meegroeien met een universiteit die steeds internationale en competitiever wordt.
- *Ruimte voor innovatie.* Kwaliteit is afhankelijk van het vermogen van een universiteit om voortdurend te vernieuwen - om bijvoorbeeld de mogelijkheden van *online* onderwijs te exploreren en te exploiteren. Dit innovatievermogen hangt weer af van de kwaliteit van de staf, maar ook van de vraag of er ruimte wordt gemaakt voor innovatie in tijd, geld en menskracht, of er ruimte is voor experimenten.
- *Werkt de onderlinge professionele controle?* Kwaliteit is afhankelijk van de vraag of de onderlinge professionele controle goed werkt. Spreken professionals elkaar aan op hun functioneren, zijn zij bereid van elkaar te leren? Of werkt deze 'controle' niet omdat professionals zich opsluiten in hun kokers en het non-interventie beginsel heerst: ik bemoei me niet met jou, jij niet met mij. Organiseert het management iets om deze onderlinge controle aan te jagen?
- *Stuurt het management op accumulatie van kennis?* Een belangrijk aspect van kwaliteit is dat er in opleidingen sprake is van een accumulatie van kennis: vakken die op elkaar voortbouwen, een programma dat inhoudelijk steeds complexere kennis aanbiedt. Het risico is altijd dat professionals zich verantwoordelijk voelen voor hun vak, maar niet voor een programma. Stimuleren van kwaliteit kan daarmee inhouden dat het management van opleidingen hier sterk op stuurt.

Nogmaals, er zijn tientallen van dit soort antwoorden mogelijk. Wat betekent deze variëteit nu voor de bovenstaande vraag - hoe kwaliteit kan worden gestimuleerd? Ik zie drie mogelijke richtingen voor een antwoord op deze vraag.

Institutionele benadering. De eerste is dat we constateren dat er de afgelopen jaren allerlei maatregelen zijn genomen die bevorderlijk zijn voor kwaliteit en dat er ook autonome ontwikkelingen zijn die tot meer kwaliteit leiden - van de harde knip tot het leenstelsel, van de invoering van de BKO tot een meer kritische houding van studenten. Er is daarmee een institutionele structuur ontstaan, die sterke prikkels bevat voor kwaliteitsbevordering. Stimuleren van kwaliteit kan inhouden dat we (a) die structuur haar werk laten doen, in het vertrouwen dat de prikkels voor kwaliteit nu sterk genoeg zijn en (b) daar waar nodig maatregelen nemen die tot versterking van die structuur kunnen leiden. Je zorgt als Ministerie voor sterkere prikkels voor kwaliteit - en laat het aan de instellingen over welke van die tientallen mogelijk maatregelen ze nemen.

Output-benadering. Een keuze kan ook zijn om nog een nieuwe ronde prestatie-afspraken te maken. De essentie van prestatie-afspraken is immers dat de instellingen slechts worden aangesproken op hun output en dus zelf kunnen beslissen welke maatregelen zij nemen om aan de afspraken te voldoen - ze kunnen dus zelf kiezen uit het menu van de tientallen mogelijkheden. Prestatie-afspraken passen daarmee goed in een professionele omgeving - je respecteert de autonomie van de professional, vraagt alleen om een commitment aan bepaalde uitkomsten.

Proces-benadering. Een derde benadering kan zijn dat de minister de instellingen bevraagt wat zij de belangrijkste determinanten van kwaliteit vinden en of de minister invloed kan uitoefenen op die determinanten. De instellingen zouden bijvoorbeeld kunnen melden dat het heel moeilijk is om van onder-presterende docenten met een vaste aanstelling af te komen, vanwege hun rechtspositie (de bovenstaande punten HR en Innovatie) - en daarvoor een de minister nodig hebben. Voor andere maatregelen geldt dat ze gewoon zelf aan de slag kunnen. De essentie is hier dat minister en instellingen in een proces van overleg en onderhandeling een agenda maken van issues die tot meer kwaliteit kunnen leiden en dat de minister aangeeft welke maatregelen zij daartoe zal nemen. Uiteraard kan een minister in een dergelijk proces ook weer eisen stellen aan de instellingen.

Tenslotte - er wordt momenteel gediscussieerd over de vraag of er opnieuw prestatie-afspraken moeten komen. Dat debat staat in een nogal ideologisch gekleurd frame. Prestatie-afspraken komen voort uit markt-, rendements- en management-denken en zijn dus fout.

Iedereen heeft recht op zijn of haar eigen frame - maar bovenstaande overwegingen doen er ook toe. Die leiden bij mij tot de conclusie dat prestatie-afspraken minder belangrijk zijn dan we denken, omdat ze door verstandige bestuurders op gematigde wijze zullen worden gebruikt. Maar prestatie-afspraken hebben ook een functie - ze geven toch enigszins richting aan ons handelen binnen de instellingen. Ze passen bij enerzijds de stelselverantwoordelijkheid van de minister en anderzijds bij de autonomie van de instellingen. Met prestatie-afspraken is dus eigenlijk niks mis - maar eerlijk is eerlijk, ze zijn ook niet onmisbaar.