

Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken

Een lerend proces onder druk



Andersson Elffers Felix

ResearchNed
www.researchned.nl

Datum

21 januari 2021

Opdrachtgever

NVAO, Anneke Luijten-Lub

Contact

Jolien van der Vegt (j.vandervegt@aef.nl)

Wouter van Casteren (w.vancasteren@researchned.nl)

Evelien Rutgers (e.rutgers@aef.nl)

Referentie

GN84/rapport

Voorwoord

“Het samen maken van de plannen voor de investeringen in de kwaliteit van onderwijs was een feestje” kregen de onderzoekers verschillende keren tijdens de interviews voor dit onderzoek te horen. Dat is wellicht de belangrijkste opbrengst van het proces van de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken bij de instellingen. Studenten, docenten, bestuur, ondersteuning en toezichthouders hebben met elkaar de plannen om extra te investeren in kwaliteit van onderwijs gemaakt. Dit heeft niet alleen geleid tot een breed gedragen inbreng in de plannen maar heeft ook geleid tot een verhoogde gemeenschapszin binnen de instellingen, de medezeggenschap heeft een impuls gekregen en de rol van de Raad van Toezicht is vergroot, zo valt te lezen in hoofdstuk 6. Over de inhoudelijke opbrengst van de kwaliteitsafspraken wordt, tegelijk met dit onderzoek, gerapporteerd. Dit landelijke beeld laat zien dat in alle zes thema's uit het sectorakkoord wordt geïnvesteerd. Meest gekozen thema's zijn onderwijsfaciliteiten, studentbegeleiding en docentkwaliteit. Net als dit rapport, bevestigt het landelijke beeld dat de plannen in goede samenspraak met medezeggenschap, maar ook met de grotere achterban tot stand zijn gekomen.

Als het zo'n feest was, waarom dan een onderzoek naar het proces van totstandkoming van de kwaliteitsafspraken? Het was niet alleen maar feest. Het proces was nieuw voor alle betrokkenen en stond tegelijkertijd onder druk. Met in meer gevallen dan we hadden verwacht bij de eerste beoordeling een negatief advies. Net als bij een tentamen dat een onverwachte uitkomst kent, willen we beter begrijpen wat er is gebeurd en wat daarvan geleerd kan worden. Dit past bij een ontwikkelgerichte kwaliteitscultuur die we als NVAO nastreven. Vandaar dat we de onafhankelijke onderzoeksbureaus AEF en ResearchNed hebben gevraagd het doorlopen proces voor ons nader te onderzoeken, van de eerste afspraken in de sectorakkoorden tot en met de eerste ronde beoordelingen. Daarmee kunnen we beter inzicht krijgen in de onverwachte uitkomsten in het proces en gezamenlijk leren wat we in het vervolg nog beter of anders kunnen doen.

AEF en ResearchNed hebben door hun onderzoek een herkenbare en inzichtelijke reconstructie gemaakt van het doorlopen proces. Met duidelijke aanbevelingen voor het vervolg (zie hoofdstuk 5), waarbij voldoende tijd, afstemming en kennisdeling (intern en extern), goede communicatie en verwachtingenmanagement centraal staan. Misschien zijn die aanbevelingen niet heel verrassend, maar het is wel goed om daar richting vervolg van de kwaliteitsafspraken en andere sectorbrede trajecten rekenschap van te geven.

Dit onderzoek richtte zich op het proces van totstandkoming van de kwaliteitsafspraken tot en met de eerste ronde beoordelingen van de plannen. In de eerste fase was echter ook de mogelijkheid van herbeoordeling en herindiening van plannen voorzien, alvorens de minister definitief over toekenning van de studievoorschotmiddelen zou besluiten. Inmiddels hebben veel van de instellingen die eerder een negatief advies kregen hun plannen opnieuw ingediend. De adviezen die we van de panels hebben ontvangen over deze plannen zijn tot op heden zonder uitzondering positief.

The proof of the pudding is in the eating, zeggen de Engelsen. Dat geldt ook hier. We horen in gesprekken die we hebben met instellingen dat er hard wordt gewerkt aan de realisatie van de plannen, ook in deze tijden van Corona. Uiteindelijk zal in 2024 worden gezien welke inspanningen zijn verricht en hoe deze van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs van hogescholen en universiteiten. In het proces naar die einddatum van de kwaliteitsafspraken is dit rapport een nuttige vroegtijdige feedback voor de bestuurders van de hogescholen en universiteiten evenals voor de NVAO en OCW. Vanuit de NVAO hebben we

het vertrouwen dat met deze plannen voor de investeringen van de studievoorschotmiddelen de kwaliteit van het hoger onderwijs verder versterkt wordt.

Tot slot wil ik alle geïnterviewden danken voor hun bereidheid om de onderzoekers te woord te staan en hun ervaringen te delen. Het biedt ons als NVAO, samen met onze stakeholders, de mogelijkheid verder te ontwikkelen en te leren!

Anneke Luijten-Lub
Februari 2021

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1 Inleiding | 6 |
| 1.1 Aanleiding | 6 |
| 1.2 Onderzoeksvraag | 6 |
| 1.3 Onze aanpak | 7 |
| 2 Analyse van de paneladviezen | 8 |
| 2.1 De cijfers | 8 |
| 2.2 Achtergrond van de negatieve paneladviezen..... | 10 |
| 3 Totstandkoming van de kwaliteitsafspraken | 11 |
| 3.1 Reconstructie van de totstandkoming..... | 11 |
| 3.2 Criteria en formuleringen in verschillende documenten | 16 |
| 3.3 Samenvattend: de reconstructie van totstandkoming KA | 18 |
| 4 Kwaliteitsplannen maken en beoordelen | 19 |
| 4.1 Samenstelling en voorbereiden van de panels..... | 19 |
| 4.2 Communicatie met de instellingen | 20 |
| 4.3 Opstellen en inleveren van de kwaliteitsplannen | 21 |
| 4.4 Beoordelen van de kwaliteitsplannen | 24 |
| 4.5 Samenvattend: planvorming en beoordeling..... | 26 |
| 5 Conclusies en aanbevelingen | 27 |
| 5.1 Invloed van procesaspecten op het aantal negatieve oordelen | 27 |
| 5.2 Algehele conclusie | 29 |
| 5.3 Aanbevelingen voor het vervolg..... | 30 |
| 6 Nawoord: de opbrengst van de kwaliteitsafspraken | 32 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De studievoorschotmiddelen worden geïnvesteerd in kwaliteitsafspraken

In 2015 is het leenstelsel ingevoerd voor alle studenten in het hoger onderwijs. Toen is afgesproken om de vrijgekomen middelen (de studievoorschotmiddelen) te investeren in de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De minister van OCW heeft daarover in april 2018 het akkoord 'Investeren in Onderwijskwaliteit – Kwaliteitsafspraken 2019-2024' gesloten met de VH, VSNU, LSVb en het ISO. Kern van de afspraken is dat publiek bekostigde universiteiten en hogescholen een kwaliteitsplan voor hun onderwijs opstellen. Na goedkeuring van dat plan krijgen instellingen naar rato een deel van de studievoorschotmiddelen.

De NVAO beoordeelt de kwaliteitsplannen van instellingen

De NVAO heeft van de minister van OCW de opdracht gekregen om de kwaliteitsplannen van instellingen te beoordelen, de planbeoordeling. Later in het proces beoordeelt de NVAO ook de voortgang van het plan en evalueert de NVAO de verwezenlijking van het plan. De planbeoordelingen vonden plaats tussen oktober 2018 en januari 2020.

Een groter aantal instellingen dan verwacht, heeft een negatieve beoordeling gekregen

De NVAO had verwacht dat slechts een enkele instelling de planbeoordeling niet zou halen. Dit bleek niet het geval. Inmiddels heeft de NVAO alle kwaliteitsplannen getoetst en hebben 18 van de 54 instellingen een negatieve beoordeling gekregen in de eerste ronde. Dit is nog niet definitief. De negatief beoordeelde plannen krijgen een herkansing; dit is geen onderdeel van deze procesevaluatie, want deze herkansingen moeten ten tijde van het onderzoek nog grotendeels plaatsvinden. De vraag is waarom er bij de initiële beoordeling zoveel negatief beoordeelde plannen zijn. Het onverwachte aantal afgewezen plannen is mede van belang omdat het voor alle studenten bij alle instellingen van belang is dat de beschikbare middelen ten goede komen aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

1.2 Onderzoeksvraag

Doel van het onderzoek is na te gaan welke aspecten van het proces hebben bijgedragen aan de onverwachte negatieve beoordelingen. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen aan een aanscherping van toekomstige soortgelijke beoordelingen en inzicht geven in de beheersbare en in de onbedoelde effecten van de procesinrichting.

**De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:**

Welke aspecten in het proces – van totstandkoming van de Kwaliteitsafspraken, totstandkoming van het protocol, communicatie over de aanpak, duidelijkheid van het protocol en de uiteindelijke uitvoering – hebben bijgedragen aan het onverwacht grote aantal negatieve planbeoordelingen?

1.3 Onze aanpak

We maakten een procesreconstructie op basis van documenten en data

Om te achterhalen welke aspecten in het proces hebben bijgedragen aan de negatieve planbeoordelingen, moesten we eerst het feitelijke proces scherp in beeld krijgen. Vanaf het eerste moment dat de kwaliteitsafspraken ter sprake kwamen tot nu. Hiervoor hebben we onder andere gekeken naar relevante Kamerbrieven, de sectorakkoorden van hogescholen en universiteiten, het protocol Beoordeling Kwaliteitsafspraken, de ingediende plannen van instellingen en de beoordelingen van de panels en adviezen van de NVAO. Ook is een cijfermatige analyse van de eerste beoordelingen van de NVAO gemaakt.

Bij landelijke partijen toetsten we de procesreconstructie en bespraken we hun ervaring

Vervolgens spraken we met landelijk betrokken partijen om de procesreconstructie aan te scherpen. Ook vroegen we naar hun ervaringen met verschillende factoren en over mogelijke verklaringen voor het onverwacht grote aantal negatieve planbeoordelingen. We spraken hiervoor met medewerkers van de Vereniging Hogescholen, VSNU, LSVb, ISO, het ministerie van OCW en de NVAO.

Vervolgens spraken we met instellingen, panelleden en procescoördinatoren

Daarna volgde een casusanalyse bij negen instellingen. Bij het selecteren van de instellingen hebben we gelet op voldoende variëteit (denk aan: hogescholen vs. universiteiten, klein vs. groot, negatief versus positief beoordeelde plannen). Per instelling spraken we met de projectleider, vertegenwoordiger(s) van de MR, de betrokken bestuurder en de betrokken toezichthouder. Met hen bespraken we het doorlopen proces en de aandachtspunten daarbij. Ook interviewden we zes panelleden en meerdere procescoördinatoren van de NVAO.

Instellingen in de casusanalyse

- Hogeschool Saxion
- Hogeschool Rotterdam
- Hogeschool Leiden
- Hogeschool Arnhem Nijmegen
- Hogeschool van Amsterdam
- Hogeschool voor de Kunsten Utrecht
- Universiteit Maastricht
- Universiteit Tilburg
- Technische Universiteit Delft

De uitkomsten van het onderzoek leest u in deze rapportage

In deze rapportage hebben we de uitkomsten van het onderzoek samengevat.

- In hoofdstuk 2 vindt u een cijfermatige analyse van de beoordelingen.
- In hoofdstuk 3 staat de procesreconstructie van de aanloop naar het protocol Kwaliteitsafspraken.
- In hoofdstuk 4 leest u de procesreconstructie vanaf het protocol Kwaliteitsafspraken.
- In hoofdstuk 5 vindt u de conclusies en onze aanbevelingen.

2 Analyse van de paneladviezen

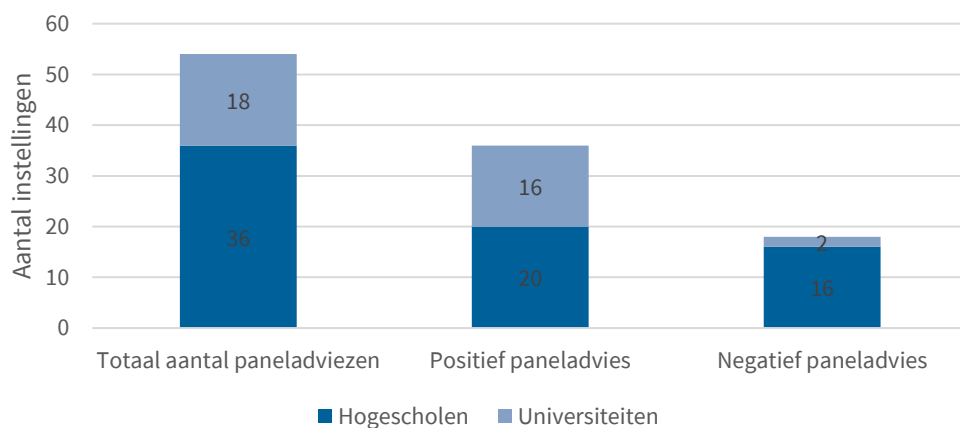
Wat zeggen de paneladviezen? Dat laten we in dit hoofdstuk zien. We kijken daarbij naar het aantal positieve en negatieve paneladviezen, hoe deze zijn verdeeld over het jaar en wat onderliggende mogelijke verklaringen zijn voor de negatieve paneladviezen.

2.1 De cijfers

18 van de 54 instellingen kregen een negatief paneladvies, overwegend hogescholen

Van oktober 2018 tot en met januari 2020 zijn de kwaliteitsplannen van 54 instellingen in de eerste ronde beoordeeld: 36 hogescholen en 18 universiteiten. 36 Instellingen kregen van het panel een positief advies, 18 een negatief advies. In de onderstaande tabel vindt u de verdeling tussen de hogescholen en de universiteiten. Opvallend is dat het percentage negatieve paneladviezen bij universiteiten relatief lager is dan bij hogescholen.

Figuur 1. Overzicht van het aantal positieve en negatieve paneladviezen

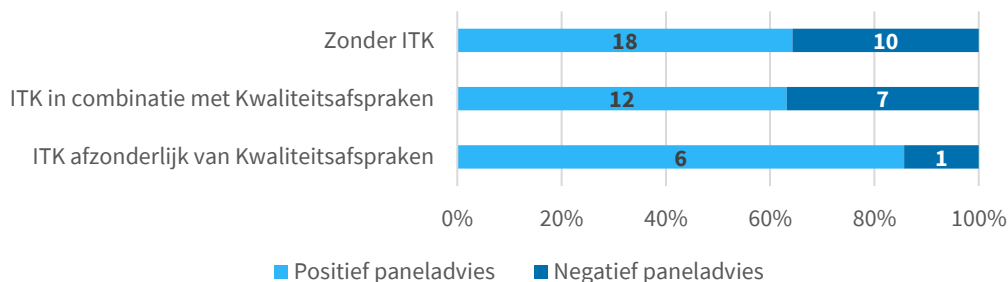


Samenvoegen van de Kwaliteitsafspraken met ITK lijkt geen invloed te hebben gehad

Instellingen die een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) hadden aangevraagd of ambieerden, konden de planbeoordeling van de Kwaliteitsafspraken combineren met de ITK. Zo konden extra lasten van de planbeoordeling zo beperkt mogelijk worden gehouden. De beoordeling van het plan en de ITK bleven wel altijd twee afzonderlijke onderdelen. 19 Instellingen hebben uiteindelijk de planbeoordeling van de Kwaliteitsafspraken gecombineerd met de ITK. De panelbezoeken sloten daarbij op elkaar aan. Daarnaast deden 7 instellingen wel mee met de ITK, maar waren de panelbezoeken gescheiden van elkaar, bijvoorbeeld omdat de ITK net had plaatsgevonden.

In onderstaande figuur staat het aantal positieve en negatieve paneladviezen weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen instellingen die geen ITK hadden, instellingen die de ITK in een apart traject hadden en instellingen die de ITK hadden samengevoegd met de Kwaliteitsafspraken. De figuur laat zien dat er weinig verschil is in de adviezen tussen instellingen die de ITK en de Kwaliteitsafspraken combineerden, in vergelijking met de instellingen zonder ITK. Opvallend is dat waar de KA apart van de ITK is georganiseerd, dit relatief veel positieve adviezen heeft opgeleverd.

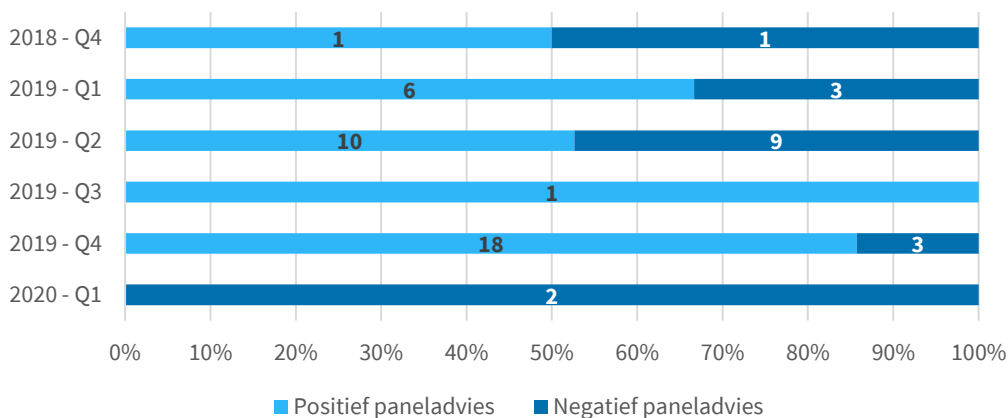
Figuur 2. Verdeling van positieve en negatieve paneladviezen met onderscheid in ITK



Het percentage positieve/negatieve adviezen varieert met de tijd

Om te kijken of er verschil zit in de paneladviezen aan het begin en aan het eind van het traject, hebben we de bezoeken van instellingen afgezet tegen de beoordelingen. In figuur 3 is te zien welk percentage van de positieve/negatieve paneladviezen in een bepaald kwartaal vallen. De meeste paneladviezen zijn uitgebracht in Q2 2019 en Q4 2019. Die twee kwartalen vertonen wel een verschillend beeld: in Q2 2019 was ongeveer de helft van de paneladviezen positief terwijl in Q4 2019 bijna alle paneladviezen positief waren.

Figuur 3. Verdeling van positieve en negatieve paneladviezen over tijd



Het paneladvies is niet altijd overgenomen door de NVAO en de minister van OCW

Nadat het panel een advies had opgesteld, werd dit door het dagelijks bestuur van de NVAO bekeken. Het dagelijks bestuur keek naar consistentie en transparantie van het advies. Vervolgens bracht het bestuur een advies uit aan de minister van OCW. De minister nam vervolgens een positief of negatief besluit. Bij drie instellingen heeft het NVAO-bestuur het positieve paneladvies niet overgenomen. Het bestuur heeft toen een negatief advies gegeven aan de minister van OCW. De minister van OCW heeft bij één van deze drie instellingen afgeweken van het advies van het NVAO-bestuur. Deze instelling kreeg uiteindelijk een

positieve beoordeling. Ook in een ander geval – bij een negatief advies van zowel panel als NVAO-bestuur – besliste de minister van OCW positief na een negatief advies.

2.2 Achtergrond van de negatieve paneladviezen

Tijdens de planbeoordelingen werden de kwaliteitsplannen beoordeeld op drie criteria. Op alle drie de criteria moest het kwaliteitsplan een positief oordeel krijgen. De criteria zijn als volgt¹:

- Criterium 1: Het plan draagt beredeneerd bij aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De voornemens die de instelling heeft met de studievoorschotmiddelen en de doelen die zij daarmee wil verwezenlijken op de genoemde onderwijskwaliteit-thema's, zijn helder geformuleerd en passen bij de context, historie en bredere (onderwijs)visie van de instelling.
- Criterium 2: De interne belanghebbenden zijn in voldoende mate betrokken bij het opstellen van het plan en er is voldoende draagvlak bij interne en relevante externe belanghebbenden.
- Criterium 3: De voornemens in het plan zijn realistisch, gelet op de voorgestelde inzet van instrumenten en middelen en de organisatie en processen binnen de instelling.

In alle negatieve paneladviezen is onvoldoende gescoord op criterium 3

Wat opvalt is dat in alle casussen met een negatief advies en/of besluit de hoofdreden voor dat negatieve advies/besluit is dat er onvoldoende is gescoord op het derde criterium. In de beoordelingen wordt geconcludeerd dat de ingediende plannen onvoldoende zijn uitgewerkt, ofwel met concrete beleidsacties en in (decentrale) begrotingen, ofwel over de langere termijn. De ambities zijn dan bijvoorbeeld alleen voor het eerste jaar geconcretiseerd. Overigens wordt ook bij positieve beoordelingen in het paneladvies soms opgemerkt dat de ambities meer SMART geformuleerd kunnen worden.

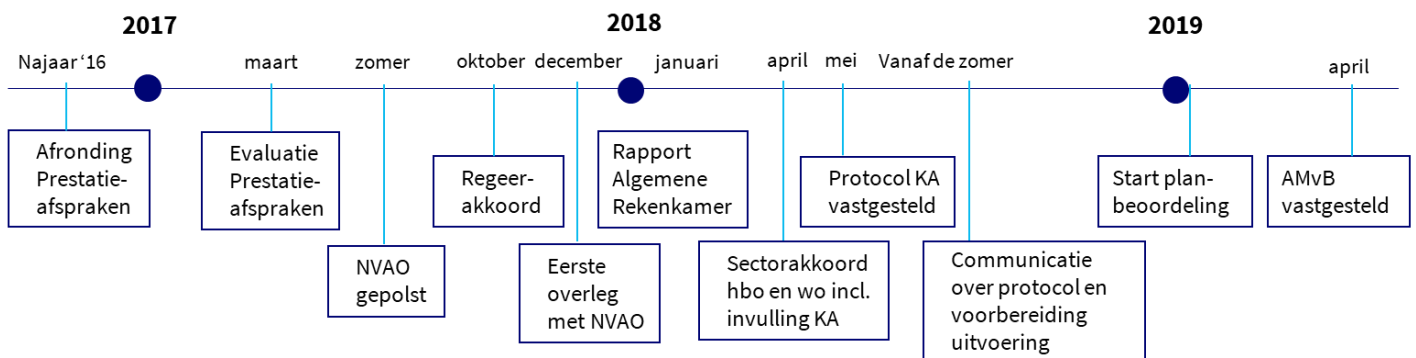
Criteria 1 en 2 scoren vaker positief, ook bij instellingen met een negatief eindoordeel

De beoordelingen op de andere criteria (1 en 2; resp. kwaliteitsverbetering en betrokkenheid van interne en externe stakeholders) zijn veel vaker wel positief. Dit geldt ook voor instellingen met een negatief eindoordeel. In enkele gevallen zijn ook deze criteria negatief beoordeeld, dit kan vervolgens doorwerken in het derde criterium.

¹ Bron: Protocol beoordeling kwaliteitsafspraken hoger onderwijs 2019-2024

3 Totstandkoming van de kwaliteitsafspraken

In dit hoofdstuk reconstrueren we de totstandkoming van de Kwaliteitsafspraken (verder KA) vanaf het moment dat de KA voor het eerst aan de orde kwamen bij OCV tot de voorbereiding door instellingen en panels. De planvorming en planbeoordeling vormen het volgende hoofdstuk. In de tijdslijn hieronder onderscheiden we de relevante stappen en momenten tot aan de start van de planbeoordeling.



3.1 Reconstructie van de totstandkoming

In de reconstructie betrekken we de percepties van personen die in het kader van deze evaluatie zijn geïnterviewd. Die percepties hoeven niet per se overeen te komen met feitelijke situaties of met de percepties van anderen. Het gaat er in dit hoofdstuk om hoe, naast een feitelijke reconstructie, diverse betrokkenen de totstandkoming ervaren hebben en tot welke verwachtingen dit heeft geleid over de uitvoering van de KA.

Invoering leenstelsel, Strategische Agenda en aflopen Prestatieafspraken vormen input

Bij de invoering van het leenstelsel in collegejaar 2015-2016 is afgesproken om de vrijgekomen middelen (de studievoorschotmiddelen) te investeren in de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. In de Strategische Agenda 'de Waarde(n) van Weten' (juli 2015) wordt ook aangekondigd dat deze middelen gekoppeld worden aan kwaliteitsafspraken. Deze afspraken moesten het vervolg worden op het experiment met Prestatieafspraken dat eind 2016 werd afgesloten en geëvalueerd.

Uit de evaluatie van de Prestatieafspraken kwam een aantal verbeterpunten

Uit de evaluatie van de Prestatieafspraken² bleek onder meer dat het open karakter van het beoordelingskader voor de Prestatieafspraken leidde tot grote verschillen in de mate van concreetheid en de vrijgemaakte capaciteit en middelen bij instellingen. De indicatoren

² Bron: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z03888&did=2017D08016

kregen volgens veel instellingen te veel aandacht of sloten niet aan bij het instellingsbeleid. Tot slot hadden instellingen graag meer ruimte gekregen voor eigen doelen en indicatoren. Het gevoel heerste dat, mede door de financiële consequenties van de prestatieafspraken, instellingen 'afgerekend' werden en het rendementsdenken de boventoon voerde. Deze evaluatie vormde de input voor de dan nog op te stellen Kwaliteitsafspraken.

Instellingen verwachtten andere aanpak bij Kwaliteitsafspraken dan bij de Prestatieafspraken

In de interviews is vaak verwezen naar de Prestatieafspraken. In het ho-veld was in 2017/2018 de overheersende opinie dat de Prestatieafspraken niet op een goede manier waren afgesloten. Inzet en verwachting waren daarom dat in de kwaliteitsafspraken de planvorming en beoordeling anders zouden worden aangepakt, met twee hoofdaccenten: nadruk op de dialoog van de instelling met stakeholders en meer ruimte voor de instelling om een eigen kwaliteitsplan te maken, passend bij de eigen context, missie en ambities, en losser van specifieke indicatoren.

Het Regeerakkoord wekt de indruk van ruimte en vertrouwen

In het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" (2017) werden de eerste contouren voor de kwaliteitsafspraken zichtbaar. Hierin stond het besluit dat de middelen die vrijkomen door het studievoorschot zouden worden gekoppeld aan kwaliteitsafspraken op instellingsniveau. Ook werd een aantal voorwaarden gesteld:

- Instellingen mogen samen met partners zelf doelstellingen en indicatoren opstellen.
- De kwaliteitsafspraken moeten passen binnen de doelen van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs.
- De kwaliteitsafspraken worden onafhankelijk getoetst.
- OCW stelt bij afloop van de kwaliteitsafspraken vast of de doelen waren behaald. Als dit niet het geval is, is het uitgangspunt dat wordt gekort op toekomstige middelen.

Landelijke partijen en instellingen stonden achter deze uitgangspunten

Met deze voorwaarden gingen het ministerie en de koepelorganisaties met elkaar in gesprek over de mogelijke opzet en uitvoering. Uit de interviews bleek dat betrokkenen in het hoger onderwijs in het algemeen deze lijn in het regeerakkoord steunden en op die basis gemotiveerd waren om met kwaliteitsplannen aan de slag te gaan.

De NVAO gaat onder enkele condities akkoord met haar rol in de uitvoering

In het voorjaar van 2017 werd de NVAO ambtelijk gepolst voor het uitvoeren van de beoordeling van de Kwaliteitsafspraken. Ook waren toen nog enkele andere organisaties hiervoor in beeld. Eind 2017 ontving de NVAO het bestuurlijk verzoek van OCW of zij de beoordeling van de KA uit wilde voeren. De NVAO zag enkele obstakels voor de uitvoering. De taken en werkwijze van de NVAO moeten passen bij zijn wettelijke bepalingen en de European Standards and Guidelines (ESG). De NVAO zou in de beoordeling van de KA de minister adviseren daar waar het als zelfstandig bestuursorgaan bij beoordelingen zelf besluiten neemt. Met het verleggen van de besluitvorming, werd ook het beroep en bezwaar verlegd en dat zou kunnen leiden tot ingewikkelde situaties. Daarnaast werkt de NVAO in haar reguliere taakuitvoering met peer review, zoals voorgeschreven in de ESG. Dat stond haaks op de voorgestelde aanpak om (in lijn met de reviewcommissie) de beoordelingen door één panel of commissie te laten uitvoeren. Begin 2018 ging de NVAO ermee akkoord dat zij de beoordeling van de kwaliteitsafspraken op zich zou nemen, onder twee voorwaarden:

- De beoordelingen werden gedaan door wisselend samengestelde panels, als peer review
- De beoordelingen konden verspreid over een jaar (2019) plaatsvinden.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer stimuleert een kritische kijk op de KA

In de tussentijd verscheen een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer (AR). Daarin stelde de AR dat onduidelijk is in hoeverre ho-instellingen de door hen toegezegde investeringen in onderwijskwaliteit ook daadwerkelijk waarmaken.³ Het rapport zet volgens betrokken geïnterviewden aan tot een meer kritische beoordeling van de mate waarin ho-instellingen ook de maatregelen in de nieuwe kwaliteitsafspraken gaan uitvoeren.

Betrokkenen van instellingen zien het rapport van de Algemene Rekenkamer als een kantelpunt

In de interviews met instellingen is regelmatig ingebracht dat het rapport van de AR (achteraf gezien) een kantelpunt markeerde. Tot die tijd hadden ho-instellingen de verwachting ruimte en vertrouwen te krijgen. Met het rapport van de AR ontstaan voor het eerst barstjes in dat beeld en twijfelen ho-instellingen of de planbeoordeling mede naar aanleiding van het AR-rapport toch een strikter karakter krijgt. Het beeld dat hun plannen controleerbaar moeten zijn, wordt dan wellicht meer manifest. Hoewel bestuurders risico's zagen, zorgde het er niet voor dat zij hun planvorming wezenlijk anders gingen insteken. Na het verschijnen van het AR-rapport kwamen namelijk ook *andere* signalen – mede vanuit de minister van OCW, die op dat moment net begonnen was in haar functie. Deze signalen waren 'geruststellend' van aard en bleven aansluiten op de intenties uit het Regeerakkoord om instellingen ruimte te geven.

Bij de NVAO en OCW verschoof de insteek van de planbeoordelingen

In navolging van het AR-rapport veranderde ook de stemming bij de politiek. Deze ging meer richting controle en audit. De motie Tielen (zie hieronder uitgelicht) is illustratief voor de stemming in de Tweede Kamer. Binnen de NVAO ontstond ook de opvatting dat het beter was om bij de eerste beoordeling van plannen (relatief) streng te zijn, om te voorkomen dat er achteraf vanuit de Tweede Kamer kritiek zou komen. Ook bij OCW was er dit besef en werd er meer nadruk gelegd op een navolgbaar plan en een duidelijke verantwoording. Een eerste versie van het protocol werd op deze punten door OCW onvoldoende bevonden. Uit de evaluatie blijkt dat veel ho-instellingen zich er onvoldoende bewust van waren hoe de stemming en het perspectief veranderden bij de NVAO en OCW.

Motie Tielen (28 juni 2018) aangaande de kwaliteitsafspraken (verkort)⁴

De Kamer, constaterende dat het ministerie van OCW financiële consequenties verbindt aan het al dan niet in voldoende mate realiseren van de kwaliteitsafspraken; overwegende dat voor het vaststellen of dit het geval is, essentieel is dat de gemaakte kwaliteitsafspraken meetbaar zijn en bijdragen aan de door de onderwijsinstellingen zelf gestelde doelstellingen; overwegende dat bij de eerder afgesproken voorinvesteringen het voor de Algemene Rekenkamer onmogelijk te controleren bleek of de toegezegde voorinvesteringen waren behaald, door een gebrek aan duidelijke en meetbare afspraken; van mening dat zo'n situatie dient te worden voorkomen bij de kwaliteitsafspraken; verzoekt de regering vooraf door de NVAO te laten controleren of de kwaliteitsafspraken die op instellingsniveau zijn gemaakt meetbaar zijn én of deze bijdragen aan de kwaliteitsdoelen die de instellingen en hun partners zelf gesteld hebben, zodat tijdige aanpassingen mogelijk zijn.

³ Algemene Rekenkamer, 25 januari 2018, Voorinvesteringen en medezeggenschap Hoger onderwijs

⁴ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017/18 31 288 Nr. 643.

Overeenkomst Kwaliteitsafspraken wordt opgenomen in de sectorakkoorden ho

Het nadere overleg tussen de landelijke actoren (ministerie, VH, VSNU, het ISO en de LSVb) over de opzet van de Kwaliteitsafspraken leidde begin 2018 tot de overeenkomst 'Investeren in Onderwijskwaliteit, Kwaliteitsafspraken 2019–2024'. Op 9 april 2018 ondertekende de minister van OCW dit document samen met het ISO, de LSVb, VH en de VSNU. De afspraken in deze overeenkomst zijn onderdeel van de sectorakkoorden HBO en WO.

Landelijke partijen en instellingen zijn positief over de gemaakte sectorakkoorden

Uit de interviews bleek dat men positief is over de afspraken die in de sectorakkoorden zijn opgenomen. Ze bevestigden de positieve verwachtingen van de kwaliteitsplannen en het beeld van de ruimte die instellingen daarin zouden krijgen. Betrokkenen zagen dat er een gedegen en intern goed afgestemd kwaliteitsplan wordt gevraagd en zagen in de drie beoordelingscriteria evenmin grote problemen. De stemming in het hoger onderwijs bleef hiermee optimistisch en constructief. In de woorden van een geïnterviewde bestuurder: 'Dit kunnen we!'

Beknpte weergave 'Investeren in Kwaliteit, Kwaliteitsafspraken 2019-2024'

- Elke instelling maakt *een plan voor de periode 2019 t/m 2024* waarin zij beschrijft welke kwaliteitsverbetering van het onderwijs zij met de studievoorschotmiddelen wil bereiken in 2024.
- De instelling moet inzetten op *één of meer van de zes kwaliteitsthema's* die passen bij de visie, context en historie van de instelling. Ook sluiten ze aan bij de Strategische Agenda van OCW en de Gemeenschappelijke Agenda van de VH, VSNU, ISO en LSVb.
- Instellingen vertalen dit in *concrete maatregelen en beleid*, in een dialoog met interne en externe belanghebbenden.
- Voornemens en doelen kunnen gelden voor de *gehele instelling* (centraal), maar ook voor *bepaalde onderdelen* (decentraal) of specifieke groepen studenten/docenten. Bij decentrale invulling is ook de decentrale medezeggenschap betrokken.
- In een *meerjarenbegroting* geeft de instelling zicht op de besteding van de studievoorschotmiddelen.
- Elk plan wordt *onafhankelijk getoetst door de NVAO* die een advies aan de minister van OCW geeft over het plan. Voor de beoordeling van de plannen wordt een *beoordelingskader vastgesteld, met drie criteria*:
 1. Het plan draagt beredeneerd bij aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs en past bij de context, historie en visie van de instelling;
 2. Interne belanghebbenden zijn voldoende betrokken bij de planvorming en er is voldoende draagvlak bij interne en relevante externe belanghebbenden;
 3. De voornemens in het plan zijn realistisch.
- Aan de evaluatie van de realisatie van het plan worden *geen financiële consequenties* verbonden. Studievoorschotmiddelen voor 2019 en 2020 worden aan de reguliere rijksbijdrage toegevoegd en instellingen verantwoordden zich over de besteding ervan.

Sectorale afspraken moesten worden vertaald naar het protocol en de AMvB

De afspraken uit de sectorakkoorden werden vervolgens verwerkt in een uitvoeringsprotocol en een AMvB die de juridische basis vormt van het protocol. De NVAO werkte het protocol uit vanaf januari 2018, dat was gereed in mei 2018. Om te komen tot een definitief protocol belegde de NVAO verschillende bijeenkomsten met de VH, VSNU, LSVb, het ISO en OCW. In tegenstelling tot bij besprekingen over de kaders over de kwaliteitsafspraken, die vooral met bestuurders plaatsvonden, waren de besprekingen over het protocol op ambtelijk niveau.

Vooral de betrokkenheid van interne stakeholders wordt tot in detail besproken

Volgens geïnterviewden was er tot op detailniveau gesproken over enkele onderdelen van het protocol. Met name over het tweede beoordelingscriterium (de betrokkenheid van interne en externe stakeholders). Op dat moment was er nog geen notie dat later vooral de uitwerking van het derde criterium (meerjarige concrete uitwerking) moeilijkheden zou opleveren. Voor het derde criterium was geen specifieke aandacht in de gesprekken.

De verwachting bij het protocol is nog steeds dat de nadruk ligt op vertrouwen

De looptijd van de kwaliteitsafspraken zou aansluiten op de ITK, namelijk 6 jaar. Voor OCW was het daarom belangrijk dat het plan van instellingen ook gericht op de gehele periode zou zijn. De VH en VSNU hadden beide voorkeur voor een robuust plan, dat niet elk jaar opnieuw onderhandeld hoefde te worden met interne stakeholders zoals de MR. Tegelijkertijd wenste de VH een kortere periode dan 6 jaar. Na gesprekken hierover werd besloten tot een periode van 3 jaar. De eis van een meerjarige uitwerking werd in het protocol opgenomen, zonder deze specificatie. Later, tijdens het ontwikkelen van concrete plannen, is door sommige instellingen geproblematiseerd dat een meerjarige concrete uitwerking weinig zinvol is in een dynamische omgeving als het onderwijs. Bij criterium 3 leefden er verschillende beelden en verwachtingen binnen het ho-veld. Per saldo gingen er nog geen 'alarmsignalen' uit van de discussies over de inhoud van het protocol. Het protocol werd als vatbaar voor verschillende interpretaties gezien, maar de dominante verwachting bij instellingen bleef dat in de praktijk nadruk zou blijven liggen op interne dialoog en vertrouwen.

Het protocol is op 23 mei definitief gemaakt, kort na ondertekening van de sectorakkoorden

Op 23 mei 2018 kwam het algemeen bestuur van de NVAO in overleg met de Vereniging Hogescholen, VSNU, ISO en LSVb en met instemming van het ministerie van OCW tot een definitief protocol voor de beoordeling van de kwaliteitsafspraken 2019 – 2024. Na de vaststelling van het protocol was er volgens betrokkenen geen regulier overleg meer over de kwaliteitsafspraken. De NVAO startte met de voorbereiding van de panels, OCW werkte aan de AMvB en de VH, VSNU en de studentenorganisaties informeerden hun leden.

Beknopte weergave van het protocol

- De drie beoordelingscriteria in het protocol zijn objectief beschouwd *niet veel gedetailleerder* beschreven of verder uitgewerkt dan in de sectorakkoorden.
- Bij criterium 3 stelt het protocol dat de instelling het plan *adequaat heeft uitgewerkt* in concrete *beleidsacties en -processen*.
- Verderop in het protocol, maar niet expliciet onder de drie criteria, staat dat de instelling haar voorgenomen bestedingen (voornemens) beschrijft en dat de instelling in haar plan *een meerjarenbegroting* opneemt die zicht biedt op de besteding van de studievoorschotmiddelen.
- De instelling toont aan dat zij de *voortgang monitort* en waar nodig voornemens bijstelt. Bij het beschreven tijdpad/procedure zijn over praktische zaken in het proces, zoals de mogelijkheid voor instellingen om voor of na het panelbezoek aanvullende documentatie aan te leveren, geen regels of richtlijnen opgenomen.

Er bestaan wisselende beelden over de snelheid waarmee het protocol tot stand is gekomen

In de interviews is meermaals genoemd dat het protocol in korte tijd tot stand is gekomen, namelijk slechts weken na de ondertekening van de sectorakkoorden. Geïnterviewden schrijven dit toe aan de grote haast die achter het proces zat; omdat de huidige generatie studenten de gevolgen van het leenstelsel ondervindt, was het wenselijk om hen ook zo snel mogelijk de voordelen van de kwaliteitsplannen te laten ondervinden.

In de praktijk zijn vanuit de NVAO de voorbereidingen van een protocol al gestart vóórdat de sectorakkoorden waren ondertekend. Het doel was volgens de NVAO om het protocol reeds gereed te hebben bij de ondertekening van de sectorakkoorden. Dat is niet gelukt, zodat feitelijk meer tijd is genomen dan vooraf gepland om het protocol op te stellen. In de beleving van in elk geval de NVAO is intensief en op hoog detailniveau overlegd over het protocol, zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Achteraf menen betrokkenen dat het protocol te veel tot stand is gekomen in een ‘bubbel’ van landelijke (koepel)organisaties en te weinig in interactie met operationele managers die op basis van het protocol een plan zouden moeten maken.

De AMvB wordt te laat vastgesteld om een belangrijke rol te spelen in het proces

Het ministerie werkte de benodigde AMvB uit, die uiteindelijk pas in april 2019 wordt vastgesteld. Op dat moment waren de eerste plannen al beoordeeld. De AMvB verscheen eigenlijk te laat om nog een belangrijke rol te spelen in het proces. In de interviews wordt door betrokkenen dan ook amper verwezen naar de AMvB. Opvallend is wel dat de tekst meer in overeenstemming lijkt met de oorspronkelijke verwachtingen van instellingen dan de relatief strikte interpretatie die uiteindelijk aan het protocol is gegeven. Omdat de formulering van kernbegrippen (zoals waarin voornemens concreet vertaald moeten worden) in de diverse publieke documenten nogal verschilt, hebben we in de volgende paragraaf een korte vergelijking gemaakt.

Beknopte weergave van de AMvB Kwaliteitsafspraken

- Een instelling beschrijft op elk kwaliteitsthema haar voornemens en de verwachte voortgang met de verwezenlijking van die voornemens per 31 december 2021.
- Voornemens zijn in de AMvB omschreven als voorgenomen *concrete maatregelen of concreet beleid*. Als voorbeeld hiervan bevat de Nota van Toelichting het ‘actief werven en aanstellen van een bepaald aantal studentpsychologen’.
- De Nota van Toelichting bij de AMvB noemt als belangrijk uitgangspunt *ruimte voor en vertrouwen in de instellingen en horizontale dialoog*.
- Bij de beoordeling van plannen wordt bekeken of er een adequate vertaling is in *concrete en toetsbare beleidsacties en -processen*.
- Beoordeeld wordt of de *interne en externe belanghebbenden de voornemens realistisch en haalbaar achten*, meewegende de financiële context van de instelling, en de visie en het beleid van de instelling.
- De instelling *kan* aantonen dat een plan realistisch is door te laten zien dat zij de voortgang *monitort* en waar nodig de voornemens *bijstelt*.
- De herstelbaarheid (‘tweede kans’) is een *extra* instrument om het *aantal weigeringen zo beperkt mogelijk te houden*.
- Bij de beoordeling van de voortgang wordt niet beoordeeld of doelen zijn behaald, omdat doelen vaak *afhankelijk zijn van andere factoren*. Aanpassingen van het plan worden meegewogen.

3.2 Criteria en formuleringen in verschillende documenten

Uit een vergelijking van de belangrijkste documenten (regeerakkoord, sectorakkoorden, protocol en AMvB) rijst het beeld op van enkele verschillende formuleringen in begrippen en criteria. Dat hoeft geen probleem te zijn, maar in interviews blijkt juist de interpretatie van betreffende criteria een moeilijk punt. Bovendien hebben eerdere formuleringen instellingen

gesteund in hun verwachting van ruimte om een eigen plan te maken, met een relatief lichte externe toetsing.

Op verschillende punten sluit de documentatie niet volledig op elkaar aan

Een vergelijking van formuleringen levert onder meer het volgende op:

- In het sectorakkoord wordt in de toelichting van de uitwerking door instellingen gesproken over de *meerjarenbegroting*. Deze is echter niet expliciet beland in de *drie beoordelingscriteria*, zoals geformuleerd in het protocol en het sectorakkoord. Het wordt in het protocol wel ook apart van de drie criteria genoemd. Dat kan aanleiding geven tot de interpretatie dat een meerjarenbegroting een minder belangrijk aspect is dan de vetgedrukte elementen in de drie criteria, zoals betrokkenheid van de medezeggenschap.
- In het sectorakkoord is criterium 3 omschreven als de eis dat voornemens in het plan realistisch zijn. Het protocol stelt bij dit criterium dat de instelling het plan adequaat moet *uitwerken in concrete beleidsacties en -processen*. In de AMvB staat dat de instelling kan aantonen dat een plan realistisch is *door te laten zien dat zij de voortgang monitort* en waar nodig voornemens bijstelt.
- Definities wat *voornemens en concrete maatregelen* zijn verschillen in de documenten:
 1. Sectorakkoord: **voornemens worden vertaald in concrete maatregelen en beleid**. Uit de tekst wordt niet duidelijk of ‘concrete maatregelen en beleid’ aanvullende grootheden zijn, of dat alle beleid ook in concrete maatregelen moet worden vertaald.
 2. Protocol: het plan is uitgewerkt in **concrete beleidsacties en –processen**. ‘Beleidsacties’ lijkt een minder strikte definitie dan concrete maatregelen. Bovendien geeft de combinatie met ‘beleidsprocessen’ ook hier ruimte aan de interpretatie dat niet steeds beleidsacties omschreven hoeven te worden, en dat ook kan worden volstaan met (doorgaans minder concrete) beleidsprocessen.
 3. AmvB: hierin staat dat de instelling **concrete maatregelen of concreet beleid** beschrijft. Het gebruik van het woord ‘of’ geeft expliciet ruimte om i.p.v. concrete maatregelen alleen beleid te omschrijven.
- In de Nota van Toelichting bij de AMvB is als voorbeeld van een concreet voornemen opgenomen het ‘actief werven en aanstellen van een bepaald aantal studentpsychologen’. Dit is meer een ambitie dan een duidelijk, vergaand uitgewerkte maatregel. Het hoe, waarom, hoeveel en wanneer ontbreekt. Dit voorbeeld suggereert daarmee wellicht ook dat het in een kwaliteitsplan niet om heel concreet of gedetailleerd uitgewerkte voornemens behoeft te gaan.

Vershillende bewoordingen kunnen leiden tot onzekerheid en verschil in interpretaties

Uit bovenstaande selectieve opsomming is te concluderen dat de diverse documenten voeding hebben kunnen geven aan onzekerheden en aan meerdere interpretaties van de exacte eisen die aan de kwaliteitsplannen worden gesteld en het belang van criteria daarin. De verschillen in formuleringen geven een indicatie van een zekere worsteling aan beleids- en uitvoeringszijde (OCW en NVAO) over de exacte concretisering van de planbeoordeling. In de praktijk is vooral de interpretatieruimte die in het protocol zit volgens geïnterviewden een aandachtspunt.

Daarbij lijkt ook het beperkte aantal overleggen tussen betrokkenen – hoewel in de eerste fase juist veel is gewisseld – sinds het sectorakkoord, niet heeft geholpen hier ruis te voorkomen. In het volgende hoofdstuk bezien we hoe de verdere voorbereiding van de uitvoering van de kwaliteitsafspraken en de communicatie over de toepassing van het protocol hieraan een vervolg hebben gegeven.

3.3 Samenvattend: de reconstructie van totstandkoming KA

Uit het bovenstaande proces zijn enkele belangrijke zaken af te leiden.

- De aanloop naar de KA verliep volgens betrokkenen goed. Ook instellingen reageerden positief, vooral op de notie van ‘ruimte en vertrouwen’. Uit de interviews blijkt dat zij serieus aan de slag zijn gegaan met het opstellen van kwaliteitsplannen en het betrekken van stakeholders.
- De concrete totstandkoming van de KA stond onder tijdsdruk en vertoont daardoor volgens geïnterviewden sporen van haastwerk. De verschillende kerndocumenten (Regeerakkoord, sectorakkoorden, protocol en AMvB) vertonen onderling ook verschillen in accenten en exacte begripsdefinities ten aanzien van planeisen. Geïnterviewden vinden vrijwel eensluidend dat het protocol op onderdelen niet helder is en ruimte voor interpretatie laat. Dat is toen onvoldoende belangrijk bevonden, omdat instellingen ervan uitgingen dat in de praktijk er een – in hun woorden - ‘lichte toets’ op de plannen zou zijn.
- Instellingen gingen in de voorbereidingsfase uit van hun eigen interpretatie van de KA en waren zich er onvoldoende van bewust hoe de insteek in de Tweede Kamer en de NVAO en OCW veranderde of hiervan afweek.
- Anderzijds zagen de betrokkenen bij de totstandkoming van de KA, inclusief de NVAO, niet aankomen dat er wezenlijke interpretatieverschillen mogelijk waren en dat de verwachtingen bij (in ieder geval een deel van de) instellingen afweken van de richting waarin de beoordeling van de KA ging.
- De concrete eisen aan een meerjarenbegroting – waarop de meeste plannen negatief zijn beoordeeld – zijn niet expliciet opgenomen onder de drie criteria in het protocol voor de beoordeling van plannen. De insteek van onderwijsinstellingen wisselde op dit punt. Enerzijds werd gehecht aan een robuust, meerjarig plan dat niet elk jaar intern opnieuw onderhandeld hoefde te worden, anderzijds is een concrete meerjarige uitwerking geen gewoonte bij veel ho-instellingen, omdat dit vanwege de dynamische omgeving waarin het onderwijs opereert toch jaarlijks bijgesteld moet worden. Een balans daartussen - robuuste plannen met ruimte om jaarlijks bij te stellen - is blijkbaar niet door alle instellingen herkend of omarmd binnen het kader van de kwaliteitsafspraken.
- Instellingen konden mede blijven vasthouden aan hun interpretatie van de KA omdat de signalen van NVAO, de minister van OCW, de VH en de VSNU over de afspraken niet consistent waren en instellingen juist ook konden sterken in hun interpretaties van de KA.

4 Kwaliteitsplannen maken en beoordelen

In dit hoofdstuk gaan we in op het proces vanaf het moment dat de NVAO het protocol vaststelt en de praktische uitvoeringsfase aanbreekt. Ook in dit hoofdstuk is het feitelijke proces aangevuld met de ervaringen en percepties van geïnterviewde betrokkenen. Hierbij past opnieuw de kanttekening dat percepties niet per se overeen hoeven te komen met feitelijke situaties of met de percepties bij anderen.

4.1 Samenstelling en voorbereiden van de panels

Na vaststelling van het protocol ging de NVAO aan de slag met het voorbereiden van de feitelijke uitvoering van de kwaliteitsafspraken. Een belangrijk onderdeel daarvan was het samenstellen en voorbereiden van de verschillende panels. Het was essentieel dat panels zoveel mogelijk op dezelfde manier opereren en plannen beoordelen. Zeker omdat er sprake was van een zogenaamde ‘rollende beoordeling’ waarbij instellingen niet tegelijkertijd werden beoordeeld maar achter elkaar in een langere periode. De NVAO heeft een consistente beoordeling bevorderd door de (overlap in) samenstelling van panels, met trainingen en briefings voor panelleden en met kalibratiesessies tussen de panelvoorzitters, gedurende de looptijd van de beoordelingen.

De panels werden samengesteld uit maximaal vijf panelleden

Elke instelling werd gekoppeld aan een panel van maximaal vijf leden, waarvan één voorzitter en één student-lid. Ze werden ondersteund door een procescoördinator en een secretaris vanuit de NVAO. Panelleden moesten aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moesten zij onafhankelijk zijn van de betreffende instelling en gezaghebbend op bestuurlijk niveau of binnen de ontwikkeling van het onderwijs. Ook moesten alle leden een onafhankelijkheidsverklaring ondertekenen. Nadat de samenstelling van het panel was doorgegeven aan de instelling, had deze twee weken de tijd om beargumenteerd eventuele bedenkingen door te geven over het panel.

Panels werden gezien als deskundig, soms riep de samenstelling vragen op

Over het algemeen worden de panels door bezochte instellingen gezien als professioneel en deskundig. Sommige geïnterviewden hadden vraagtekens bij de samenstelling van de panels. Een aantal panels bevat namelijk leden die bij een andere instelling oud-bestuurder of toezichthouder zijn. Geïnterviewden geven aan dat dit de objectiviteit kan verminderen, omdat men elkaar kent en de gunfactor daardoor een rol kan spelen.

Alle panelleden kregen een training over het protocol

Voorafgaand aan de planbeoordelingen hebben panelleden een deskundigheidstraining gekregen. Op 4 februari 2019 en 14 februari 2019 vonden de trainingen voor de zelfstandige beoordelingen (d.w.z. alleen de beoordeling van een kwaliteitsplan) plaats. Panelleden die de

kwaliteitsafspraken in combinatie met de ITK deden, zijn 6 weken voorafgaand aan hun beoordeling getraind, tegelijk met de ITK training. In de training werd ingegaan op de procedure en de wijze waarop vragen moesten worden gesteld. Er is volgens geïnterviewde panelleden tijdens de eerste trainingen minder gesproken over de inhoudelijke toepassing van het protocol. Pas tijdens een volgende training op 17 april – toen de eerste beoordelingen al waren geweest – is nader ingegaan op de verschillende criteria in het protocol en de gedachten daarachter. Achtergrond hiervan is waarschijnlijk dat er aanvankelijk geen aanleiding leek te zijn om de toepassing van de criteria nader te bespreken; het proces zelf stond voorop. Toen bleek dat panelleden in de beoordelingspraktijk vragen hadden bij de toepassing van criteria, zijn deze wel in de sessies met panelleden en- voorzitters besproken.

Sommige panelleden twijfelden of de training voldoende was

Ondanks de training over het protocol, bestonden er bij panelleden onduidelijkheden over de aanpak en het proces. Hetzelfde geldt voor procescoördinatoren. De training bood volgens sommige panelleden geen duidelijke instructies over de striktheid bij het oordelen. Hierdoor ervoeren sommige panelleden ruimte om een eigen oordeel te vellen en de context van een instelling mee te wegen terwijl anderen juist een heel strikte blik hadden. Ook binnen een panel kon de zienswijze van panelleden verschillen. De training op 17 april bood hierin al meer duidelijkheid, toen er werd gefocust op de kaders van het protocol.

4.2 Communicatie met de instellingen

Op verschillende manieren heeft er communicatie over het protocol en de uitvoerings- en beoordelingsfase plaatsgevonden: via websites, bijeenkomsten en (nieuws)brieven.

De NVAO en landelijke partijen hebben verschillende bijeenkomsten georganiseerd

In 2018 (mei tot oktober) zijn meerdere voorlichtingsbijeenkomsten voor instellingen georganiseerd. Tijdens de deels gezamenlijke bijeenkomsten verzorgden de NVAO, OCW en de VH/VSNU presentaties. Bestuurders en kwaliteitszorgmedewerkers waren voor deze bijeenkomsten uitgenodigd.

Volgens geïnterviewden zorgde landelijke communicatie niet voor realistische verwachtingen

In de voorlichtingsbijeenkomsten was de kernboodschap van OCW dat er vanuit vertrouwen zou worden beoordeeld (met verantwoording). De NVAO lichtte het proces toe en maakte de vergelijking met de werkwijze en het kader van de ITK. Ook de VH en VSNU hielden nog bijeenkomsten voor eigen leden over de Kwaliteitsafspraken. Een deel van de instellingen geeft aan dat achteraf gezien de communicatie niet aansloot op de realiteit van de latere planbeoordelingen. Deze beoordelingen zijn door geïnterviewden bij instellingen ervaren als een 'audit', terwijl er in de landelijke voorlichtingsbijeenkomsten geen sprake van een audit leek te zijn. Ook panelleden en procescoördinatoren beaamen in het algemeen dat de communicatie over de inhoudelijke toepassing van het protocol niet eenduidig was.

In de voorbereidingsfase was er weinig rechtstreeks contact tussen de NVAO en instellingen

De NVAO heeft een webpagina en e-mailadres aangemaakt, waar instellingen in hun voorbereidingsfase antwoord konden krijgen op vragen. Hier is volgens de NVAO zeer beperkt gebruik van gemaakt. Door enkele geïnterviewden is gesignaleerd dat sommige instellingen mogelijk in een bubbel van positieve aannames over de kwaliteitsafspraken zaten door de verstrekte (landelijke) informatie. Mogelijk is vanuit de NVAO de benodigde inzet om dit te corrigeren onderschat. Ook geven procescoördinatoren en betrokkenen vanuit instellingen aan dat er voorafgaand aan een bezoek vooral contact was over praktische zaken en niet zozeer inhoudelijk. Per saldo is opvallend dat in een proces waaraan achteraf zoveel

onduidelijkheid wordt toegeschreven, er tijdens dat proces zo weinig concrete vragen over de aanpak van het kwaliteitsplan bij de NVAO zijn beland. Dit lijkt enkel te verklaren door het feit dat er bij instellingen weinig twijfels waren over de concrete aanpak van het kwaliteitsplan.

Daarnaast heeft de NVAO een aantal brieven aan instellingen gestuurd

De NVAO heeft drie brieven aan instellingen gestuurd over het protocol. Vooral van belang voor deze evaluatie is de brief die in juni 2019 is gestuurd na de wisselende resultaten van de eerste 23 panelbezoeken. In deze brief noemt de NVAO expliciet drie aandachtspunten die gebleken zijn in de afgeronde planbeoordelingen:

1. De beoordeling van de kwaliteitsafspraken verschilt van de andere beoordelingen die de NVAO doet, zoals de ITK. Daarom heeft het panel ook een andere houding. Bij de kwaliteitsafspraken wordt bekeken of de gevraagde onderdelen in het plan zijn opgenomen, terwijl er in de ITK wordt beoordeeld op basis van vertrouwen, visie, etc.
2. Het plan moet een meerjarige uitwerking bevatten; voor de jaren 2019 t/m 2021 moet het plan concreet zijn uitgewerkt en voor de jaren 2022 t/m 2024 op hoofdlijnen.
3. Indien middelen decentraal worden besteed, moeten deze ook decentraal concreet en meerjarig worden uitgewerkt.

Veel geïnterviewden vinden dat de brief van juni 2019 pas duidelijkheid schiep over wat er concreet van instellingen werd verwacht. Daarbij ervoeren ze dat de beoordelingscriteria na de start strikter zijn geïnterpreteerd ('spelregels zijn veranderd') en dat er elementen zijn toegevoegd. Voorafgaand aan de brief is hierover onvoldoende gecommuniceerd.

Er is een aparte website gemaakt voor de kwaliteitsafspraken

Met medewerking van de LSVb, ISO, VSNU en de Vereniging Hogescholen is een website gemaakt voor de kwaliteitsafspraken: het landelijk loket kwaliteitsafspraken. Sinds begin 2020 is op deze website informatie beschikbaar over het protocol en handleidingen voor studenten en medewerkers voor de uitvoering van het protocol. Uit de interviews werd niet duidelijk wie er uiteindelijk de verantwoordelijkheid had voor de website. Duidelijk is wel dat de website te laat kwam om een serieuze rol te spelen in de informatieverstrekking aan instellingen tijdens de eerste beoordelingsronde. Daarnaast heeft de NVAO op haar website een pagina aangemaakt met informatie over de kwaliteitsafspraken. Sinds mei 2018 staat daarop onder meer uitleg over het protocol, antwoorden op veel gestelde vragen en relevante documenten.

Sommige medezeggenschapsleden misten een online informatieloket voor vragen

Vanuit met name de medezeggenschap binnen instellingen is enkele keren aangegeven dat het informatieloket pas laat in het proces beschikbaar was en niet optimaal (snel genoeg) reageerde. Leden van de medezeggenschap zaten vaak met vragen over de planvorming. Een laagdrempelig vragenloket voor de medezeggenschapsleden werd dan ook gemist.

4.3 Opstellen en inleveren van de kwaliteitsplannen

De geïnterviewde instellingen begonnen enthousiast aan het kwaliteitsplan

Zoals eerder beschreven hadden veel instellingen in eerste instantie een ander type kwaliteitsafspraken in gedachten. Toch stonden ze achter het concept om een kwaliteitsplan samen met relevante stakeholders te gaan maken en er ontstond ook energie om dit te doen. De gesproken instellingen zijn dan ook over het algemeen serieus, gedegen en enthousiast aan de slag gegaan om intern een goed proces voor de KA in te richten.

Niet alle instellingen waren echter enthousiast over het maken van een concreet meerjarenplan

Instellingen die veel investeerden om op decentraal niveau input op te halen, vonden het wel een uitdaging om diverse input te verwerken in een meerjarig plan. Daarbij vonden sommige instellingen het niet wenselijk om nu al meerjarig plannen vast te leggen waardoor de studenten-medezeggenschap in de volgende jaren geen instemming meer zou kunnen hebben. Sommige instellingen kozen er mede daardoor voor om in het plan de invulling van meerjarige maatregelen meer open te laten en procesafspraken hierover op te nemen. Dit kwam echter niet overeen met de planeisen van de NVAO.

Instellingen vinden zichzelf voldoende geëquipeerd om een gedegen plan te maken

Veel geïnterviewden die negatief waren beoordeeld verzekerden ons dat zij een voldoende plan hadden kunnen inleveren als vooraf de eisen duidelijk waren geweest. Dit wordt bevestigd door het feit dat afgewezen plannen vaak niet zozeer onder de maat waren, maar onvolledig. Zo waren bijvoorbeeld begrotingsonderdelen voor meerdere jaren nodig of concretere uitwerkingen om het plan toereikend te maken. Voor enkele (vooral kleinere) instellingen was het opstellen van een kwaliteitsplan een relatief grote last was en vroeg dit erg veel capaciteit van de beperkte organisatie.

De meerjarenbegroting zorgde nog wel voor enige uitdagingen bij instellingen

Meerdere geïnterviewden gaven aan dat de instellingen doorgaans niet plannen en begroten op de wijze zoals de kwaliteitsafspraken van hen vroegen. Instellingen waren gewend om op het termijn van een jaar concreet te plannen en meer globaal op middellange termijn. Dit komt onder andere door de onvoorspelbaarheid van studentstromen en de grote dynamiek en onvoorspelbaarheid in de overige context van een instelling. Ook vroegen de kwaliteitsafspraken dat een aanvullende impuls op een integrale kwaliteitsagenda apart wordt beschreven en begroot. Dit vonden instellingen vaak lastig en weinig zinvol. Voor hogescholen werd in interviews benoemd dat zij minder ervaring zouden hebben dan universiteiten met het opstellen van grote meerjarige (onderzoeks)programma's. Hierdoor was deze specifieke eis voor hen een lastiger onderdeel. Overigens werd dit in andere interviews juist tegengesproken.

Instellingen konden input geven op de planning van de planbeoordelingen

Alle instellingen konden bij de NVAO een voorkeur aangeven voor het moment van het locatiebezoek. In oktober 2018 kregen de instellingen te horen in welke week het locatiebezoek zou plaatsvinden. In december 2018 heeft de NVAO alle data gecommuniceerd aan instellingen.

De meeste instellingen geven aan dat er voldoende tijd was om een plan te maken

Uit de interviews blijkt dat voor de meeste instellingen de factor tijd geen belangrijke rol in de uitkomst van het proces heeft gespeeld. Hoewel het opstellen van een goed kwaliteitsplan vaak als een intensief proces is omschreven, bleek een gebrek aan tijd of capaciteit geen doorslaggevende rol te hebben gespeeld bij een afwijzing. Sommige geïnterviewden meldden dat het opstellen van een concreet uitgewerkt meerjarig plan achteraf gezien wel (te) veel tijd zou hebben gekost.

Instellingen die langer de tijd hadden, konden profiteren van de beoordelingen van anderen

De factor tijd speelde wel op een andere manier een rol. Doordat de kwaliteitsafspraken in een "rollend proces" waren georganiseerd, hadden late indieners de mogelijkheid om te leren van de vroege indieners. De onduidelijkheden over de planeisen waren aan het begin van het proces het grootst, waardoor late indieners konden leren van de fouten van anderen. Een aantal instellingen gaf aan dat ze zonder de lessen van anderen mogelijk een negatieve

planbeoordeling zouden hebben ontvangen. Overigens was dit leerproces niet bij alle late indieners zichtbaar. Zo waren er ook nog negatieve plannen aan het eind van het proces.

Een belangrijke reden hiervoor is dat uit deze evaluatie blijkt dat instellingen de reeds beschikbare goedgekeurde en afgekeurde plannen verschillend hebben geïnterpreteerd. Soms zag men er een duidelijke waarschuwing in, soms een bevestiging (althans; geen falsificatie) van de eerdere aannames over de KA. Er was hiermee geen duidelijk, eenstemmig beeld over de exacte aard van de afwijzingen en wat dat moest betekenen voor de eigen planvorming. Te constateren is dat de sectoren zelf (instellingen in een gezamenlijk leerproces) noch de NVAO de casussen afdoende hebben benut voor een eenduidige uitleg aan de hand van voorbeelden over wat exact verwacht werd van een kwaliteitsplan.

De panelleden zagen wel degelijk tijdsdruk, zowel bij instellingen als bij de NVAO

Volgens panelleden leek bij sommige instellingen soms de tijd te ontbreken voor de gevraagde uitwerkingen, waardoor ze een slecht geschreven plan inleverden. Sommige panelleden zagen dat met name hogescholen nogal eens veel te snel en te gehaast een plan hadden gemaakt. Er stond volgens hen (te) veel tijdsdruk op het proces. Dat geldt ook voor de NVAO, volgens geïnterviewden. Het was een grote extra klus voor medewerkers en bestuur van de NVAO en er was beperkte capaciteit beschikbaar.

Achteraf bleken sommige instellingen onvoldoende te weten wat er werd verwacht

Zoals eerder beschreven bleek dat instellingen soms andere verwachtingen hadden bij de planeisen dan de manier waarop de eisen in het protocol werden getoetst. Achterliggende redenen die veel geïnterviewden noemen voor de onduidelijkheden in het proces zijn: de haast die in het proces zat, de interpretatieruimte in het protocol, de inconsistente signalen over de aard en de bedoeling van de KA in de landelijke communicatie en de ontoereikende en late communicatie over de exacte eisen aan de kwaliteitsplannen.

In sommige gevallen was men echter ook blind voor andere signalen

Bij bestuurders is wel zichtbaar dat zij de wereld vanuit hun eigen bril bleven bekijken en soms mogelijk ook (tijdelijk) blind zijn geweest voor andere signalen. Illustratief hiervoor is dat in deze evaluatie enkele keren leden van de medezeggenschap aangaven binnen hun instelling in de planfase te hebben aangekaart of gesignaleerd dat het plan te weinig concreet en/of langjarig was uitgewerkt en dat er daarmee een risico op afwijzing was. Voor die signalen vond de medezeggenschap naar eigen zeggen intern weinig gehoor.

In de interviews is ook meermaals gemeld dat betrokkenen binnen instellingen zich expliciet hebben afgevraagd of het kwaliteitsplan in wording inderdaad was wat de NVAO beoogde. In die gevallen was het interne antwoord dat men kreeg doorgaans *ja*. Dat bleek niet altijd een goede voorbode voor de uiteindelijke beoordeling.

Ook panelleden beamen dat het onvoldoende helder was waar het plan aan moest voldoen

Panelleden vonden het ook voor instellingen onvoldoende helder waaraan een plan exact moest voldoen. Daarnaast vinden sommige panelleden dat instellingen het proces hebben onderschat en signalen bewust of onbewust hebben genegeerd. De indruk was soms dat bestuurders wel erg snel aannamen dat het panel vanuit vertrouwen zou handelen en veel zou goedkeuren. Ook hoorde men bagatelliserende opmerkingen over het protocol en de eisen vanuit de Tweede Kamer of minister.

4.4 Beoordelen van de kwaliteitsplannen

De panels ontvingen eerst alle relevante documenten, daarna volgde een locatiebezoek

Zes weken voor de bezoeksdatum ontving een panel het dossier inclusief plan voor de kwaliteitsafspraken. De eerste locatiebezoeken waren bij de Universiteit Maastricht (oktober 2018) en de Hogeschool Utrecht (december 2018). Tijdens de locatiebezoeken spraken de panelleden met de medezeggenschap, docenten en studenten, het instellingsbestuur en de Raad van Toezicht. Aan het eind van de dag gaf de panelvoorzitter een beknopte terugkoppeling aan de instelling. Vervolgens schreef het panel een rapport waarin zij een positief of negatief advies gaven aan het NVAO-bestuur.

In het proces werd de mogelijkheid van het aanleveren van extra informatie gemist

Na het inleveren van het plan mocht er door instellingen geen aanvullende informatie worden geleverd. Panelleden meldden echter dat vooraf soms al duidelijk was dat een plan ontoereikend was. Procescoördinatoren of panelvoorzitters hebben hier dan niet op gehandeld. De procescoördinator deed alleen een lichte ontvankelijkheidscheck. In een enkel geval kreeg de instelling - als heel duidelijk was dat er een onderdeel per abuis miste - de gelegenheid dat aan te vullen voorafgaand aan het bezoek.

Bij de hersteloperatie vond een uitgebreidere ontvankelijkheidstoets plaats

Bij de start van de hersteloperatie van de afgewezen plannen werd er een uitgebreidere ontvankelijkheidstoets gehanteerd bij ontvangst van het dossier. Dit had wellicht in de eerste ronde ook al een aantal negatieve beoordelingen, een bezoek en frustraties kunnen voorkomen. Er waren namelijk ook instellingen die de gevraagde aanvullingen in relatief korte tijd konden naleveren. Overigens ervoeren instellingen verschillende handelwijzen van panels, bij sommige mocht extra informatie nog wel worden aangeleverd.

Sommige instellingen werden overvallen door de toon van de panels in het bezoek

Veel geïnterviewden ervoeren dat hun beeld van het bezoek (een lichte toets) anders was dan het beoordelingskader dat de panels hanteerden. In de panelgesprekken leidde dit soms tot verrassingen. De zogenaamde “checklist” die panels hanteerden was niet bekend bij instellingen. Er zat ruis in het proces. Het managen van verwachtingen bij instellingen was volgens geïnterviewden cruciaal, maar bleek achteraf niet voldoende. Ook is er de perceptie bij enkele instellingen dat het oordeel van het panel vóór het bezoek al vaststond. Bij een negatief oordeel is dan achteraf het bezoek als zinloos ervaren.

Instellingen hebben zeer uiteenlopende ervaringen met de werkwijze van panels

Enkele geïnterviewden hebben het idee dat instellingen onderling ook verschillend zijn beoordeeld en zijn behandeld. Het eerdergenoemde voorbeeld over het aanleveren van aanvullende informatie versterkt dit beeld bij hen. Uit het geheel van interviews komt in ieder geval naar voren dat betrokkenen vanuit instellingen zeer verschillende ervaringen hebben opgedaan met panels. Er is regelmatig gerefereerd aan een sterke audit-opstelling bij een panel (strikt, afvinkend). Andere respondenten herkenden dit juist niet en hebben het panel als prettig, constructief en flexibel ervaren. In de perceptie van sommige geïnterviewden kon dit leiden tot oneigenlijke verschillen tussen de oordelen van panels.

Een aantal instellingen combineerde de kwaliteitsafspraken met de ITK

Bij een deel van de instellingen zijn de gesprekken voor de kwaliteitsafspraken op hun verzoek samengevoegd met de ITK. Er was dan sprake van een driedaags bezoek, waarbij de laatste dag in het teken van de kwaliteitsafspraken stond. Soms zat er een periode tussen de ITK en de kwaliteitsafspraken maar kwam wel (grotendeels) hetzelfde panel op bezoek. Het

doel van de combinatie met de ITK was om de administratieve lasten te beperken. Overigens gaven sommige instellingen aan dat ze niet het idee hadden dat de combinatie hen minder administratieve lasten had opgeleverd. Een groot aantal instellingen koos juist niet voor een combinatie met de ITK, maar voor een aparte beoordeling.

De combinatie van kwaliteitsafspraken en ITK ervaren de meeste geïnterviewden als positief

De meeste geïnterviewden ervaren de combinatie met de ITK positief. Voornaamste reden was dat het panel de instelling al kende vanuit de ITK. Sommige geïnterviewden vonden achteraf de combinatie niet verstandig, omdat het om zulke verschillende processen ging. Vaak is gemeld dat bij de laatste bezoekdag de houding en toon bij het panel sterk veranderde, wat dan tot verrassing bij de instelling leidde. Bij de ITK is het panel meer een 'critical friend', terwijl er bij de kwaliteitsafspraken het gevoel heerste dat er vooral een oordeel geveld moest worden. Door verschillende geïnterviewde panelleden is gesteld dat het beeld van een andere houding zodra het panel overschakelde van ITK naar KA klopt en in lijn is met de opdracht aan de panels. In de training vanuit de NVAO is volgens hen het verschil tussen ITK en KA benadrukt, waarbij de KA-beoordeling het karakter van een audit diende te hebben.

Uniformiteit in de paneloordelen werd bevorderd door tegenlezen en kalibratiesessies

Voor iedere instelling stelde het betrokken panel een gezamenlijk advies op. Hierin werd in sommige gevallen stevig geredigeerd als panelleden het onderling niet helemaal met elkaar eens waren. Ieder adviesrapport had twee tegenlezers, dit waren procescoördinatoren. Zij controleerden of het rapport transparant en het oordeel navolgbaar was. Dit had als doel om de uniformiteit in de beoordeling te borgen. Een ander instrument dat de NVAO daarvoor heeft ingezet waren de kalibratiesessies. Tijdens kalibratiesessies met procescoördinatoren en panelvoorzitters werden opvallende punten besproken.

Uit de kalibreersessies bleek dat er verschil was in interpretatie van het protocol

De kalibreersessies lieten zien dat er in en tussen panels verschillen en onzekerheden waren over hoe een plan moest worden gewogen. Ook binnen de NVAO waren er onduidelijkheden, bijvoorbeeld over de ruimte die gegeven kon worden aan instellingen om het plan aan te vullen. Het bleef volgens deze geïnterviewden lang zoeken voor panels wat er nu precies bedoeld werd met het protocol. Er waren daarbij 'rekkelijken' en 'preciezen'.

Voorbeeld dat is genoemd zijn discussies in panels over de beoordeling of interne belanghebbenden de voornemens haalbaar en realiseerbaar achtten (criterium 3). Discussiepunt was of het panel ook een eigen oordeel kon/moest uitspreken over de haalbaarheid van plannen of alleen moest nagaan of de MR het haalbaar vond. Wel hebben geïnterviewden de perceptie dat de NVAO veel heeft gedaan om een en ander te verduidelijken en om de panels te kalibreren. Gedurende het proces zijn er meerdere overleggen geweest tussen alle panelvoorzitters onder leiding van de bestuursvoorzitter van de NVAO. Dat overleg betrof de ervaringen tot dat moment, dilemma's bij de planbeoordeling, de uitleg van het protocol en aandachtspunten bij de beoordeling.

Hoewel kalibratiesessies te laat begonnen, waren ze wel behulpzaam voor de panels

De kalibratie is in de beleving van geïnterviewden pas laat uitgevoerd, waardoor er met name in de beginfase van de beoordelingen interpretatieruimte en verschillen tussen en binnen panels konden zijn. Sommige geïnterviewden geven aan dat het panel leek te zoeken naar houvast bij de beoordeling.

Een ander deel van de geïnterviewden stelt dat het protocol op zich duidelijk was en dat in de briefing en kalibratie door de NVAO die lijn ook verduidelijkt is: de beoordeling van de KA betrof een audit en was anders dan een ITK. Dit vergde een andere blik en houding bij panels, bewust niet vanuit vertrouwen. Dit zou ook zijn gecommuniceerd aan instellingen. Ook bij deze geïnterviewden is er niettemin de perceptie dat het protocol niet glashelder was over alles, zoals over de eis van een concrete meerjarige invulling.

Het NVAO-bestuur beoordeelde het paneladvies, de minister nam het besluit

Het advies van het panel werd door het dagelijks bestuur van de NVAO beoordeeld. Het bestuur keek onder andere of aan de procedurele eisen was voldaan, of het paneladvies degelijk, deugdelijk en navolgbaar is onderbouwd en of de panels op consistente wijze hun oordeel hebben gevormd. Indien nodig kon het bestuur een toelichting vragen aan de voorzitter en eventueel andere panelleden. Vervolgens bracht het bestuur een advies uit aan de minister van OCW. In enkele gevallen week het advies van het NVAO-bestuur af van de oordelen van de panels. De minister nam vervolgens een positief of negatief besluit. Instellingen kregen de gelegenheid om over een negatief oordeel in gesprek te gaan met het ministerie. Dit werd over het algemeen ervaren als een open en prettig gesprek, maar leidde meestal niet tot een andere uitkomst. Bij negatief besluit kreeg de instelling één jaar om de plannen te herstellen. Dan volgde opnieuw een panelbezoek.

4.5 Samenvattend: planvorming en beoordeling

Uit het bovenstaande proces zijn enkele belangrijke zaken af te leiden.

- Kernpunt is dat volgens vrijwel alle geïnterviewden het protocol onvoldoende helder was en interpretatieruimte openliet; ruimte die na vaststelling van het protocol door de NAVO strikter is ingevuld dan instellingen wensten en verwachtten. Die nadere, strikte invulling is vervolgens onvoldoende en te laat aan instellingen gecommuniceerd.
- Een deel van de geïnterviewde panelleden wijst daarnaast ook op dieperliggende oorzaken voor de negatieve beoordelingen: bagatellisering en onderschatting van het proces bij instellingen, de mogelijkheid van minder goede plancompetenties en weinig ervaring met dit type plannen maken bij met name hogescholen.
- Vanuit de perceptie van instellingen schoot de landelijke communicatie over cruciale planvereisten tekort, zeker in de beginfase. Ook in het geval van een gerichte zoektocht naar helderheid volgde er vaak geen adequaat antwoord. Opvallend hierbij is dat in het geval van vragen en twijfels over de aanpak van de KA, instellingen zich weinig direct hebben gericht tot de NVAO, maar zelf naar antwoorden zochten.
- Onduidelijkheden in het proces konden volgens betrokkenen ontstaan doordat er veel (tijds)druk op het proces zat, waarbij volgens geïnterviewden door alle betrokkenen is onderschat welke impact de onduidelijkheden op de uitvoering konden hebben.
- Ook lijkt vanuit de NVAO te zijn onderschat hoe vast het beeld van een andere, vrijere opzet van de KA zat in de hoofden van bestuurders in het ho en dat er mede hierdoor een stevigere communicatie en uitleg over het proces nodig bleek dan feitelijk is geboden.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de hoofdvraag van deze procesevaluatie:



Welke aspecten in het proces – van totstandkoming van de Kwaliteitsafspraken, totstandkoming van het protocol, communicatie over de aanpak, duidelijkheid van het protocol en de uiteindelijke uitvoering – hebben bijgedragen aan het onverwacht aantal grote negatieve planbeoordelingen?

Het korte antwoord hierop is dat een combinatie van deze aspecten ervoor heeft gezorgd dat in de eerste ronde relatief veel instellingen een negatieve oordeel op hun plan kregen. Er is ook niet simpelweg 1 partij aan te wijzen die steken heeft laten vallen, bovendien is dat niet het doel van deze evaluatie. Daarom gaan we hieronder in op de rol van de afzonderlijke aspecten en doen we aanbevelingen hoe dit in het vervolg te voorkomen. Eerst zoomen we in op de achtergrond van de negatieve adviezen zelf.

5.1 Invloed van procesaspecten op het aantal negatieve oordelen

Er zijn relatief veel negatieve oordelen op concreetheid en meerjarigheid van de plannen

Van de 54 hogeronderwijsinstellingen kregen 18 een negatief oordeel op hun plan. Zij hebben de gelegenheid om dit te herstellen gedurende een jaar. Het is goed om het aantal negatieve oordelen te nuanceren. Dit is weliswaar veel meer dan geraamd, maar niet enorm veel in vergelijking met andere processen, zoals bij de Kwaliteitsafspraken in het mbo. Wel is het opvallend dat er relatief veel hogescholen (16 van de 36) en relatief weinig universiteiten (2 van de 18) een negatief oordeel ontvingen. De hoofdreden voor negatieve oordelen blijkt in alle gevallen in ieder geval een onvoldoende op het derde criterium: 'zijn de voornemens realistisch gelet op de inzet van instrumenten, middelen, organisatie en processen binnen de instelling.' In de paneladviezen zelf is te lezen dat instellingen hun ingediende plannen onvoldoende hebben uitgewerkt, niet concreet genoeg hebben gemaakt of niet meerjarig hebben begroot.

Combinatie met ITK geen factor, het moment van beoordeling waarschijnlijk wel

Uit de cijfers blijkt niet dat de combinatie met de ITK van invloed is geweest op de uitslag van de beoordeling. Wat wel opvalt is dat de meeste negatieve adviezen al in het eerste half jaar van 2019 zijn gevallen en veel minder in de tweede helft van 2019. Dat zou kunnen betekenen dat instellingen die later in het proces aan de beurt waren, daar nog van hebben kunnen leren. Daarbij heeft de NVAO in juni 2019 nog een brief ter verduidelijking naar de instellingen verstuurd. Dit kan een soortgelijk effect hebben gehad. Overigens geven veel instellingen aan dat het te laat was nog te kunnen leren van de beoordelingen van andere instellingen. Hun plannen hadden ze op dat moment al ingediend, of de interne processen lieten geen wijzigingen meer toe.

Druk op proces totstandkoming en besluitvorming komt zorgvuldigheid niet ten goede

Vanaf het begin heeft er vanuit verschillende kanten druk op het proces van de totstandkoming van de opvolger van de Prestatieafspraken gestaan. Zowel tijdsdruk als politieke druk. Allereerst door de aanleiding (invoering leenstelsel) om de studievoorschotmiddelen nog voor de huidige generatie studenten te investeren in kwaliteitsverbetering. Een tweede belangrijk factor was de evaluatie van de eerdere Prestatieafspraken. Instellingen hadden het gevoel dat ze werden 'afgerekend' en dat rendementsdenken de boventoon voerde in de indicatoren van de prestatieafspraken. Hun wens was daarom meer ruimte en vertrouwen te krijgen in de kwaliteitsafspraken.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer vraagt tegen de stroom in om meer verantwoording

Gedurende zo'n anderhalf jaar spreken het ministerie, de koepels en studentenorganisaties elkaar over de opzet van de kwaliteitsafspraken, waaronder de ruimte voor instellingen om eigen thema's te kiezen en het voorkomen van een bureaucratisch proces. Vlak voor het akkoord over de kwaliteitsafspraken (april 2018) kwam de Algemene Rekenkamer met een rapport (januari 2018). Daarin vroeg ze juist OCW, de Tweede Kamer en instellingen om een betere (controle op) verantwoording over de investeringen in het onderwijs. Het is een derde factor in de totstandkoming. Op dat moment moesten de AMvB en het protocol namelijk nog geformuleerd worden. Door veel instellingen wordt dit achteraf als kantelpunt gezien in het proces. De politieke- en tijdsdruk beïnvloedden zo het zorgvuldig doorlopen van het proces.

Verskillende formuleringen kunnen leiden tot interpretatieverschillen van de eisen

Kijkend naar de verschillende documentatie over de Kwaliteitsafspraken kan geconcludeerd worden dat er verschillende beschrijvingen voor dezelfde doelstellingen en criteria zijn gebruikt. Zo is bij criterium 3 (realistische voornemens) in het protocol gesteld dat de instelling het plan 'adequaat uitwerkt in concrete beleidsacties en -processen', terwijl in de AMvB staat dat de instelling kan aantonen dat een plan realistisch is door te laten zien dat zij de voortgang monitort en waar nodig bijstelt. Ook opvallend is dat het punt waar veel instellingen over struikelden (meerjarigheid) niet in criterium 3 zelf is opgenomen, maar elders in het protocol en het sectorakkoord. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat partijen een andere interpretatie hebben van wat er nu precies werd gevraagd in de beoordeling.

Bij de totstandkoming van het sectorakkoord waren vooral bestuurders betrokken, bij de uitwerking van het protocol spreekt de NVAO vooral met ambtelijk betrokkenen. En hoewel er in hoog tempo veel overleg is geweest, lag de nadruk op criterium 2 (betrokkenheid stakeholders) en niet op het struikelblok, criterium 3. Zodra de documenten gereed zijn neemt de frequentie van de gesprekken tussen alle betrokkenen af en komt dit niet direct boven tafel. De AMvB kwam overigens te laat (april 2019) om nog van waarde te zijn in de voorbereiding van instellingen.

De communicatie vanuit landelijke partijen sloot niet aan op de uiteindelijke realiteit

De eerste communicatie werd verzorgd door de landelijk betrokkenen, het ministerie, de koepels, studentenbonden en de NVAO. Kernboodschap van het ministerie was dat vertrouwen centraal staat en instellingen ruimte krijgen. In combinatie met de tekst in het sectorakkoord wekte dit volgens sommige instellingen de indruk van een lichte toets en geen 'audit' zoals ze de uiteindelijke beoordeling ervaren. Bovendien is er weinig rechtstreekse communicatie tussen de NVAO en instellingen over de inhoudelijke verwachtingen van het plan. Instellingen geven aan door de landelijke communicatie op het verkeerde been te zijn gezet.

Vooral de eis van concreetheid in het protocol was voor instellingen onduidelijk

Het niveau van concreetheid waarop de plannen en in het bijzonder de begrotingen moesten worden ingeleverd was voor veel instellingen niet duidelijk genoeg. Zo werden sommige instellingen verrast door het feit dat de begroting meerjarig moest worden uitgewerkt, ook op decentraal niveau. Sommige instellingen hadden dit alleen op centraal niveau gedaan, of naar oordeel van de panels niet concreet genoeg. Een aantal instellingen gaf aan dat het niet mogelijk was om meerjarig én concreet te begroten op decentraal niveau. Overigens hebben instellingen zelf maar zeer beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de NVAO per mail vragen te stellen over de inhoud van het protocol.

Ook voor sommige panelleden was het protocol onvoldoende helder

Hoewel de panelleden trainingen hebben gevolgd, ontstond daar ruimte voor verschillen in interpretatie. In kalibratiesessies tussen panelvoorzitters is het punt van meerjarigheid en concreetheid besproken. De beoordelingen waren toen al gaande. Volgens veel instellingen is hierdoor in het begin soms een strikte interpretatie door de panels gehanteerd, met name op het derde criterium. Dit werd voor instellingen pas duidelijk toen daarop de eerste negatieve beoordelingen werden afgegeven en de NVAO in juni een brief met aandachtspunten stuurde. Het was toen voor een groot deel van de instellingen al te laat om hier nog op te anticiperen of van elkaar te leren.

Hogescholen vaker in de knel met het betrekken van decentraal niveau

In de negatieve oordelen valt op dat hogescholen relatief meer dan universiteiten een negatief oordeel op hun plan hebben gekregen. Een van de verklaringen die in gesprekken aan de orde kwam is dat met name hogescholen zeer ambitieus zijn geweest met het betrekken van decentrale stakeholders, soms tot het niveau van opleidingen. Vooraf dachten betrokkenen in het hbo dat criterium 2 (betrokkenheid stakeholders) juist het pijnpunt zou kunnen worden. De serieuze aanpak op dit criterium bemoeilijkte naar eigen zeggen de meerjarigheid van de plannen, aangezien de decentrale medezeggenschapsraden jaarlijks wisselden en moesten instemmen met de plannen. Gezien de eerdere centrale boodschap van “ruimte en vertrouwen” dachten sommige instellingen tevergeefs met een procesvoorstel of een minder concreet uitgewerkt, meerjarig plan wel te voldoen aan de eisen. Het verschil kan erin bestaan dat universiteiten al langer ervaring hebben met medezeggenschap op facultair niveau, dat ook explicieter wordt voorgeschreven vanuit de WHW dan voor het hbo.

In de uitvoering weinig mogelijkheden tot bijsturing bij problemen

Procescoördinatoren van de NVAO voerden in eerste instantie geen inhoudelijke check uit op de aangeleverde stukken, ook als deze nog herstelbaar waren voorafgaand aan het bezoek. Ook werden zij vaak pas betrokken als een dossier ingeleverd werd. Dan was er (alleen) contact met de instelling over praktische en logistieke zaken voor het panelbezoek. Dit kon er in een uitzonderlijk geval toe leiden dat voorafgaand aan het bezoek al duidelijk was dat een instelling geen positief oordeel kon krijgen. De afspraak was dat instellingen na afloop van het bezoek geen ontbrekende informatie meer mochten aanleveren. Enkele instellingen geven aan dat als die optie er wel was geweest, ze hun deficiënties snel hadden kunnen herstellen.

5.2 Algehele conclusie

Op basis van de conclusies hierboven kan worden geconstateerd dat diverse aspecten in het proces gezamenlijk een rol hebben gehad in het onverwacht hoge aantal negatieve planbeoordelingen. Van druk op de totstandkoming van het kader en een centrale communicatie die niet altijd goed aansloot op de realiteit van instellingen, tot onduidelijkheid

over de gewenste mate van concreetheid en het gebrek aan momenten in de uitvoering om hier nog op bij te sturen.

Tegelijkertijd plaatsen we een nuance bij het aantal negatieve oordelen, dat in vergelijkbare trajecten niet per se ongebruikelijk is. Ook hebben we in ons onderzoek geconstateerd dat dit vooral gebaseerd is op een specifiek criterium; de meerjarigheid en concreetheid van de plannen. Wellicht had dit voorkomen kunnen worden als in het proces de eerdergenoemde aspecten niet ook een rol speelden. We doen hieronder daarom een aantal aanbevelingen voor het vervolg.

5.3 Aanbevelingen voor het vervolg

Hieronder doen we een aantal aanbevelingen. Sommige aanbevelingen zijn met name gericht op het vervolgproces van de kwaliteitsafspraken, terwijl andere zich richten op toekomstige soortgelijke processen.

A. Zorg voor voldoende tijd en afstemming in een complex en delicaat proces

Tijdsdruk en politieke druk helpen niet mee wanneer veel partijen betrokken zijn en het proces delicaat en complex is. Borg een zorgvuldig proces waarin er voldoende tijd en ruimte is om doorlopend de achterliggende doelen en uitwerking goed op elkaar af te blijven stemmen. Zeker als er externe factoren het proces of de inhoud beïnvloeden, is het nodig om interpretatieverschillen die over de tijd kunnen ontstaan, te voorkomen. Minimaliseer ruis en maximaliseer transparantie van verwachtingen over het proces bij ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Spreek elkaar regelmatig over die verwachtingen en expliciteer ze. Dit legt ook een goede basis voor een gezamenlijke en consistente communicatie naar de instellingen.

B. Stem de externe communicatie goed af met betrokken partijen

Het belang van consistente en effectieve communicatie is in dit proces goed naar voren gekomen. In een situatie waarin verschillende partijen verschillende verwachtingen van processen kunnen koesteren, is het noodzakelijk om eenduidig te communiceren. Stem met alle relevante partijen goed af welk verhaal, door wie en wanneer naar de buitenwereld wordt gecommuniceerd. Controleer tussentijds of iedereen nog steeds op dezelfde lijn zit. Houd elkaar scherp en spreek elkaar aan indien verkeerde verwachtingen worden uitgesproken.

C. Maak de eisen van de midterm review tijdig helder voor alle instellingen

In het najaar van 2022 wordt de verwezenlijking van het plan beoordeeld. Zorg ervoor dat instellingen tijdig weten wat er van hen wordt verwacht qua verantwoording en stem dit af met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen in het veld. Dit kan voorkomen dat instellingen zelf doorschieten in overmatige verantwoording, met de herinnering aan negatief beoordeelde plannen nog in hun achterhoofd. Werk daarbij met voorbeelden. Ook kan het helpen als er ruimte is voor een kwalitatieve toelichting van instellingen over de voortgang van de eigen integrale kwaliteitsagenda, in plaats van een louter technische verantwoording.

D. Voorkom interpretatieverschillen door verschillende checks in te bouwen

Hoewel het lastig kan zijn om in het protocol specifieker te worden over de precieze eisen (want dat beperkt ook weer de ruimte voor invulling door instellingen) zijn er toch manieren die onduidelijkheid over het protocol kunnen beperken:

- Vul het protocol aan met voorbeelden, zodat duidelijk is aan welk detailniveau een plan moet voldoen.
- Test een protocol vooraf bij de mensen die er concreet mee aan de slag moeten, zoals de projectleiders Kwaliteitsafspraken bij instellingen en de (toekomstige) panelleden.

Controleer bij hen of er eventuele onduidelijkheden in het protocol zitten en welke ruimte voor interpretatieverschillen er is.

- Evalueer direct na binnenkomst van de eerste documenten of er interpretatieverschillen leven. Communiceer daarover op grondige wijze richting andere instellingen die nog in de voorbereidingsfase van plannen of verantwoording zitten.
- Wacht niet totdat instellingen met vragen komen, maar neem proactief contact met hen op over hoe de planvorming of het verantwoordingsproces verloopt. Vanuit de NVAO kan dit bijvoorbeeld door procescoördinatoren worden gedaan. Zorg dat zij elk hetzelfde beeld hebben van de verwachtingen aan de beoordeling.

E. Versterk de kennisdeling en start met tijdige kalibratie tussen panelleden

Investeer meer in de training en vooral tijdige kalibratie van panels. Start hiermee ruim voordat de beoordelingen beginnen, zodat dan al potentieel 'ingewikkelde situaties' naar voren kunnen komen. Door dit te bespreken met alle panelleden kun je ook voorkomen dat (er een schijn is dat) instellingen verschillend worden behandeld en beoordeeld. Laat daarnaast panelleden die een bepaalde type instellingen beoordelen ook meedoen bij enkele andere instellingen. Laat de panelsamenstelling consistent dakpansgewijs overlappen, met kernsamenstellingen voor bepaalde groepen instellingen zoals het kunstonderwijs. Maak optimaal gebruik van de voordelen van de beide benaderingen: een vast panel voor bepaalde instellingen, zoals de pabo's, vergroot de deskundigheid van een panel op een bepaald terrein en een overlappende samenstelling zorgt voor een betere kennisdeling en kalibratie.

F. Bouw een controle in op volledigheid, voorafgaand aan de panelbezoeken

Integreer een controle op volledigheid van documenten in het proces. Zowel bij de planbeoordeling als bij de verantwoording. Bied instellingen vervolgens de gelegenheid om documenten na te sturen voorafgaand of tot bijvoorbeeld twee weken na het panelbezoek. Dit zorgt ervoor dat instellingen niet automatisch in een hersteltraject van een jaar belanden, als er sprake is van een beperkte deficiëntie. Stel daarnaast het panelbezoek uit als bij voorbaat vaststaat dat een plan niet voldoet aan de eisen.

G. Evalueer de werkverdeling tussen de NVAO en OCW en maak heldere werkafspraken

De NVAO heeft normaliter een autonome beoordelingspositie. Bij de KA heeft de NVAO echter een adviserende rol, waarbij de minister van OCW van het advies kan afwijken. Voor de positie van de NVAO als onafhankelijke en autonome beoordelaar van onderwijskwaliteit, is het van belang dat de afwijkingsgronden bij OCW zo transparant mogelijk zijn. Daarnaast is het belangrijk dat deze zo min mogelijk ingezet worden en dat wordt voorkomen dat instellingen erop inzetten dat zij OCW ervan kunnen overtuigen dat een door de NVAO negatief beoordeeld kwaliteitsplan wel voldoet. Evalueer gezamenlijk de werkverdeling tussen de NVAO en OCW bij de planbeoordeling en maak werkafspraken voor het vervolg.

6 Nawoord: de opbrengst van de kwaliteitsafspraken

De hoofdvraag van deze evaluatie leidt ertoe dat we niet zozeer hebben gezocht naar de opbrengsten van de Kwaliteitsafspraken in algemene zin. Desalniettemin is het goed te benoemen dat daar wel veel over is gezegd door respondenten. Hoewel dit niet de insteek van het onderzoek was, willen we in dit nawoord hier nog wel aandacht aan geven. Over de insteek van de Kwaliteitsafspraken wordt verschillend gedacht in het hoger onderwijsveld. Drie punten waar wel veel consensus over was, benoemen we hieronder.

De kwaliteitsafspraken verhoogden de gemeenschapszin binnen instellingen

In meer algemene zin is vaak genoemd dat de kwaliteitsafspraken een impuls gaven aan de gemeenschapszin binnen instellingen. Normaliter zijn ho-instellingen – zo stellen geïnterviewden – toch vaak vrij losse verzamelingen van relatief autonome opleidingen en faculteiten/academies. Doordat veel instellingen binnen de instelling decentraal input ophaalden voor het kwaliteitsplan, bij studenten en medewerkers, ontstond vaak een positieve sfeer van creatief meedenken en innovatie. Daarbij is ook vaak gemeld dat dit niet alleen voor de gemeenschapszin winst opleverde, maar ook concreet tot goede inbreng in de kwaliteitsplannen leidde.

De medezeggenschap heeft een impuls gekregen door de kwaliteitsafspraken

De medezeggenschap heeft in de kwaliteitsafspraken een zwaardere bevoegdheid gekregen. Zij moest akkoord gaan met het definitieve plan. Uit deze evaluatie blijkt dat de MR een sterke stem kende in de planontwikkeling. Zij dachten vanaf de start mee en gaven het plan mede vorm. Deze nieuwe taak is door de medezeggenschap als leerzaam ervaren en heeft de medezeggenschap intern in een sterkere positie gebracht.

Ook de rol van de Raad van Toezicht is vergroot

Net als bij de medezeggenschap, hebben de kwaliteitsafspraken ook een impuls gegeven aan de rol van de Raad van Toezicht. De raden van toezicht dachten al eerder in het proces van de planvorming mee en voerden daarover inhoudelijke discussies met besturen. Dit zagen zij als een grote stap vooruit ten opzichte van de start van de prestatieafspraken in 2012.