

## **PRESTATIE-INDICATOREN: DOEL OF MIDDEL? Een beschouwing naar aanleiding van twee recente publicaties.**

Michiel Angenent en Bas Savenije

*Gepubliceerd in: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs 9(1), p. 42-52.*

Drs. M.P. Angenent en drs. J.S.M. Savenije zijn werkzaam bij de afdeling Begroting, Bedrijfseconomische analyse en Verslaglegging van de Rijksuniversiteit Utrecht.

Prestatie-indicatoren staan al enige jaren in de belangstelling. Over de functie, het nut, de technische aanpak, het gebruik en de voorwaarden voor invoering ervan lopen de meningen nogal uiteen. Naar aanleiding van twee recent verschenen publicaties pleiten de auteurs ervoor het denken over prestatie-indicatoren vanuit één aspect ervan te ordenen. Dit sluit volgens hen goed aan bij de cyclus van planning en control die het merendeel van de universiteiten kent. Tevens gaan de auteurs vanuit dit perspectief in op de relatie tussen prestatie-indicatoren enerzijds en peer review en managementinformatie anderzijds. In beide gevallen vormen prestatie-indicatoren slechts een gedeelte van de benodigde informatie.

Tot slot geven zij een korte recensie van de twee publicaties.

"Beter één prestatie in de hand dan tien indicatoren in de lucht" (Variant op een oud-Hollandse zegswijze)

### **Inleiding**

Het onderwerp 'prestatie-indicatoren' mag zich de laatste jaren verheugen in een warme belangstelling. In Nederland is de discussie in het bijzonder aangezwengeld door het Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 1988, waarin een lijst van 26 indicatoren werd gepresenteerd (Ministerie van O&W, 1987, Deel 4, pp.149-152), die door de wijze van hanteren veel verzet opriep (VSNU 1990, p.6). Door dit overigens alleszins te begrijpen verzet zijn de nuttige aspecten van prestatie-indicatoren echter teveel op de achtergrond geraakt.

In 1990 zijn er in elk geval twee boeken toegevoegd aan de gestaag groeiende hoeveelheid literatuur over prestatie-indicatoren. Het betreft Peer review and performance indicators. Quality assessment in British and Dutch higher education (verder aan te duiden als PRPI) en Management information and performance indicators in higher education: an international issue (in het vervolg aangeduid als MIPI). Beide boeken zijn een bundeling van een aantal artikelen. De eerste bundel, PRPI, vormt de neerslag van een aantal lezingen die gehouden zijn op een eendaagse, internationale conferentie in maart 1990, georganiseerd door het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid. De artikelen in de tweede bundel, MIPI, zijn speciaal voor deze publicatie geschreven.

De titels van beide bundels nodigen uit ze naast elkaar te leggen, omdat ze beide scharnieren rond de as van de prestatie-indicator. Deze heeft blijkbaar zowel met managementinformatie als met 'peer review' van doen (1). Daar komt nog bij dat de in prestatie-indicatoren geïnteresseerde lezer weet dat er van eenduidigheid op dit terrein nauwelijks gesproken kan worden, en dat niet alléén omdat aan het fenomeen prestatie-indicator zo gigantisch veel aspecten verbonden zijn. Des te gretiger zal hij dan ook naar beide bundels grijpen. Immers, zo'n zesentwintig auteurs, van wie de meesten op dit terrein gepokt en gemazeld zijn, hebben er aan bijgedragen. Bovendien zijn de bundels beide internationaal van karakter: in de eerste worden Engeland en Nederland tegenover elkaar geplaatst; in de tweede Engeland, Nederland en Australië. Diezelfde in prestatie-indicatoren geïnteresseerde lezer verwacht daarom de laatste ontwikkelingen op dit terrein onder ogen te krijgen en wel toegelicht vanuit diverse invalshoeken. Echt bedrogen komt hij, na lezing van beide bundels, zeker niet uit, maar of hij er veel wijzer van geworden is, is een open vraag. De zo nodige, grotere eenduidigheid, coherentie en convergentie ten aanzien van het denken over prestatie-indicatoren wordt niet

bereikt. Dat daarnaar gestreefd zou zijn, is hiermee trouwens niet gezegd, wel dat het mooi geweest was, wanneer dit het geval zou zijn geweest. Indien diverse auteurs immers te kennen geven dat zij streven naar een gemeenschappelijke taal, kan dit streven zelfs niet meer als nobel worden gekwalificeerd, wanneer blijkt dat ieder zijn eigen gemeenschappelijke taal voorstaat.

Toch bieden de bundels goede aanknopingsmogelijkheden om te proberen te achterhalen wat wel en niet (meer) controversieel is aan prestatie-indicatoren en welke aspecten ervan zonder meer algemeen relevant genoemd kunnen worden. Daarom bieden zij een uitstekend uitgangspunt, om een naar ons idee centraal en als zodanig te sterk verwaarloosd aspect in het denken over prestatie-indicatoren nader uiteen te zetten. Allereerst is het daarvoor echter nuttig de verschillen en overeenkomsten, zoals deze uit de bundels naar voren komen en die wij voor ons betoog relevant achten, hier in het kort aan te geven. Wij gaan er daarbij vanuit dat de bundels aansluiten bij de meest recente ontwikkelingen op het terrein van prestatie-indicatoren. We zijn er ons overigens van bewust dat we de bundels door ze op deze wijze te hanteren niet volledig recht doen. Zij zijn immers niet alleen samengesteld vanuit het oogpunt van de prestatie-indicator, maar ook vanuit dat van managementinformatie en 'peer review'. Door beide bundels aan het eind van ons artikel kort in algemene zin te bespreken, hopen wij dit te compenseren.

### **Peer review, management information and performance indicators: twee publicaties als uitgangspunt**

Over de wijze waarop prestatie-indicatoren in theoretisch-technisch opzicht tot stand zouden moeten komen, bestaat, zo blijkt na lezing van de bundels, de nodige eensgezindheid: zij moeten op betrouwbare en correcte wijze kunnen worden gemeten en geïnterpreteerd, ze moeten echter ook specifiek zijn, kwantificeerbaar, zo eenvoudig mogelijk, acceptabel en geloofwaardig (dat heet: vrij van systematische 'bias') zijn en hun aantal moet beperkt blijven. Het werk van de Maastrichtse onderzoeksgroep met betrekking tot prestatie-indicatoren heeft aangetoond dat deze theoretische uitgangspunten technisch echter niet zo eenvoudig uitvoerbaar zijn (Segers e.a., 1989).

Een eenduidige, algemeen geaccepteerde definitie van wat een prestatie-indicator nu eigenlijk is of zou moeten zijn, is in de bundels niet te vinden. De definitie van Dochy c.s. lijkt nog het meest geaccepteerd te zijn: "Performance indicators are empirical data of qualitative or quantitative nature, which describe the functioning of an institution, the way the institution pursues its goals. This implies that they are context- and time-related. Indicators are more general signals which can be translated in a combination of more specific characteristics, called variables" (MIPI, p.72; PRPI, p.137). Ofwel, in een verkorte vorm: "Performance indicators are empirical, quantitative or qualitative data that point to an institution's goal achievement" (PRPI, p.29).

Hiernaast is ook een definitie te vinden als "performance indicators are statements, usually quantified, on resources employed and achievements secured in areas relevant to the particular objectives of the enterprise" (MIPI, p.8; PRPI, p.160) of "[...] performance indicators can supply basic information about the functioning and performance of aspects and elements of the higher education and research system. This information can be used for a variety of purposes and can serve a variety of functions [...]" (PRPI, p.48). Diverse auteurs in de bundels veronderstellen echter blijkbaar dat wel duidelijk is wat onder prestatie-indicatoren moet worden verstaan: zij nemen in hun betoog geen definitie op. Dit werkt in de hand dat de redelijke wanorde, die in het land van de prestatie-indicatoren bestaat, na deze bundels op zijn minst blijft gehandhaafd.

Uit de gegeven definities blijkt - en daarmee lijken andere auteurs het eens - dat prestatie-indicatoren zowel kwantitatief als kwalitatief kunnen zijn en dat de prestaties van instellingen in het hoger onderwijs ermee gemeten zouden kunnen worden. Wat echter onder 'prestaties' dient te worden verstaan, blijft veelal onduidelijk. Sommige auteurs leggen een directe relatie met algemene doelstellingen als de verzorging van onderwijs, onderzoek en maatschappelijke dienstverlening. Daarbij komt naar voren dat deze doelstellingen duidelijk moeten zijn aangegeven (MIPI, p.120; PRPI, p.97) of nader moeten zijn geoperationaliseerd (MIPI, pp. 103/104; PRPI, p.153), maar in het vage blijft op welke wijze dit zou moeten gebeuren en hoe prestatie-indicatoren zich ten opzichte van de geoperationaliseerde doelstellingen zouden verhouden.

Ondanks of misschien wel juist door het feit dat eenduidige definiëring ontbreekt, wordt in beide bundels veelvuldig de waarschuwendende vinger geheven tegen niet-correct gebruik van prestatie-indicatoren. Pas op, want op prestatie-indicatoren gebaseerde informatie mag het managementproces niet domineren (MIPI, p.9), juist niet, omdat de basis van deze informatie zo objectief lijkt. Kijk uit, want het doel waarvoor de een,

bijvoorbeeld de overheid, prestatie-indicatoren gebruikt (bezuinigen en toedeling van middelen), kan wel eens loodrecht staan op het doel dat een ander, bijvoorbeeld een universiteit ermee heeft (kwaliteitsverbetering) (PRPI, p.95; MIPI, p.1, 56). Let op, want je kunt niet op prestatie-indicatoren alleen bouwen: aanvullende informatie, onder andere vanuit peer review, is altijd noodzakelijk (PRPI, pp.112, 179; MIPI, pp.10, 24). Voorzichtig, prestatie-indicatoren roepen gedrag op dat scoort: als je aantallen publicaties als indicator neemt om wetenschappelijke output te meten, zullen wetenschappers zich naar die indicator gaan gedragen (PRPI, p.31). Alleen al het feit dat dergelijke waarschuwingen nodig lijken te zijn, maakt duidelijk dat de prestatie-indicator een op z'n zachtst gezegd moeilijk hanteerbaar instrument is om prestaties, whatever they may be, van instellingen te meten. Het mooiste voorbeeld hiervan is de terechte kritiek op de resultaten van de Verkenningcommissie Godgeleerdheid in 1989 (PRPI, p.96): de door deze commissie gehanteerde normen voor een produktiviteitsindex van het wetenschappelijk onderzoek in die discipline zijn niet alleen achteraf, maar ook nog vrij willekeurig vastgesteld, waarbij niet eens gekeken is naar de kwaliteit van de publicaties.

Niet alleen wordt er gewaarschuwd tegen het gebruik van prestatie-indicatoren, maar ook worden legio voorwaarden uitgespit waaraan de indicatoren en de invoering ervan moeten voldoen. Ook hierover bestaat echter geen overeenstemming bij de auteurs.

Zij zijn het erover eens dat prestatie-indicatoren verbonden moeten zijn met de functies van de instelling, maar helaas is weer minder duidelijk wat onder 'functie' moet worden verstaan. Door elkaar worden diverse termen gehanteerd als 'mission', 'purpose', 'objective', 'goal', 'aim' en 'target' (MIPI, pp.1, 8, 76, 111, 121; PRPI, pp.74, 131/2, 152) zonder dat deze nader worden gespecificeerd of de relatie tussen deze termen voldoende duidelijk wordt (MIPI, p.85). Aangegeven wordt vervolgens dat prestatie-indicatoren behulpzaam zouden kunnen zijn bij het meten van het bereiken van deze doelstellingen (als onderwijs en onderzoek of de kwaliteit ervan). Toch wordt ook gesteld dat prestatie-indicatoren gerelateerd zouden moeten zijn aan de activiteiten die deze doelstellingen ondersteunen (MIPI, p.8) en dat zij ook weer zo gestandaardiseerd moeten zijn dat de erop gebaseerde informatie kan worden gebruikt voor vergelijking binnen en tussen instellingen. Tegelijkertijd moeten prestatie-indicatoren kunnen functioneren als signalen met betrekking tot activiteiten op gebieden waarover vragen kunnen en moeten worden gesteld, moeten ze ontwikkelingen of trends benadrukken en mogen ze geen losse kiekjes ('snapshots') van een instelling geven (PRPI, pp.136/7, 152; MIPI, pp.52, 85).

De diverse aspecten van prestatie-indicatoren kunnen enigszins uiteen worden gerafeld door het onderscheid in vieren, zoals dat in MIPI (p.72) wordt gemaakt: evaluatie, monitoring, planning en dialoog. Prestatie-indicatoren kunnen in deze optiek behulpzaam zijn bij het geven van commentaar op de mate, waarin doelstellingen worden bereikt; zij kunnen ontwikkelingen in een systeem registreren; zij kunnen informatie leveren, op grond waarvan beleidsbeslissingen op langere termijn genomen worden; en zij kunnen ook informatie leveren voor bestuurlijk overleg tussen bijvoorbeeld overheid en instellingen.

Toch is de waarde van dit onderscheid betrekkelijk, omdat het in de praktijk van prestatie-indicatoren maar moeilijk is vol te houden. De Bijbelse uitspraak dat een dienaar niet tegelijkertijd twee heren in hun uiteenlopende wensen tegemoet kan komen, lijkt op dit geval van vier heren nog meer van toepassing te zijn. Ook de prestatie-indicator kan zo'n meervoudige rol niet naar behoren spelen. Gevolg daarvan is dan ook dat informatie die in verband met de ene functie van prestatie-indicatoren is verzameld, eenvoudig (en mogelijk onterecht) wordt gebruikt als informatie in verband met een mogelijk andere functie. Zo wordt de plannings-, met daaraan toegevoegd de allocatiefunctie, volgens PRPI (pp. 94/95), vooral door de overheid aan prestatie-indicatoren toegekend, terwijl instellingen meer zien in de monitoring- en evaluatiefunctie. De op basis van evaluatie verstrekte informatie kan dan echter worden gebruikt voor bezuinigingsdoelen, iets waartegen vrijwel alle auteurs uit beide bundels fulmineren.

Om dit wisselend gebruik te voorkomen lijkt het nodig de hierboven gedane uitspraak aan te passen: één heer kan namelijk uitstekend worden verzorgd door verschillende dienaren. Zo ook zou volgens ons één functie van de prestatie-indicator dienen te prevaleren en de overige functies ervan ten dienste of in het verlengde van deze functie moeten worden beschouwd. Met het samenstellen van een lijst van mogelijke prestatie-indicatoren (zoals in het ontwerp-HOOP 1988 of in Segers, 1989), waaruit naar believen kan worden geput, moet dan ook grote terughoudendheid worden betracht. In het primordiale stadium waarin het prestatie-indicatorconcept zich momenteel bevindt, zouden dergelijke lijsten o.i. beter geheel achterwege kunnen blijven (zie ook Aarts, 1990).

Het onderscheid tussen enerzijds planning en anderzijds evaluatie komt ook naar voren, wanneer prestatie-

indicatoren naast peer review worden geplaatst. Dit is uiteraard vooral in de bundel PRPI aan de orde. Van peer review wordt, op een enkele uitzondering na, algemeen aangenomen (PRPI, pp.31/32) dat het een in verhouding tot prestatie-indicatoren lagere betrouwbaarheid ('reliability') heeft vanwege de subjectieve aspecten die inherent zijn aan beoordelingen. Peer review zou daarentegen een hogere inhoudelijke geldigheid ('content validity') hebben, omdat de beoordelaars experts zijn op het terrein, waarover zij oordelen uitspreken. Peer review en prestatie-indicatoren zouden elkaar dan ook aardig kunnen aanvullen, doordat de laatste een meer objectieve basis kunnen vormen voor de door subjecten verstrekte oordelen, die weer meer inhoudelijk gericht zijn (zie ook MIPI, pp.24/25, 57, 113).

Bleek zoëven voor prestatie-indicatoren al dat de functie ervan onvoldoende duidelijk wordt, feitelijk geldt datzelfde ook voor peer review. Kwaliteit is hier al wat de klok slaat, maar wat dat is? Net zoals de doelstellingen van instellingen en hun operationaliseerbaarheid in de betogen over prestatie-indicatoren redelijk vaag blijven, is dit het geval met kwaliteit in peer review. Wordt peer review zelf al omschreven als "all methods where human judgement is involved" (PRPI, p.29), omschrijvingen van het begrip 'kwaliteit' blijven vrijwel geheel achterwege. ("There is a discussion on whether soundness is the same as quality [...]. For the sake of simplicity we shall assume that it is on the quality of education that the Minister may be addressed by parliament", PRPI, p.60).

Gelukkig wordt echter ook hier een relatie gelegd tussen kwaliteit en doelstellingen (PRPI, pp.189-199): kwaliteit is een relatieve term. Zij kan operationeel slechts worden gedefinieerd in relatie met een set doelstellingen. Kwaliteit is echter ook een multi-dimensionale term: meting is gerelateerd aan veel (sets van verschillende) doelstellingen, waarbij het van belang is wie de doelstellingen nastreven (ministerie, VSNU/HBO-raad, instellingen, faculteiten, vakgroepen, individuen) (PRPI, pp. 183/4). Doelstellingen zijn echter vaak vaag gedefinieerd en lijken zelfevident (PRPI, pp.185/6). Daarom is inzicht nodig in wat eigenlijk de producten van een instelling zijn (PRPI, p.188).

Misschien zou er meer helderheid in de discussie kunnen worden verkregen, wanneer in het denken over zowel prestatie-indicatoren als peer review een ander vertrekpunt wordt ingenomen; misschien moeten we helemaal niet beginnen bij zoiets vaags als de kwaliteit sec van onderwijs en onderzoek of bij de prestaties sec van instellingen; misschien bestaat er wel helemaal niet zoiets als de kwaliteit van onderwijs en onderzoek; misschien moeten we helemaal niet beginnen bij de uitkomsten die er zijn, maar bij het begin: bij de uitkomsten die de instellingen willen bereiken en bij de wijze waarop zij deze denken te bereiken. En misschien kunnen prestatie-indicatoren samen met peer review wel behulpzaam zijn bij het meten van het bereiken van voorgenomen doelstellingen. Misschien hoeven verschillende bestuurlijke niveaus, zoals de overheid en instellingen, voor wat betreft hun gebruik van de uitkomsten van peer review en prestatie-indicatoren helemaal niet zo tegenover elkaar te staan. Misschien hoeven ook "control oriented" en "improvement oriented" benaderingen (PRPI, pp.80, 214) niet zo tegengesteld te zijn als wel eens wordt gesuggereerd en hoeft de associatie met de planning en controlcyclus geen hinderpaal te vormen (MIPI, p.100).

Voorwaarde is dan echter wel dat er tenminste van wordt uitgegaan dat over doelstellingen en het vaststellen daarvan tussen overheid en instellingen gesproken kan worden en dat autonomie van instellingen serieus wordt genomen door overheid én instellingen. Als doelstellingen al conflicteren dan moet dát het onderwerp van discussie zijn.

Om al de genoemde 'misschiens' enige inhoud te geven, is het nodig te bezien hoe doelstellingen geoperationaliseerd en bereikbaar gemaakt kunnen worden en of de realisering ervan meetbaar is (zie ook VSNU, 1990, pp.6/7). Als voorbeeld daartoe gebruiken we de wijze waarop de planning en controlcyclus aan de Universiteit Utrecht vorm krijgt. Binnen deze cyclus kunnen prestatie-indicatoren en peer review een redelijk duidelijke functie vervullen: niet als zelfstandige entiteiten op zich, die verschillende heren naar believen dienen, maar als elementen die zelf onderdeel vormen van een cyclisch proces, -dat van het formuleren en realiseren van doelstellingen en de verantwoording daarover.

### **Prestatie-indicatoren en de planning- en controlcyclus**

Het is tegenwoordig bij universiteiten niet ongebruikelijk de relaties tussen de diverse bestuurlijke niveaus te beschrijven in termen van een planning en controlcyclus. Verhelderend hierbij is de analyse die Goold & Campbell (1987) gemaakt hebben van diverse managementstijlen die een centraal bestuur kan hanteren ten opzichte van relatief autonome onderdelen. Als kanttekening geldt hier overigens dat hun analyse vooral gericht is op het bedrijfsleven. Zij plegen deze analyse vanuit de volgende twee invalshoeken: de mate waarin

het centrale bestuur de strategieformulering van de onderdelen beïnvloedt (planning) en de wijze waarop dit bestuur de bereikte resultaten beheerst (control); de aard van deze invloed kan variëren van strikt financieel tot strategisch.

Er bestaat een redelijke consensus (zie ook MIPI, pp.9, 48/49; PRPI, p.166) over dat de control-functie in instellingen voor wetenschappelijk onderwijs zich niet tot het financiële kan beperken: prestaties op het gebied van onderwijs en onderzoek zijn moeilijk te vertalen in financiële doelstellingen op korte termijn. Strategische elementen zijn dan ook nodig om de control-functie meer inhoud te geven: de mate van control is mede afhankelijk van de mate waarin een centraal bestuur beleidsmatig stuurt.

Voor de formulering van het universitaire beleid is de afgelopen jaren het ontwikkelingsplan een belangrijk produkt gebleken. Tevens hebben diverse universiteiten aparte documenten uitgebracht, waarin een strategisch beleid werd geformuleerd. Een dergelijk lange-termijnbeleid werd weliswaar geformuleerd onder verantwoordelijkheid van het universiteitsbestuur, maar het was geworteld in overleg met de onderdelen, waarin naar een zo groot mogelijk draagvlak gestreefd werd.

Ook de Universiteit Utrecht heeft, in een project RUU 2001, op deze wijze een strategische visie opgesteld (zie Savenije, 1989). Deze visie heeft zijn neerslag gekregen in de ontwikkelingsplannen die in dialoog met de faculteiten tot stand kwamen. Voor de lange-termijndoelstellingen van de universiteit betekent dit dat bij de voorbereidingen voor een ontwikkelingsplan met elke faculteit wordt overlegd hoe het facultaire beleid zich verhoudt tot het universitaire beleid. Per beleidsdoelstelling wordt bezien of het betreffende onderdeel meewerkt aan de realisatie van de doelstelling en, als dat niet het geval is, wat de consequenties voor het beleid dan zijn. Werkt de faculteit wel mee, dan wordt bezien welke afspraken kunnen worden gemaakt voor de realisatie van het beleid. Voordat de realisatie van beleidsdoelstellingen wordt gepland, dient duidelijk te zijn wat een en ander concreet betekent voor de betreffende faculteit. Als dit duidelijk is, dan worden er afspraken gemaakt over welke actie als eerstvolgende stap wordt ondernomen. Per faculteit worden er met andere woorden afspraken gemaakt over te realiseren tussendoelen.

Essentieel voor het planningsaspect van de cyclus aan de Universiteit Utrecht is dus: het formuleren van beleidsdoelstellingen, die in dialoog met de faculteiten geoperationaliseerd worden, en wel zoveel mogelijk projectmatig. Als ergens sprake is van financiële consequenties, worden zij verwerkt in de begroting, mogelijk in de vorm van specifieke toewijzingen.

Bij dit alles moet overigens niet worden vergeten dat het onderscheid tussen universitaire doelstellingen en facultair beleid niet te zeer top-down moet worden geïnterpreteerd. Veelal komt universitair beleid tot stand naar aanleiding van facultaire initiatieven (Savenije, 1989).

De afspraken die in het kader van de planning zijn gemaakt, vormen één van de invalshoeken voor de verantwoording. Het instrument voor deze verantwoording is het jaarverslag.

Universiteiten hebben een onoverzichtelijke traditie op dit gebied, die zich veelal bovendien beperkt tot externe verantwoording. Interne verantwoordingscircuits zijn veelal niet van de grond gekomen.

Door middel van het wettelijk verplichte, facultaire verslag zou een faculteit zich onder meer moeten verantwoorden over de voortgang ten aanzien van de afspraken over de realisatie van het universitaire beleid.

Een voorbeeld. Stel dat het universitair beleid is om het onderwijs af te stemmen op de maatschappelijke vraag en dat onderzoek heeft uitgewezen dat er behoefte is aan meer afgestudeerden in de natuurwetenschappen. Een faculteit wil aan deze behoefte tegemoetkomen door bijvoorbeeld een nieuwe, laagdrempelige studierichting in de natuurwetenschappen te starten. De faculteit sluit dan aan bij het betreffende universitaire beleid. Anders geformuleerd, er is sprake van universitair beleid dat specifiek (via een tussendoel) wordt vormgegeven door een faculteit en er kunnen eenvoudig afspraken worden gemaakt over te ondernemen stappen ter realisatie van de nieuwe studierichting.

Waaruit bestaat in dit voorbeeld de verantwoording? Een voor de hand liggende mogelijkheid hiervoor is te kijken of de studierichting (liefst binnen de gestelde termijn en zonder overschrijding van de voor de implementatie ervan uitgetrokken middelen) werkelijk is gestart. Met wat goede wil wordt er ook naar gekeken of de instroom van de betreffende studierichting beantwoordt aan de verwachtingen.

Maar dit is niet genoeg: de relatie met de doelstelling mag niet uit het oog worden verloren. Concreet moet worden gecheckt of door deze studierichting de uitstroom van afgestudeerden in de natuurwetenschappen wordt vergroot. In eerste instantie is dan de vraag aan de orde of de instroom in het geheel van de natuurwetenschappelijke studierichtingen wordt vergroot; de instroom van de nieuwe richting zou immers ook ten koste kunnen gaan van de bestaande studierichtingen en daarmee zou de maatschappelijke vraag wel eens in het geheel niet gediend kunnen zijn.

Op wat langere termijn is zowel het kwantitatieve rendement als de inzetbaarheid van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt aan de orde.

Essentieel voor verantwoording zijn de overeengekomen afspraken met betrekking tot de doelstellingen; essentieel ook is de vraag of de ondernomen acties hebben meegewerkt aan de realisatie van deze doelstellingen; essentieel, kortom, is de effectiviteit. Als een tussendoel wordt bereikt staat daarmee met andere woorden niet zonder meer vast dat ook het einddoel bereikt zal worden.

Om bestuurlijk correct met verantwoording om te kunnen gaan is het noodzakelijk dat, behalve over de doelstellingen, ook een dialoog plaatsvindt over de wijze waarop de realisatie van deze doelstellingen kan worden gemeten: welke gegevens kunnen worden beschouwd als relevante indicator voor de mate waarin de doelstelling wordt gerealiseerd. Een indicator is hier dus informatie waaraan kan worden gemeten of en in welke mate een bepaalde doelstelling wordt gerealiseerd. Dergelijke indicatoren meten echter alleen of de doelstellingen (van de instelling) bereikt zijn en dus slechts dat gedeelte van de output dat expliciet beoogd is. Het betreft hier dus niet alle prestaties van de instelling, maar alleen die prestaties waarop beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Dit is een van de verwarrende factoren, die aan de term 'prestatie-indicator' kleven, zeker als er een koppeling met doelstellingen aan wordt verbonden, zoals hierboven uiteengezet is: een instelling van hoger onderwijs levert immers ook prestaties die niet als zodanig expliciet als doelstelling zijn vastgelegd. Het meten van deze prestaties moge dan wel relevant zijn, maar eerder voor het eventueel formuleren van nieuwe doelstellingen of het bijstellen van oude, dan voor het afleggen van verantwoording over het bereiken van beoogde doelstellingen. Door het onderscheid in planning en verantwoording kan helderheid worden verkregen in enerzijds prestaties zonder meer en beoogde prestaties anderzijds. Het zijn met name de laatste, waarnaar met behulp van 'prestatie'-indicatoren vanuit een verantwoordingsperspectief dient te worden gekeken. Primair wordt dan uitgegaan van de beoogde doelstelling en niet, zoals in beide bundels soms het geval is, van de indicator. Het lijkt er daardoor in de bundels op dat indicatoren op zichzelf doel zijn en niet slechts middel.

Toch is de werkelijkheid ook hier gecompliceerd; men kan er de universitaire ontwikkelingsplannen op naslaan. Vaak zijn doelstellingen ver weg in de tijd geformuleerd en dat brengt het risico met zich mee dat de relatie tussen eind- en tussendoelen door het verstrijken der tijd uit het zicht kan verdwijnen. Dit impliceert dat expliciet aangegeven dient te worden langs welke lijnen en via welke middelen de realisering van de doelstellingen beoogd wordt.

Erger is het dat doelstellingen vaak zo vaag worden geformuleerd dat een universiteit überhaupt niet in staat is ze te realiseren, terwijl evenmin kan worden aangetoond dat ze niet gerealiseerd zijn (Clark, 1983). Vaak functioneren dergelijke formuleringen meer als een wat vage profilering, een beschrijving van het traditionele karakter van een instelling, dan dat er gericht beleid mee wordt beoogd. Uit het oogpunt van beleidsformulering mag dit wellicht een gering probleem zijn, bij de verantwoording treedt er verwarring door op. Door de bovengenoemde benadering kan deze verwarring in elk geval worden voorkomen: spreek bij beleidsdoelstellingen af hoe je de realisatie ervan meet.

### **Prestatie-indicatoren en peer review**

Ook het probleem dat hierboven is gesignaleerd met betrekking tot prestatie-indicatoren en kwaliteit, kan voor een gedeelte worden opgelost vanuit het perspectief van planning en control. Kwaliteit wordt veelal als 'over-all'-concept gehanteerd, terwijl het in feite een relatieve term is, die gekoppeld dient te worden aan doelstellingen. Het probleem kan zich dan al snel verplaatsen naar de doelstellingen zelf, wanneer ook zij - we zeiden het al - vaag gedefinieerd worden. Dit kan worden voorkomen door de relatie tussen doelstellingen en kwaliteit te vertalen in termen van kwaliteitsverbetering. Dat sluit bovendien veel beter aan bij het gegeven dat universiteitsbesturen niet de pretentie hebben eigenstandig de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te kunnen beoordelen. Dat dit ook vooral zo zou moeten blijven, staat voor ons buiten kijf. Universiteitsbesturen moeten in onze optiek vooral geïnteresseerd zijn in kwaliteitsverbetering. Daarover zouden zij dan ook afspraken met de onderdelen moeten maken. Als input daarvoor is echter nodig dat kwaliteit beoordeeld wordt. Momenteel vinden door middel van peer review kwaliteitsbeoordelingen van zowel onderzoek als onderwijs plaats, waaruit aanbevelingen voor kwaliteitsverbetering volgen. Het zijn nu met name deze aanbevelingen, waarop een universiteitsbestuur zou moeten insteken en dat in de eerste plaats niet inhoudelijk. Een universiteitsbestuur zou zich de vraag moeten stellen of de aanbevelingen uit het peer review worden uitgevoerd en enkel hierop moeten toezien. Indicatoren als meetinstrumenten voor kwaliteit kunnen dan een rol spelen als basis voor de oordelen van de deskundigen in het peer review. Zo

kan worden voorkomen dat dergelijke indicatoren op een onterechte wijze gehanteerd worden door niet-deskundige, maar wel belanghebbende instanties. Deze immers zouden zich dan enkel richten op de realisering van gedane aanbevelingen. De aanbevelingen zouden kunnen leiden tot het (her)formuleren van universitaire doelstellingen, waarover dan weer afspraken met de faculteiten worden gemaakt, die dan in de planning- en dus automatisch ook weer in de controlcyclus, zoals hierboven beschreven, terechtkomen.

Tevens is hiermee aangegeven dat het moeilijk, zo niet onmogelijk, is in onze ogen om uitsluitend op basis van indicatoren tot een kwalitatief oordeel te komen over geleverde prestaties, -zelfs als deze prestaties beoogd waren. Peer review dient hierbij als noodzakelijke aanvulling. Dat deze gedachtengang geen gemeengoed is blijkt onder meer uit MIPI (p.50), waar peer review als prestatie-indicator wordt opgevoerd, waarbij als "relevance" wordt aangegeven: "contains major elements of subjectivity".

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat peer review zich op meer indicatoren zal baseren dan prestatie-indicatoren in de door ons beschreven zin: indicatoren die meten of doelstellingen daadwerkelijk bereikt zijn. Maar wij noemen kwaliteit dan ook geen doelstelling op zich, kwaliteitsverbetering wel.

### **Prestatie-indicatoren en management-informatie**

Management-informatie kan worden gedefinieerd als de in zodanige vorm bewerkte gegevens dat deze betekenis hebben voor het management van een organisatie en van waarde zijn voor het nemen van besluiten.

Management-informatie kan gericht zijn op de management-functie planning en op de management-functie control (beheersing). De informatie ten behoeve van de planning kent als belangrijke onderwerpen de interne sterkte/zwakte, omgevingsinformatie en, meer specifiek, kansen en bedreigingen. Voor het verschaffen van management-informatie ten behoeve van de control-functie is de aanwezigheid van toetsbare doelstellingen noodzakelijk (Bots en Jansen, 1989).

Prestatie-indicatoren zijn in deze visie een deelverzameling van management-informatie en dan wel in het bijzonder de management-informatie ten behoeve van de control-functie. Evenals de 'peers' bij peer review heeft het management van een instelling behoefte aan meer informatie dan prestatie-indicatoren in de door ons gehanteerde betekenis. Deze informatiebehoefte is uiterst relevant voor het besturen van een instelling, doch dient met zorg in het bestuurlijk verkeer te worden gehanteerd. Verantwoording en openlijke beoordeling dient, uiteraard afgezien van administratief-organisatorische regels, bij voorkeur plaats te vinden aan de hand van overeengekomen doelstellingen en bijbehorende indicatoren, die dan met recht de naam 'prestatie-indicator' verdienen.

De wijze waarop MIPI de relatie tussen management-informatie en prestatie-indicatoren beschrijft, is in onze ogen nogal verwarrend. In de eerste plaats verschaft de definitie van het begrip 'management information' nauwelijks enige informatie: "quantitative - or qualitative - data which are related to each other and structured as management information" (MIPI, p.72, overigens ook in PRPI, p.137). Ofwel: een fiets is een samenstel van onderdelen die samen een fiets vormen. De voorbeelden die worden uitgewerkt om 'management statistics', 'management information' en 'performance indicators' van elkaar te onderscheiden, wekken op de tweede plaats bovendien de suggestie dat er sprake is van een niveau-verschil tussen deze drie. 'Management statistics' zou dan slechts onbewerkte gegevens betreffen en de basis vormen voor 'management information' en 'performance indicators' (MIPI, p.1, 71/72). Wat het niveau-verschil tussen beide laatste zou zijn, komt bovendien niet uit de verf, evenmin als de functies die beide zouden moeten of kunnen vervullen.

### **De relatie overheid-instellingen**

Aan de hand van de door ons beschreven opvatting over prestatie-indicatoren kan ook de rol van de overheid en de relatie van de overheid (de minister) met de instellingen worden beschreven.

De minister formuleert zijn eigen doelstellingen ten aanzien van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Na deze te hebben vastgesteld dient hij in overleg met de universiteiten tevens volgens ons de prestatie-indicatoren aan te geven die hij van belang acht om te meten of zijn doelstellingen (door de universiteiten) worden bereikt. Dat betekent dat zijn doelstellingen en die van de universiteiten in die zin van elkaar dienen te verschillen dat de eerste globaler en op een hoger aggregatieniveau geformuleerd moeten zijn dan de tweede. Het is niet uitgesloten dat de doelstellingen van de minister zo globaal zijn dat hij niet in staat is er zelf prestatie-indicatoren bij te formuleren. In dat geval moet hij het formuleren van prestatie-indicatoren dus aan de instellingen overlaten. Deze visie sluit overigens aan bij de op diverse plaatsen in de bundels geformuleerde opvatting dat minister en inspectoraat zich in hun relatie ten opzichte van de instel-

lingen op 'meta-niveau' moeten bewegen (PRPI, p.50, 65, 82; MIPI, p.96).

Een lijst van prestatie-indicatoren van de minister als een uniforme meetlat waarlangs de prestaties van universiteiten worden gelegd, legt een te zware hypotheek op de veronderstelde overeenkomsten tussen instellingen: zo'n lijst scheert hen over die éne kam der prestatie-indicatoren, waardoor zij inderdaad niet anders dan schapen lijken te zijn.

Het op de door ons beschreven wijze hanteren van het begrip prestatie-indicator in de planning en controlcyclus heeft verschillende voordelen voor de relatie tussen overheid en instellingen:

- duidelijk is dat het er hierbij primair om gaat uitgezet beleid te toetsen aan de praktijk en niet slechts prestaties van een instelling te meten;
- het aantal indicatoren per instelling is relatief gering;
- discussies over wat de prestaties van een instelling nu eigenlijk zijn en hoe zij gemeten zouden kunnen worden, worden verlegd naar meer zuivere discussies over wat de doelstellingen van een instelling zijn; of deze overeenkomen met wat bijvoorbeeld het ministerie van belang vindt en of zij eigenlijk operationaliseerbaar zijn. Op het moment immers dat aangegeven moet worden hoe het bereiken van beoogde doelstellingen gemeten wordt, gaat het daglicht schijnen over de mogelijke realiseerbaarheid ervan;
- de zelfstandigheid van instellingen komt meer tot uitdrukking, aangezien de primaire vraag niet is of een instelling in verhouding tot andere instellingen voldoende presteert, maar of zij voldoende presteert in verhouding tot wat zij zichzelf als prestaties ten doel stelt;
- wat niet expliciet door het beleid van een instelling als doelstelling wordt beoogd kan eventueel toch gemeten worden, - dat echter is van een andere orde.

### **Twee bundels: een korte recensie**

#### **Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in British and Dutch Higher Education.**

De bundel bestaat uit elf bijdragen, een inleidend en samenvattend artikel van de redactie en een conclusie. De bijdragen zijn in twee perspectiefgroepen onderverdeeld: 'actor'- en 'research-perspectives', bestaande uit respectievelijk zeven en vier bijdragen. De benadering die is gekozen, kan top-down worden genoemd: zo vinden beschrijvingen en analyses vooral plaats vanuit de VSNU, het HBO, het inspectoraat, het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en, voor zover mogelijk de Britse equivalenten daarvan. Perspectieven vanuit 'het veld', hoogleraren, decanen of faculteitsdirecteuren ontbreken of komen slechts gedeeltelijk tot uitdrukking. Dit staat in contrast met de gedachte die in een aantal artikelen wordt geuit, namelijk: "the process of 'bottom-up' generation and the 'reflecting back for confirmation' creates a strong structure of acceptability which can underpin the introduction of a more systematic set of criteria for performance evaluation" (PRPI, p.130), -iets wat ons inziens niet alleen voor het invoeren van prestatie-indicatoren, maar ook voor het nadenken überhaupt erover geldt.

De opzet van de bundel is aantrekkelijk: het nut van het verbinden van peer review en prestatie-indicatoren en van het maken van de nodige voorbehouden daarbij komt duidelijk uit de verf, evenals de verschillen in en oorzaken van ontwikkelingen in Nederland en Engeland ten aanzien van het denken over en invoeren van beide. Bovendien geeft de bundel een goed beeld van de huidige stand van zaken op beide terreinen in beide landen. Voor ons, Nederlandse lezers, voegden de bijdragen over het Hoger Onderwijs in Nederland overigens weinig toe aan wat we al wisten, -de bijdragen over Engeland echter des te meer. Als hetzelfde, andersom, ook geldt voor Engelse lezers, moeten we constateren dat geen van beide groepen lezers echt bevredigd zal worden.

Nadeel van de opzet is dat er tussen de diverse artikelen vrij veel overlappingsen voorkomen, waardoor de geschiedenis van het Hoger Onderwijs en van peer review en performance indicator daarbinnen in zowel Engeland als Nederland met een zekere regelmaat, zij het in steeds andere bewoordingen terugkeren. Gevolg hiervan is dat de informatiedichtheid per artikel misschien wel hoog kan zijn, maar dat dit niet meer geldt voor de bundel als geheel. Soms is het daardoor ook even puzzelen om tussen de al bekende informatie te achterhalen waar de ene auteur nu eigenlijk tegenover de andere voor staat.

Tenslotte: het toevoegen van een lijst van afkortingen moet, zeker waar er in de bundel nogal veel



afkortingen voorkomen, zinvol worden geacht. Dat geldt echter alleen als dan ook alle afkortingen in de lijst worden opgenomen. Zinvoller nog dan zo'n minimale afkortingenlijst zou trouwens een index zijn geweest.

### **Management Information and Performance Indicators in Higher Education: An International Issue.**

Deze bundel bevat naast een inleiding van de redactie zes bijdragen. Sterke punten van de bundel zijn de volgende.

- Er wordt een vergelijking geboden tussen ontwikkelingen in Groot-Brittannië, Nederland en Australië. Duidelijke parallellen zijn waarneembaar in ontwikkelingen die hebben geleid tot de belangstelling voor prestatie-indicatoren. Mede omdat ook de politieke context in de beschouwingen wordt betrokken, levert dit een interessant internationaal beeld op.
- In diverse bijdragen wordt ook, maar niet uitsluitend, afzonderlijke aandacht besteed aan allerlei technische aspecten van prestatie-indicatoren: te onderscheiden categorieën, invalshoeken, valkuilen e.d. Dit vergroot de praktische waarde van de bijdragen.
- Vijf van de zes bijdragen bevatten lijsten met gehanteerde of mogelijk te hanteren prestatie-indicatoren.

In dit opzicht vallen met name de bijdragen van Sizer (Groot-Brittan-nië), Dochy c.s. (Nederland) en Teather (Australië) op.

Een nadeel is dat de bijdragen, die op zich interessante internationale vergelijkingen mogelijk maken, zich op de technische aspecten nogal willekeurig ten opzichte van elkaar verhouden. Van een samenhang op dit punt is nauwelijks sprake.

Ook in deze bundel wordt het begrip 'prestatie' in de voorbeelden nogal top-down vanuit het hoger onderwijsbestel bekeken. Hoewel het belang van het bestuurlijk proces meermalen wordt benadrukt, blijft de bestuurlijke invalshoek inhoudelijk onderbelicht en wordt met name de vraag hoe prestatie-indicatoren passen in het verkeer tussen de bestuurlijke niveaus, niet beantwoord; niet voor de relatie overheid-instellingen en zeker niet voor de interne verhoudingen binnen een instelling.

Kritiek is op zijn plaats ten aanzien van de titel, waarin de term 'management information' prominent voorkomt; hierdoor wordt meer gesuggereerd dan wordt waargemaakt. De omslagtekst belooft een "contribution to a general information system", doch de lezer die zoals wij geïnteresseerd is in universitair management, wordt bij lezing in dit opzicht teleurgesteld.

Tenslotte: ook in dit geval bevatten de artikelen ten aanzien van de Nederlandse situatie weinig nieuws voor de Nederlandse lezer. De bijdrage van Dochy c.s. beschrijft de resultaten van het onderzoek dat in onze moedertaal reeds verscheen als Segers e.a. (1989). De bijdrage van Mertens en Bormans verscheen reeds in het Nederlands in het Tijdschrift voor Hoger Onderwijs (1990).

Overigens is het opmerkelijk dat Mertens en Bormans in hun bijdrage begrip vragen voor de in onze inleiding gememoreerde willekeurige lijst prestatie-indicatoren uit het Ontwerp-HOOP 1988. Zij doen dit aan de hand van een min of meer theoretische onderbouwing die ons even willekeurig voorkomt als de gewraakte lijst zelf.

## Noot

- 1) De term 'peer review' is in het Nederlands bijna onvertaalbaar: 'beoordeling door gelijken' komt nog het dichtst in de buurt. Wij hanteren in dit artikel de Engelse term.

## Literatuur

Aarts, J.F.M.C. (1990). Een set van prestatie-indicatoren voor de bestuurlijke omgang tussen overheid en instellingen voor hoger onderwijs. Bespreking van een beleidsgerichte studie, verricht in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en wetenschappen. U&H, 36 (5), 304-307.

Bots, R.T.M. en Jansen, W. (1989). Organisatie en Informatie. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Clark, B.R. (1983). The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley: University of California Press.

Dochy, F.J.R.C., Segers, M.S.R. en Wijnen, W.H.F.W. (1990). Management Information and Performance Indicators in Higher Education: An International Issue. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. en Westerheijden, D.F. (eds.). (1990). Peer Review and Performance Indicators. Quality Assessment in British and Dutch Higher Education. Utrecht: Lemma.

Goold, M. en Campbell, M. (1987). Strategies and Styles. The Role of the Centre in Managing Diversified Companies. Oxford: Basil Blackwell.

Mertens, J.H. en Bormans, M.J.C. (1990). Achtergronden bij de ontwikkeling van een stelsel van prestatie-indicatoren in Nederland. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, 8 (1), 2-10.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1987). Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Savenije, J.S.M. (1989). University Strategy: Creation and Implementation. Paper presented at the 11 EAIR Forum. Trier, 27-30 augustus 1987.

Segers, M.S.R., Dochy, F.J.R.C. en Wijnen, W.H.F.W. (1989). Een set van prestatie-indicatoren voor de bestuurlijke omgang tussen overheid en instellingen voor hoger onderwijs. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

VSNU-Commissie Informatiebeleid (1990). Nota informatiebeleid WO. Utrecht.