
Kwaliteit en haar ambivalenties

Een bespiegeling

Drs. J.K.M. Gevers

De auteur is voorzitter van de HBO-Raad, de Vereniging van Hogescholen.

In dit artikel gaat de auteur in op de activiteiten die in het HO op het vlak van kwaliteitsbewaking ten toon worden gespreid. Hij stelt zich daarbij de vraag in hoeverre daarvan een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van het HO mag worden verwacht.

Het artikel bestaat uit drie gedeelten. Eerst wordt de verhouding tussen interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitsbewaking behandeld.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de aandacht voor kwaliteitsbewaking het vermogen om over de kwaliteit te oordelen zal vergroten.

Tenslotte plaatst de auteur enige kanttekeningen bij het vellen van een oordeel en de daaraan te verbinden gevolgen. Tot welke ingrepen kan dit leiden?

De belangstelling voor expliciete controle en verbetering van kwaliteit, die eigenlijk pas sinds een jaar of wat door het hoger onderwijs waart, is om meer dan één reden opmerkelijk. Visitatieteams trekken door Nederland en top-tiëns in de wetenschap met scores en al verschijnen in druk en gerucht. Kwaliteit is een graag besproken onderwerp geworden, externe kwaliteitsbewaking daaronder met nadruk begrepen. Waarbij de universiteiten en hogescholen zowel de zelf-inspectie als de echte inspectie met een zekere animo over zichzelf hebben afgeroepen. Twee of drie jaar terug kon van dat al nog nauwelijks sprake zijn. Men kan zeggen, dat de hernieuwde belangstelling opmerkelijk is, omdat er in feite niets nieuws onder de zon hoort te zijn: universiteiten hebben immers altijd al voor kwaliteit gestaan. Men kan zeggen, dat na twee decennia concentratie op de bestuurlijke condities binnen het hoger onderwijs thans met de aandacht voor kwaliteit weer een gelukkige terugkeer naar de inhoud plaatsvindt. Maar wat het meest opmerkelijk is, wordt zelden uitgesproken. Ronduit verbazend is, dat de hoger onderwijs hausse in kwaliteitshandhaving zich voltrekt in een maatschappelijke context die op geen enkele manier opvalt door ook maar enige aandacht voor kwaliteit.

Er wordt wel eens een parallel gezocht tussen moderne systemen van kwaliteitscontrole in de industrie en kwaliteitsbewaking in het wetenschaps- en onderwijsbedrijf. Op de juistheid van die vergelijking als zodanig zullen we nog terugkomen. Het gaat echter om nogal geïsoleerde ontwikkelingen in geavanceerde 'hi-tech' sectoren van het bedrijfsleven of in beperkte hoog gespecialiseerde vormen van professionele activiteit. Over het geheel genomen valt in het maatschappelijk verkeer echter overwegend onverschilligheid ten aanzien van kwaliteit te constateren. In grote delen van de dienstverlenende sector is er van aanzienlijk kwaliteitsverlies sprake. Massaconsumptie, kunstmatige produktifferentiatie, reclame en symbolen associëren beter met onze dagelijkse leefomgeving dan kwaliteit. Ernstige zorg moet er zijn over de kwaliteit van het overheidsapparaat, de centrale overheid in de eerste plaats. Uit geen analyse van de overbelasting, overvraging of legitimiteit van het overheidsmandaten, qua produkt of qua management, komt als opvallend punt een voortdurende zorg voor kwaliteit van processen en prestaties van de kant van het overheidsbedrijf naar voren. De publieke sector lijkt kwalitatief in een dal te verkeren. En het hoger onderwijs behoort nog altijd meer tot de publieke dan tot de private sector. Over de kwaliteit van de private sector, bijvoorbeeld over de kwaliteit van het ondernemen ten onzent, hoort men wel vragen stellen, maar helaas evenzeer zelden een bemoedigend positief antwoord formuleren. Het vervolg van deze bespiegeling zal geen cultuurfilosofie in het decor van de ondergang van het avondland worden. Voor deze gelegenheid voldoet de feitelijke constatering, dat een expliciete en concrete discussie over kwaliteit als één van de hoofdbestanddelen en hoofddoelen van handelen nagenoeg afwezig is – soms zelfs taboe is – in grote delen van het maatschappelijk verkeer, met name ook in de sfeer van overheid en politiek, en dat tezelfdertijd in de aan de overheid nauw gelieerde sector van het hoger onderwijs zulk een gerichtheid op kwaliteit recent tot een der hoogste waarden is verheven en norm wordt voor bestuurlijk gedrag. Dat is

verbazend, maar natuurlijk niet onmogelijk. De verbazing zet echter wel aan tot het zoeken naar feiten en motieven en noopt tot het waar mogelijk scheiden van schijn en werkelijkheid in de actuele discussie en praktijk.

Kwaliteit van binnen en van buiten

Waarom een vrij plotselinge, intense aandacht voor kwaliteit in het hoger onderwijs, waar dat elders in de samenleving zelden de eerste zorg is? Gangbare antwoorden zijn wel geweest, dat voortgaande bezuinigingen onvermijdelijk tot *selectieve* krimp en groei moesten leiden en dat in het selectieve de connectie met de kwaliteitsdiscussie schuilt, dan wel dat in de context van krapte van middelen kwaliteitszorg de weg is om publiek verantwoording af te leggen en een legitimering op te bouwen voor de verdere besteding van een nog steeds aanzienlijk deel van de belastinggelden. Dat is zeker een deel van de waarheid. Het zou echter suggereren, dat het in hoofdzaak gaat om een reactie op een vraag en een schild tegen een bedreiging van buiten. Wie bij die constatering blijft staan is wellicht al te sceptisch. Kwaliteitsbewaking zou niet veel meer zijn dan de dunne schil om de werkelijkheid van universiteiten en hogescholen en deze bespiegeling zou snel kunnen worden afgesloten.

Algemeen aanvaard is echter gelukkig de stelling, dat er een nauw verband bestaat tussen externe en interne kwaliteitsbewaking, waarbij de eerste de laatste kan stimuleren, maar vooral de laatste het onmisbare fundament voor de eerste vormt. Als de stelling waar is, kan men wat van het scepticisme over de oppervlakkigheid van het verschijnsel laten varen, maar rijst opnieuw de vraag of universiteiten en hogescholen zulke omsloten vestigingen vormen dat daar de maatschappelijke onverschilligheid ten aanzien van kwaliteit niet of minder doordringt. Ontworstelt het hoger onderwijs zich in deze aan de gesignaleerde maatschappelijke trend? Zijn de condities er dan zo bijzonder dat zulks mogelijk lijkt? Of schort er iets aan het begrip tot nu toe van de ware

aard van hetzij de genoemde trend, hetzij het hier besproken verschijnsel kwaliteitsbewaking zelf? In zulke vragen liggen de eerste ambivalenties van kwaliteit besloten: die waarbij de relatie tussen interne kwaliteitszorg en externe kwaliteitsbewaking centraal staat.

Kwaliteit in de professionele omgeving van het hoger onderwijs is primair een individueel gegeven. De kwaliteit van docenten en onderzoekers maakt de kwaliteit van onderwijs en onderzoek uit. Zo was het en zo moet het blijven. Maar er komt in toenemende mate een andere factor bij. Onderwijs en onderzoek worden voor een belangrijker deel steeds meer collectieve, soms zelfs massale processen. De onderwijsorganisatie wordt mede bepalend voor studieresultaten; onderzoeksresultaten worden meer en meer afhankelijk van groepen, instituties en communicatie. Universiteiten en hogescholen bureaucratiseren onvermijdelijk, hetgeen wil zeggen dat ze niet alleen meer de werkplaats zijn van begaafde individuen, maar dat individuen in hun functioneren ook nauwer afhankelijk zijn geworden van organisatiepatronen en bestuursprocessen. Over zulke collectieve aspecten van kwaliteit is nog te weinig bekend. Het onderzoek naar de relatie tussen de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en de structuur van omgevingen moet gestimuleerd worden. Selectie van talent is iets waarmee we menen te kunnen omgaan, al is het moeilijk genoeg. Selectie uit de variëteit van omgevingsstructuren is niet minder belangrijk werk. Het gebeurt uiteraard, maar het lijkt ideologisch nog wat verstopt achter de meer toegankelijke kwaliteitsaspecten van het individuele excelleren.

Terwijl bestuur belangrijker wordt, blijven overgeleverde universitaire organisatiepatronen gebaseerd op een nadrukkelijke scheiding in de sturing van enerzijds de onderwijs- en onderzoeksprocessen en anderzijds de bestuurs- en beheersprocessen. Daarmee is voor wat betreft de beheersing en bewaking van kwaliteit afstand gecreëerd tussen twee groepen van kwaliteit beïnvloedende factoren: die in handen van de professionele werkers en die in handen van bestuurders die in de beleving nog al te vaak buitenstaanders

en amateurs zijn. In de Nederlandse situatie is daarbij het noteren waard, dat dit overgeleverde patroon zich minder voordoet bij de pas ontstane hogescholen, die tevens qua interne organisatie een grotere inrichtingsvrijheid hebben. Het is niet zonder meer voor de hand liggend dat moderne vertalingen van de 'duplex ordo' zich daar op dezelfde manier als binnen de universiteiten vastzetten. Voor kwaliteitsbewaking is dat een punt van onderscheid dat observatie waard is.

Van buiten worden het hoger onderwijs ontwikkelingen aangeleverd die eerder aantasting dan bevordering van kwaliteit betekenen. Het is weliswaar prettig om te denken, dat de kwaliteit van een samenleving samenhang vertoont met de kwaliteit van het hoger onderwijs, en dat is ook stellig voor een deel juist, maar het is ook voorstelbaar dat bijvoorbeeld waarden als democratie en rechtvaardigheid in de buitenwereld conflicteren met aspecten van kwaliteit in de binnenwereld. Het voldoen aan een sterk groeiende vraag naar hoger opgeleiden in een bepaalde sector wordt – bij een gegeven bekostigingssysteem – door universiteiten en hogescholen met graagte vertaald in organisatorische groei en deze groei, zeker wanneer die onstuimig is, werkt kwaliteitsbedreigend. Het is een ervaringsgegeven aan het worden, dat onbelemmerde groei in het verleden een voorbode blijkt te zijn van selectieve krimp nu. Evenzo zijn de hier te lande geldende politieke opvattingen over toelating en selectie tot het hoger onderwijs externe invloeden die de kwaliteitsvraag relativieren. Er zij mee aangegeven, dat de binnenwereldse waardenschaal van het hoger onderwijs op zijn best de subsidiaire is, of nog anders gezegd, dat voor zover men de buitenwereldse schaal meer algemeen aanvaardt kwaliteitsnormen binnen het hoger onderwijs minder vanzelfsprekend zijn dan men de laatste tijd zou gaan geloven.

Een in dit verband zeer relevante import in het hoger onderwijs is het geldende rechtspositionele stelsel. Op grond van de historie en voor de universiteiten, gezien de positie van de meerderheid van hen als rijksinstel-

ling, ook op grond van hun status, kent het hoger onderwijs in essentie een ambtelijke rechtspositie, die ook als zodanig wordt gelegitimeerd. De legitimatie van – bijvoorbeeld – de vaste aanstelling van een docent ter garantie van diens leervrijheid wijkt niet af van die voor de politieke onafhankelijkheid van de ambtenaar. Tevens zij aangekend, dat met 'stelsel' hier niet alleen het geheel van rechtspositionele regels is bedoeld, maar nadrukkelijk ook de gegroeide praktijken van omgaan met die regels. Ook in deze toevoeging schuilt een bron van ambivalentie inzake kwaliteit. Op tal van punten is er kennelijk voor gekozen mogelijk kwaliteitsbevorderende regelingen (bijvoorbeeld: tijdelijke aanstellingen, maatregelen bij ongeschiktheid) niet of in geringe mate tot praktijk te brengen. Mij lijkt op langere termijn de juiste veronderstelling, dat zulks niet enkel onder druk of op 'politieke' gronden gebeurt, maar eenvoudigweg omdat ook in de binnenwereld van het hoger onderwijs een andere waardenschaal dan die met kwaliteit aan de top met de meeste overtuiging wordt gehanteerd.

Overigens is het goed op te merken, dat de ambtelijke rechtspositie temidden van heden ten dage maatschappelijk voorhanden zijnde rechtspositionele regelingen bij nauwkeurige selectie daaruit niet de meest gerede import in het hoger onderwijs zou zijn. Juist in de wereld van moderne professionele organisaties, zoals researchcentra, expertisebureaus in organisatie en techniek, kunstgezelschappen, medische groepen, of bedrijfsopleidingen, zijn modellen van rechtspositie aanwezig die qua aanstellingsgronden, differentiatie, toetsing, beloning, mobiliteit, scholing, en dergelijke, superieur geacht kunnen worden in het positief beïnvloeden van kwaliteit. De hernieuwde aandacht voor kwaliteit zou van één van haar ambivalenties ontdaan zijn, wanneer blijkt dat de rechtspositie in het hoger onderwijs zich meer op dat andere deel van de buitenwereld gaat oriënteren dan tot nu toe het geval is geweest.

In de relatie tussen binnen- en buitenwereld, interne en externe aspecten van kwaliteitsbewaking, speelt tenslotte ook de factor mee van wat ik wil noemen de fundamentele

incompetentie van de vraagzijde van hoger onderwijs en onderzoek. In niet onbelangrijke mate geldt, dat de leerling nog moet leren te weten wat hij moet vragen en de maatschappij haar werkelijke behoefte niet geheel kent, omdat juist de wetenschap die moet verhelderen. In het ideaal van de kritische functie van hoger onderwijs kent het hoger onderwijs een terechte – zij het in haar effecten democratisch beheerste – aanmatiging en articuleert de samenleving haar behoeften in een mede door de wetenschap geleid forum. Zelfs in het geval de externe kwaliteitsbewaking de vorm aanneemt van strikt voor eigen, intern gebruik bedoelde 'peer review', ligt er een principiële aantasting in besloten van de professionele autonomie van motieven en verantwoordelijkheden van de beoordeelde. De paradox, sterker dan alleen maar een ambivalentie, is dat intern besef van en zorg voor kwaliteit *zonder* een brede, open en externe kwaliteitsbewaking onder de terechte verdenking verkeert onwettelijk te zijn en steeds te kunnen verzwakken, terwijl datzelfde besef en diezelfde zorg *met* een dergelijke externe toets zich openstelt voor andere waardenhiërarchieën, hetgeen tot eenzelfde relativisering van kwaliteit als norm voor handelen kan leiden.

Ik kom toe aan het trekken van enige eerste conclusies. Deze laatste paradox was er al een. In de enthousiaste discussie over kwaliteit en kwaliteitsbewaking die de afgelopen tijd gelukkigerwijs een goed deel van het hoger onderwijs is gaan kenmerken, valt nogal eens de suggestie te beluisteren, dat voor het hoger onderwijs niets natuurlijker is dan het richten van alle handelen op de norm van kwaliteit en dat er in dat streven eigenlijk slechts sprake is van een externe belemmering, zoals regels die men krijgt opgelegd of maatschappelijke invloeden, van geldgebrek tot gelijkheidsstreven, die tegen het wezen van het wetenschap bedrijven ingaan. Ik acht die voorstelling van zaken niet erg vruchtbaar voor de voortzetting van de discussie. De relatie tussen binnen- en buitenwereld steekt wat minder eenduidig in elkaar. Hoger onderwijs koerstert een hoog ideaal. In dat ideaal vervullen de zelfstandigheid van uni-

versiteiten en hogescholen en de autonome professionaliteit van docenten en onderzoekers een onmisbare rol. Op dat vlak is er wel degelijk de ivoren toren, hoe toegankelijk en maatschappelijk gericht ook. Voortdurende herbevestiging van dat ideaal van binnen en van buiten schept grote bevrediging en de aangenaamste condities voor professioneel handelen. Feitelijk is er echter géén omuurde veste, voornamelijk omdat weinigen zich wensen te distantiëren van waarden en organisatiepatronen die wat menselijker doelen nastreven dan zich in ijle sferen bevindende kwaliteit. Buiten de ideologie zijn universiteiten en hogescholen geen natuurlijke broedplaatsen van kwaliteit en excelleren. Onder zeer bepaalde en complexe omstandigheden, waarvan we nog weinig kennis hebben, en met constante en aanzienlijke inspanning kunnen sommige instellingen zulke broedplaatsen worden of blijven. Dat, en niets anders is aan de orde. Opmerkelijk in de beleidsmatige ontwikkelingen welke de bedoelde discussies de laatste tijd hebben begeleid, is dat het beïnvloeden en sturen van kwaliteit verlegd is van systemen naar verantwoordelijk te stellen interne actoren. Voorheen bestonden als belangrijkste systemen van externe kwaliteitsbewaking een stelsel van regeling van programma's en eisen, zoals het Academisch Statuut, en het apparaat van de rijksinspectie. Het Academisch Statuut is, evenals het voorgenomen equivalent in het hoger beroepsonderwijs, van de baan. De inspectie is voor het eerst ook binnen het wetenschappelijk onderwijs geïntroduceerd, maar de rol van de inspectie is tevens gedefinieerd als die van organisator van de kwaliteitsbewaking en van 'meta-toets', bewaker van de bewakers. De versterking van de autonomie van instellingen ook op het vlak van de programmeringsvrijheid, zoals die door recente beleidsnota's is uitgedragen, compleetert dat beeld. De eigen, interne kwaliteitszorg staat voorop; de externe kwaliteitsbewaking is een controle daarop; en gevolgen van kwaliteitsverschillen kunnen meer dan tot nu toe in plannings- en bekostigingsmaatregelen tot uitdrukking komen. Kortom, de beoordelaar zetelt binnen de universiteit

of hogeschool, is aanspreekbaar en bestuurlijk verantwoordelijk en schept in eerste instantie, al dan niet in samenwerking met anderen, de eigen maatstaven.

Kwaliteitsmeting en oordeelsvermogen

Men zou zeggen, dat door de hausse in aandacht voor kwaliteit en door de versterking van de autonomie van de interne kwaliteitsbewaking maximale ruimte is geschapen voor de opbloei van het beschikbare oordeelsvermogen. De ervaring leert anders. Het oordeelsvermogen van verantwoordelijke personen lijkt eerder schuil te gaan achter de overheersende wens te komen tot een alles omvattende objectivering van oordelen door tellen, scores en indicatoren. Daarmee is een tweede groep van ambivalenties van kwaliteit aangeduid: die welke te maken hebben met de vaststelling van kwaliteit. Gelijk op met de introductie van expliciete kwaliteitsbewaking is een ontwikkeling gaande van professionalisering, democratisering en bureaucratisering van de kwaliteitsbeoordeling. Beoordeling werd een vak apart en een veld van studie, met als gevolg dat 'performance indicatoren' ontstonden en worden verrijnd. Zowel de wijze van beoordeling, als het resultaat worden daarmee vervolgens meer toegankelijk en controleerbaar. En er ontstaan ten derde gespecialiseerde instituties en procedures voor de bewaking van kwaliteit. Die drievoudige ontwikkeling is uiteraard een goede, omdat ze bijdraagt tot verbetering, objectivering en aanvaarding van de zorg voor kwaliteit. De ambivalentie is, dat er ook een kwalijke kant aan zit: de teloorgang van het individuele, veelal intuïtieve oordeelsvermogen. Het intuïtieve oordeel, gebaseerd op ervaring, waarneming en wijsheid van de competente, verantwoordelijke persoon ter plekke blijft onmisbaar en is, ondanks alle indicatoren, voorwaarde voor een werkelijk functionerende kwaliteitszorg. Oordelen is een lastige zaak. Het resultaat is steeds aanvechtbaar en dat is een van de redenen voor de neiging oordelen om te

zetten in meten. Elke meting laboreert aan het feit dat ze het meetbare meet. Meetbaar aan kwaliteit, alleen al van onderwijs, zijn meer dingen dan goed is voor de overzichtelijkheid, maar dat vele is ten principale niet alles. Er is de kwaliteit van de 'input', de kwaliteit van de 'output', de kwaliteit van de toegevoegde waarde, zijnde het verschil tussen de eerste twee, er is de kwaliteit van het proces dat zich afspeelt tussen 'input' en 'output' en er is de kwaliteit van de omgeving, met personen, faciliteiten en instituties, waarin het zich voltrekt. Vier nogal verschillende en ten dele van elkaar onafhankelijke kwaliteiten, die alle met meer of met minder moeite te meten zijn en in de praktijk van kwaliteitsbewaking of accreditering ergens ter wereld ook feitelijk gemeten worden. Wat er in die praktijken gebeurt, is dat op bestuurlijk niveau of binnen een wetenschappelijk forum overeenstemming tot stand komt over een procedureregule. Wanneer er een zus of zo numeriek rendement is, of tenminste zoveel banden in de bibliotheek, of zoveel percent gepromoveerden in het docenten-corp, of deze elementen in het curriculum, of zoveel publicaties in internationale tijdschriften, of elke combinatie van deze en meer, dan heeft zulks dit bepaalde gevolg voor de status, of voor de financiering, of voor het diploma, of voor een combinatie van dergelijk soort zaken. Zulke regels zijn goed en nuttig voor de bevordering van kwaliteit. Ze kunnen zelf in kwaliteit steeds worden verbeterd en als men ze regelmatig wisselt is het misbruik gering.

Juist omdat het geldende procedure-afspraken zijn met een brede en objectiverende strekking, is er echter altijd de mogelijkheid van ongedetecteerd excelleren enerzijds en opgewaardeerde middelmatigheid anderzijds. En nog meer waarschijnlijk zijn twee andere mogelijkheden. Geformaliseerde systemen van kwaliteitsbewaking tenderen ertoe af te gaan op uiterlijke kenmerken van kwaliteit en daarmee het kwaliteitsstreven van de professionals ook primair op die kenmerken te richten, waardoor oppervlakkige kwaliteitsaspecten kunnen gaan overheersen. En er dreigt een zekere overwaardering van het bestaande, gevestigde en

geconsolideerde, met een zekere miskenning van het nog onvolgroeide, veelbelovende of excentrieke. Daarom zijn zulke systemen van kwaliteitsmeting en -bewaking ambivalent. Ze zijn nodig, maar ze behoren gewantwoord te worden. Daarnaast is steeds het fundament en de controle vereist van verantwoordelijke functionarissen, op vakgroeps-, faculteits- en instellingsniveau, met hun eigen vermogen en competentie tot oordelen. Zonder hun oordeel met operationele gevolgen ter plekke om de externe, objectievere oordelen te negeren, te vertalen of te versterken, is een continue, niet oppervlakkige zorg voor kwaliteit als een levende realiteit in een professionele organisatie niet goed denkbaar.

Een lans breken voor eerherstel van het intuïtieve oordeelsvermogen is zeker ook een pleidooi voor subjectiviteit en voor traditionele meester - gezelschap relaties op de werkplek, op hogere niveaus te vertalen in meer inhoudelijke componenten van het besturen. De risico's van zo'n pleidooi zijn duidelijk: onze moderne visie op kwaliteitsbewaking was er een reactie op. Er is echter mijns inziens reden het nieuwe enthousiasme over prestatie-indicatoren, visitaties en externe kwaliteitsbewaking wat te dempen, omdat er zo betrekkelijk weinig enthousiasme mag bestaan over het essentiële complement: een bestuurlijk geëncadreerd onafhankelijk oordeelsvermogen op de relevante plekken binnen onze universiteiten en hogescholen. Natuurlijk moet het, deze nieuwe verworvenheden van systemen van kwaliteitsbewaking, met veel of met wat minder enthousiasme. Maar wat men ermee uitlokt is gedrag gericht op systemen van kwaliteitsbewaking. Alleen de combinatie van externe meetssystemen met moedige interne bestuurlijke intuïtie lokt kwaliteit uit.

Het geringe enthousiasme over het oordeelsvermogen binnen universiteiten en hogescholen is gebaseerd op de waarneming, dat de bestuurssystemen in ons hoger onderwijs kennelijk aanleiding hebben gegeven tot een hoge mate van resistentie tegen oordelen. De tot oordelen geroepen onthouden zich erbij voorkeur van, de van oordelen afhankelijkken verzetten zich er het liefst tegen. Dat scheidt

een situatie waarin het abstracte weg-objectiveren van het oordeelsvermogen naar exogene systemen toe bijna een vlucht- en alibifunctie krijgt, met als passende legitimatie de schijnbaar volstrekte vermindering van willekeur. Zo heeft de personeelsbeoordeling binnen het hoger onderwijs, althans voor docenten en onderzoekers, om tal van redenen nooit een hoge vlucht gekend; resistentie ertegen was en is een vrij populaire positie voor beoordelaar en beoordeelde. Een standaard bestuurlijke houding is het niet hebben van een oordeel over tal van zaken die essentieel zijn voor het hoger onderwijs bedrijf, zoals vakinhouden, technologische ontwikkelingen, of scholenstrijd. Raden en besturen die de rangordebepaling van bedrijfsonderdelen niet overlaten aan verre jury's doen aan misbruik van macht. En terzijde: bij alle aandacht voor kwaliteit blijft het onbegrijpelijk, dat met name bij de universiteiten op het in deze zeer belangrijke faculteitsniveau de figuur van de zo tijdelijk mogelijke amateurbestuurder aantrekkelijk blijft. De professionele beroepsdecaan is nog altijd een zeldzaam verschijnsel en wederom doet zich hier een interessant punt van verschil met de hogescholen voor, waar met de introductie van het middenniveau in het recente fusieproces de door het centraal bestuur vast benoemde manager vanzelfsprekend is geworden.

Dat zijn voorbeelden van ambivalente stellingnames. Ze komen voort uit de terechte vrees voor de verworping van individueel botgevierde subjectiviteit. Maar ze helpen mee aan de wutholling en oppervlakkigheid van systematische kwaliteitsmeting. Er is een vergelijking mogelijk met het model van algemeen geaccepteerde selectieprocedure bij sollicitaties. Weinigen zullen betwisten, dat na de objectivering van profielschets, criteria, toetsing en inspraak een intuïtief moment van oordeelsvorming bij de naastbetrokkenen veelal de noodzakelijke afronding vormt. Eenzelfde balans, tussen objectivering en intuïtie en tussen buiten- en binnenwereld, valt te bepleiten inzake het geheel van kwaliteitsmetingen van onderwijs en onderzoek en de aan die oordelen te verbinden gevolgen. Bij die gevolgen sta ik

nader stil in het laatste deel van deze bespiegeling.

Kwaliteitsoordelen en gebruiksmogelijkheden

Geen oordeel is zonder gevolgen. Zelfs een onuitgesproken oordeel wordt vermoed en men handelt ernaar. Ook echter de connectie tussen kwaliteitsoordelen en bestuurlijke gevolgen is omgeven met ambivalenties. De uitgangsstelling lijkt me algemeen aanvaard: expliciete oordelen van anderen dan de beoordeelde of het beoordeelde zelf, te beginnen met de meest nabije 'peers' en eindigend bij de complexe vormen van externe, landelijke kwaliteitsbewakingssystemen, kunnen dienen om in een continue proces van kwaliteitstoetsing het professionele handelen van de beoordeelde te verbeteren. Wanneer dat proces een zekere regelmaat en stabiliteit kent, overige omgevingscondities om daadwerkelijk tot verbetering te kunnen komen vervuld zijn, er een juiste balans tussen externe en interne signalen is, en wanneer professioneel aanvaarde meetpunten en -methoden worden gehanteerd, dan is er tussen oordeel en gebruik een directe en weinig problematische relatie. Dan ontstaat er een natuurlijke kweekplaats van kwaliteit en, zoals ik al eerder zei, daarvan zijn er weinige.

Meestal zijn de voorwaarden niet vervuld. Normaler is dat met toepassing van niet voldoende beproefde instrumenten in niet stabiele situaties meer incidentele en exogeen in plaats van professioneel gelegitimeerde gevolgen aan de orde zijn. Soms gaat het om het wel of niet erkennen van programma's of diploma's, soms om het toekennen van extra gelden, soms zelfs om het wel of niet voortbestaan van groepen, en meestal daarbij bedoeld of onbedoeld om het afgeven van signalen met externe werking over rangordes van kwaliteit. In de mate waarin zich dit alles voordoet nemen de ongewisheden in de relatie tussen oordeel en gebruik toe. Ik onderscheid daarin drie soorten van ambivalenties: voortkomend uit onvoldoende inzicht in de relatie zelf, voortkomend uit de

onbestemdheid van bestuurlijke intenties inzake aan een oordeel te verbinden gevolgen, en voortkomend uit het verschillend maatschappelijk belang van het te bewaken onderwerp.

Om met het laatste te beginnen, de kwaliteit van niet elk hoger onderwijsprogramma heeft een gelijke maatschappelijke relevantie. Ik waag de veronderstelling dat de kwaliteit van een opleiding (niet de opleiding zelf!) sanskriet een geringere maatschappelijke relevantie heeft dan de kwaliteit van een opleiding klinische psychologie. Gelukkigerwijs correspondeert dat in zekere mate met de veronderstelling, dat in het eerste geval de werking van het interne wetenschappelijke forum beter en de neiging tot beunhazerij om voor de hand liggende motieven geringer zal zijn dan in het tweede geval. De samenleving zal zich minder willen wapenen, en zal dat ook minder hoeven te doen, tegen de slechte kwaliteit van het sanskriet dan van de klinische psychologie. Ferme aanzetten tot vormen van externe kwaliteitsbewaking, die zich primair op het eerste type disciplines in plaats van op het tweede type lijken te richten, dient men dus enigszins te wantrouwen. Toch is juist die eigenaardige prioriteit in de huidige Nederlandse discussie de tendens. In de lijn doorredenerend ligt het immers voor de hand, dat althans externe controle zich in eerste instantie minder richt op de zuiver wetenschappelijke disciplines, de meer 'academische' vakken, en meer op de typische beroepsopleidingen en daarbinnen weer op de meer praktische, meer toepassingsgerichte typen.

Het is ook een internationaal ervaringsgegeven dat externe kwaliteitsbewaking historisch 'van onderop' en niet 'van boven af' groeit, beginnend bij middelbare beroepsopleidingen, zich uitbreidend naar hogere beroepsopleidingen en pas het laatste, of nooit, zoals in het huidige Britse systeem, naar universiteiten. In ons enthousiasme lijkt het thans in Nederland andersom te gaan, als men althans de traditionele rol van de inspectie in MBO en HBO niet gelijk stelt met de moderne vormen van visitatie. De eerste ervaring met Angelsaksische visitatie-

vormen wordt nu opgedaan bij de universiteiten, onder andere ook bij een vak als geschiedenis, terwijl de nadruk bij hogescholen thans primair wordt gelegd bij het interne kwaliteitsbesef. Dat zal zijn redenen hebben, maar op grond van de redenering en de internationale vergelijking zit er in de aanzetten tot externe kwaliteitsbewaking toch de ambivalentie van iets dat deels kunstmatig en deels om andere motieven dan vanuit de professie bedacht is.

Daarbij komt het andere aspect van de drie genoemde, de stand van ons inzicht in de relatie tussen oordeel en gevolg. Bij de meest praktisch gerichte beroepsopleidingen is dat het meest duidelijk. Een onbekwaam automonteur, een leraar zonder kennis, of een chirurg met twee linkerhanden moet men niet op de samenleving, althans niet in de bedoelde professie, loslaten. Dus moeten als onvoldoende gekwalificeerde opleidingen in die vakken hetzij gesloten worden, hetzij geen studenten meer afleveren totdat ze verbeterd zijn. Ik laat complicaties als de mogelijkheid van goede abiturienten van slechte opleidingen maar onbesproken, al geeft dit wel aan, dat we over de kwaliteitsbevorderende omgevingsfactoren ook in zulke situaties weinig weten. Veel gecompliceerder wordt het in het geval van meer algemeen gerichte opleidingen – de meerderheid van de hogere opleidingen derhalve – met een veel diffuser maatschappelijk effect. Wat te denken van de opleidingen tot jurist, socioloog, bedrijfskundige, of fysicus? Als het gaat om de connectie tussen kwaliteit en effect, valt te vrezen dat we over elementaire inzichten overeenstemming missen, zoals over het nog verantwoorde minimumniveau, het effect van opleiding op kwaliteit, het effect van kwaliteit op maatschappelijk functioneren, de invloed van paradigmaverschillen op kwaliteitsoordelen, of de wijze van verbetering van wat voor verbetering in aanmerking komt. Een fysicus met wat minder bagage is op tal van plekken altijd nog een heel bruikbaar fysicus; er zijn prima bedrijfskundigen zonder opleiding in dat vak; over wat een socioloog met de samenleving moet verschillen de meningen; voor de

definitie van een jurist hebben we alleen de meestertitel en wat moet je nu eigenlijk doen als je een faculteit rechtsgeleerdheid zou willen verbeteren.

Voor het vellen van oordelen en het daaraan verbinden van gevolgen ontbreekt de in wetenschappelijk opzicht noodzakelijke kennis van de daarbij in het geding zijnde hoogst complexe en ambivalente relaties. Dit leidt ertoe, dat de onzekerheid omtrent causaliteiten moet worden vervangen door zekerheid omtrent conventies en procedures. Aangezien we niet kunnen weten dat iemand van de perfecte opleiding A, of met het aantal wetenschappelijke publicaties X voortreffelijk moet zijn, vervangen we die onzekerheid door de conventie dat het zo is. Daarom krijgt opleiding A betere faciliteiten en degene met X publicaties meer onderzoeksruimte, waarvan we het effect ook niet kennen, maar aannemen. Wat er na aftrek van wat we wel weten, en dus in deze uitspraak overdreven is, overblijft, berust op bestuurlijke intenties, waarvan de ambivalenties hier eveneens aan de orde zijn.

De meest pregnante ervaring met aanzetten tot externe kwaliteitsbewaking is de afgelopen tijd bij de universiteiten en in mindere mate bij hogescholen opgedaan in het kader van krimp- en taakverdelingsoperaties. Ik heb mij er bij die ervaringen over verbaasd in hoe sterke mate juist bij de meest direct betrokkenen het idee leeft, dat de correcte relatie tussen oordeel en gevolg is, dat de krimp zich voltrekt bij de in een kwalitatieve rangorde laagst genoteerden. Dat idee heeft als complement, dat elke afwijking van die juiste relatie neerkomt op het vanuit de professie gezien verwerpelijke bestuurlijke 'kwartetten'. Het lijkt me, dat er echter niet van ongeoorloofd bestuurlijk handelen sprake is, maar van een veel grotere ambivalentie in respectabel bestuurlijk handelen dan kennelijk wordt beleefd.

Zoals eerder aangegeven, leent een dergelijk toegespitste en onstabiele situatie als een aangekondigde krimp-operatie zich waar schijnlijk het slechtst van alle voor het opstellen van vergelijkende kwalitatieve oordelen, in het geval die er niet reeds

tevorens waren. De meetinstrumenten en de oordeelsvorming welke aan de orde zijn verdragen zich qua subtiliteit en qua ambivalentie in het geheel niet met het onmiddellijk beoogde doel. In de concrete voorbeelden uit het recente verleden (bijvoorbeeld de twee commissies in de sociale wetenschappen in de operatie selectieve krimp en groei) wekt het juist verwondering, dat de bereidheid bestond tot het leggen van de directe relatie tussen nog te meten 'kwaliteit' en de bekende operationele gevolgen en dat de legitimiteit van een op zo smalle basis met zo dubieuze en onbeproeft instrumenten tot stand gekomen oordeelsvorming kennelijk zo groot was. Met alle respect voor zowel het niettemin geleverde werk als voor de uitkomsten lijkt me dit uit het oogpunt van een goede aanzet tot kwaliteitsbewaking als authentieke en levende realiteit niet voor herhaling in aanmerking te komen.

Wanneer er in zulke situaties kwaliteitsoordelen afkomstig uit continue processen reeds aanwezig zouden zijn (zoals in sommige bèta-wetenschappen, maar daar was dan ook geen krimp aan de orde), dan zijn die er om te gebruiken. Dat gebruik kent echter geen eenduidigheid. Gebrek aan kwaliteit heeft beëindiging van de activiteit, maar even goed verbetering van de omstandigheden als volstrekt legitieme operationele conclusie. Het kwaliteitsoordeel zelf kan factoren als locatie, omgeving en belendende vakken omvatten, welke positieve conclusies op grond van negatieve oordelen kunnen indiceren. Ongeacht de kwaliteit kunnen infrastructuurle overwegingen de doorslag geven en wordt kwaliteit als gevolg daarvan de te beïnvloeden variabele. Terugkerend naar de opmerkingen in het begin van deze bespiegeling over de invloed van andere dan kwalitatieve waardeschalen, kan op grond daarvan naast de relatie tussen positieve kwaliteit en positieve gevolgen ook die tussen negatieve kwaliteit en positieve gevolgen legitiem gelegd worden. Tal van stimuleringsmaatregelen zijn op dat principe gebaseerd. Kortom: de competente beoordelaar, van de collega ter plekke tot de verder verwijderde externe instantie, verbinden aan oordelen gevolgen die slechts te plaatsen zijn binnen

ruimere referentiekaders dan de eendimensionaal kwalitatieve. Deze staan niet haaks op de kwalitatieve dimensie, maar incorporeren bij goed bestuurlijk gedrag de ambivalenties van kwaliteit.

Er is om die reden juist meer in plaats van minder reden systemen van kwaliteitsbewaking, intern en extern, op te zetten. Directe en eenduidige gevolgen belemmeren eerder de groei van zulke systemen. Aanzetten tot kwaliteitsbewaking die te incidenteel of te doelgericht zijn verdienen argwaan. Authentieke aanzetten hebben geen ander doel dan kwaliteitsbevordering als doel in zichzelf en komen voort uit professionele behoeften in plaats van bestuurlijke constructies, al kunnen de laatste de eerste natuurlijk stimuleren en articuleren. Er zijn, zoals betoogd, redenen om kanttekeningen te plaatsen bij de enthousiaste activiteiten die in ons hoger onderwijs plotseling op het vlak van kwaliteitsbewaking ten toon worden gespreid. De kanttekeningen in deze bespreking beoogden al te grote vanzelsprekendheid om te zetten in verwondering en hier en daar een onderbelicht perspectief te verhelderen. Geen van de kanttekeningen duidt er op, dat er een beter alternatief is dan energiek aanpakken wat zich aftekent.

Ik verbind aan het voorgaande nog een andere en laatste conclusie. In het belang van een normaal wordende, continue zorg voor kwaliteit lijkt het veel beter juist niet aan te sturen op een situatie waarin de connectie tussen enigerlei vorm van jurering en een bepaalde soort van ingrijpen onvermijdelijk centraal komt te staan. Het doel moet mijns inziens zijn een betere processturing van binnen uit, waarbij de structurele inrichting van systemen zulke prikkels genereert dat de correcte conditionering van goed gedrag langs die weg tot stand komt. Systemen van externe kwaliteitsbewaking in de wereld overziende, constateert men ook dat directe operationele gevolgen zich meestal beperken tot gevolgen in de sfeer van accreditering en erkenningen, terwijl voor het overige de werking 'doelloos' is: kwaliteitsbevordering binnen het systeem. Ik heb betoogd, dat het in ons stelsel van hoger onderwijs zover nog niet is. Eén heel belangrijke factor, nog niet

genoemd, ontbreekt daar mijns inziens met name nog aan. Dat is het gedrag van de 'consument', de student, van aankomend student in de propaedeuse tot onderzoeks-assistent in opleiding. Het is betrekkelijk futiel dat studenten nu en dan evaluatieformulieren invullen. Veel belangrijker is, dat ze zich gedragen naar de uit een systeem van kwaliteitsbewaking geleidelijk aan voortkomende signalen. Helaas zijn Nederlandse studenten zo – nog – niet. De sluitsteen van een stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs is, dat de leerling zijn leermeesters opzoekt en dat hij naarmate hij verder op de leerweg vordert meer de meest stimulerende omgeving opzoekt. Nederlandse studenten kiezen, blijkens de gegevens, al niet erg bewust hun studie, waarna ze min of meer bij toeval hun leermeesters tegenkomen, omdat die daar ook net waren. Zo hoort het niet. Laat alle toekomstige studentenacties zich richten op de centrale rol van de student in de kwaliteit van het hoger onderwijs.