

I. Weijers

Samenvatting

In dit artikel wordt een vergelijking gemaakt van de geschiedenis van de discussie over de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs in Engeland en Nederland. Zo'n vergelijking tussen beide landen kan helpen het beeld van de Nederlandse situatie te verscherpen en de koers in de komende periode te bepalen. De aanleiding voor deze bijdrage wordt gevormd door twee recente publikaties over deze materie: *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs* van M. Seegers en *De interne kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs* van P. Weusthof, beide verschenen bij uitgeverij Lemma. De conclusie van dit artikel luidt dat de kwaliteitszorg in ons land sinds begin jaren negentig een uniek alternatief biedt voor de Thatcheriaanse aanpak, maar dat de richting die deze zorg in de tweede helft van de jaren negentig zal inslaan nog uiterst onzeker is.

In ruil voor verhoging van het collegegeld met vijfhonderd gulden heeft minister Ritzen eind januari 1995 een 'werkprogramma kwaliteit en studeerbaarheid' gepresenteerd. Het programma is medeondertekend door de vereniging van universiteiten (VSNU) en hogescholen (HBO-Raad), waarvan de voorzitters samen met de voorzitters van de landelijke studentenbonden, LSVB en ISO, zitting hebben genomen in een stuurgroep voorgezeten door de minister zelf. Kortom, een ambitieuze ogende aanpak. Om te beginnen zal elke instelling voor hoger onderwijs een plan voor kwaliteitsmanagement moeten opstellen, waarbij onder andere wordt aangegeven hoe docenten getoetst worden op hun didactische kwaliteiten. Ook zal de mogelijkheid van onderwijscontracten met een wederzijdse inspanningsverplichting voor studenten en instellingen worden onderzocht. Om een dergelijk initiatief hebben de studentenbonden en de minister al jaren gevraagd. Hebben zij dan aannemelijk gemaakt dat er iets schort aan het Nederlandse hoger onderwijs?

Gaat het hier werkelijk om doordacht beleid, of is het een nieuwe versiering van bezuinigingsbeleid? Moeten de universiteiten blij zijn met dit initiatief, belooft het een verbetering in onderwijskundig of pedagogisch opzicht?

Onlangs merkte één van de bekende voorstanders van onderwijskundige vernieuwing van het Nederlandse hoger onderwijs, professor W. Wijnen, op, dat het begrip kwaliteitszorg zonder enige twijfel tot de begrippen behoort, die in het algemeen met een positieve lading worden gebruikt en beluisterd. "Kwaliteitszorg is iets waar iemand eigenlijk niet tegen kan zijn. Kwaliteitszorg is iets goeds, dat alleen maar van harte wordt aanbevolen." Naar aanleiding van een publikatie van Heijnen, Joosten en Vroeijenstijn (1991) wees hij er vervolgens echter op, dat men maar een klein beetje dieper hoeft te graven om met betrekking tot kwaliteitszorg verschillen van inzicht op het spoor te komen. Dan gaat het om de vraag, wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs: de overheid, de onderwijsinstellingen, de docenten, de studenten? Of om de vraag welke informatie er in feite aan de kwaliteitszorg ten grondslag gelegd moet worden. Is men het over die twee zaken al eens dan kunnen zich nog diepgaande meningsverschillen voordoen over de criteria die aangelegd moeten worden om de relevante informatie op een verantwoorde wijze te kunnen waarderen, (Wijnen, 1994).

'Kwaliteit' is de sleutelterm geworden in het debat over de toekomst van de universiteit. De één weet zeker dat de kwaliteit van de universiteit achteruit holt, de ander beweert met stelligheid dat de kwaliteit de afgelopen jaren juist is toegenomen. Sinds het verschijnen van de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* in 1985 functioneert 'kwaliteit' in veel gevallen als een toverwoord, waar de diverse betrokkenen mee manipuleren al naar het hun uitkomt. Allereerst moeten we vaststellen dat de interesse in de 'kwaliteitsbewaking' van het hoger onderwijs niet vanuit de universiteit is

ontstaan. Op het niveau van vakgroepen en individuele docenten hebben universiteiten altijd al aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderwijs. Het is de politiek die de vraag naar de *bewaking* van de kwaliteit heeft opgeworpen. Tegen de achtergrond van de economische recessie werd eind jaren '70 steeds dringender de vraag gesteld in hoeverre de voortdurend stijgende overheidsuitgaven voor hoger onderwijs wel verantwoord waren. Voor vrijwel de hele westerse wereld gold rond 1980 dat de groeiende aantallen studenten de regeringen dwongen tot een goede kosten-baten legitimering voor hun investeringen in hoger onderwijs. Aangezien de vraag naar hoger onderwijs overal bleef toenemen, verschoof, zoals Clark (1983) constateerde, het hoger onderwijs als beleidsprobleem van de marge naar het centrum van de maatschappij.

In deze bijdrage zal ik de geschiedenis van de discussie over de kwaliteit in het hoger onderwijs in Engeland en Nederland vergelijken. De deelnemers aan het debat over de kwaliteit van het hoger onderwijs dienen zich te realiseren dat ons land op dit punt een markante voorhoedepositie inneemt. Engeland en Nederland zijn de twee landen in Europa waar gelijkopgaand met ingrijpende bezuinigingen de kwaliteitszorg het afgelopen decennium het sterkst in de aandacht heeft gestaan. Ik denk dat de vergelijking tussen beide landen kan helpen het beeld van de Nederlandse situatie te verscherpen en de koers in de komende periode te bepalen. Ik maak die vergelijking naar aanleiding van twee recente proefschriften over dit onderwerp, *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs* van Segers (1993), verbonden aan de Vakgroep Onderwijsontwikkeling en Research van de Rijksuniversiteit Limburg en *De interne kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs* van Weusthof (1994), verbonden aan het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) van de Universiteit Twente.

1 Engeland

We vangen onze vergelijking aan bij de ontwikkelingen in Engeland, omdat die net een stap voor lagen op de discussie in ons land. We moeten dan beginnen bij het aantreden van pre-

mier Thatcher in 1979. Van meet af aan werden namelijk meteen twee nieuwe beleidsuitgangspunten geformuleerd. Ten eerste zou het wetenschappelijk onderwijs de maatschappij veel te veel kosten; er zou dus flink moeten worden *bezuinigd* op deze uitgaven. Ten tweede zou het wetenschappelijk onderwijs te weinig georiënteerd zijn op maatschappelijke behoeften; daarom zou de regering zelf *sturend* gaan optreden om te garanderen dat de universitaire studies daadwerkelijk maatschappelijk profijt zouden gaan opleveren. Inderdaad werd er in de daaropvolgende jaren zwaar bezuinigd, ondanks de verwachte toename in studentenaantallen, en vanaf 1981 kregen de universiteiten streefcijfers voor de studentenaantallen op 'maatschappelijk gewenste' gebieden voorgeschoteld. De universiteiten werden voorgesteld als inefficiënte organisaties, die geen waar leverden voor hun geld en zich onverantwoordelijk gedroegen jegens de behoeften van handel en industrie. De regering stelde zich 'gezondmaking' van de universiteiten via 'marktconforme' processen ten doel. Bekende momenten in dat proces van 'gezondmaking' zijn ten eerste het Jarrat Rapport uit 1985, waarvoor de universiteiten als commerciële ondernemingen werden doorgelicht op efficiency en effectiviteit, en de daarop voortbouwende regeringspublikatie 'Green Paper', en vervolgens het Croham Rapport twee jaar later, waarmee het accent nog sterker kwam te liggen op het *business-like* maken van het management, en het daar weer op voortbordurende 'White Paper' van de regering in 1991.

In Engeland heeft de roep om *accountability* van het hoger onderwijs zich dus ontwikkeld binnen het kader van een politiek streven naar *privatisering*. (Walford, 1991) In 1987 werd dat streven nog eens kracht bijgezet met de lancering van het Enterprise Initiative, waarmee de instellingen voor hoger onderwijs geld werd aangeboden om zich zowel wat hun onderzoek als hun onderwijs betreft te richten op het belang van de ondernemingen. Vanaf dat moment is nadrukkelijk bevorderd dat de financiering van de instellingen door de overheid afhankelijk wordt gemaakt van het geld dat ze juist van derden weten aan te trekken. Privatisering betekent op die manier dus niet alleen dat de instellingen moeten concurreren op de onderwijs- en onderzoeksmarkt, maar

ook dat de overheid geslaagd concurrentiegedrag direct beloont.

Deze ontwikkeling overziende is het opvallend dat de Thatcheriaanse privatiseringsstrategie altijd werd gerechtvaardigd vanuit de retoriek van 'deregulation'. Deregulering werd in eerste instantie als slogan geïntroduceerd om als hinderlijk ervaren regelgeving voor de financiële markten te beëindigen. Maar vervolgens werd dit concept ook toegepast om veranderingen te legitimeren in de regeringsbevoegden met lokaal bestuur, gezondheidszorg, onderwijs en andere aspecten van de sociale politiek. Het merkwaardige van deze aanpak is dat de regering *regelt via deregulering*, of misschien juist, dat zij rechtstreeks ingrijpt *uit naam van deregulering*. Zij deed dat door de introductie van *nieuwe regels* ontwikkeld binnen de commerciële onderneming, het zogenaamde *Contract Government*. Dat ging in twee stappen, het Financial Management Initiative van 1982 en het Next Steps Initiative van 1988 (Greer, 1994). Daarbij is eerst een nieuwe logica voor het bestuur van de publieke sector ontwikkeld, waarbij instellingen op het gebied van gezondheidszorg, bejaardenzorg, gehandicaptenzorg, onderwijs, etc. werden voorgesteld als aanbieders van diensten, die op contractbasis moesten worden verleend en die daarop moesten worden afgerekend. Om de afrekening van dergelijke markt-conforme contract-dienstverlening mogelijk te maken is vervolgens een hele industrie ontwikkeld die op al deze terreinen *performance indicators* ging ontwikkelen. Privatisering vereist kennelijk direct en aanhoudend ingrijpen van bovenaf.

De roep om kwaliteitsbewaking, zoals die zich in Engeland in de loop van de jaren '80 op het terrein van het hoger onderwijs heeft gemanifesteerd, moet zoals gezegd worden gezien in het kader van het streven naar privatisering. Met het concept van Contract Government grijpt de overheid daartoe in de loop der jaren steeds directer in in het reilen en zeilen van de instellingen. Met haar 'Green Paper' heeft de Britse regering het hoger onderwijs in 1985 gedwongen tot het ontwikkelen en het gebruik van prestatie-indicatoren voor zowel de zelfevaluatie als de externe beoordeling van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. In het daarop in 1991 verschijnende 'White Paper'

werd een volgende stap gezet, doordat nu naast een hele serie maatregelen voor interne kwaliteitszorg ook externe beoordeling op basis van directe observatie door de inspectie voor het hoger onderwijs werd verordineerd.

2 Nederland

Als we vervolgens naar de ontwikkelingen in Nederland kijken, dan valt allereerst op dat ook in ons land de discussie over meer structurele aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs vanaf het begin van de jaren tachtig op gang komt. Zo worden bij de presentatie van het ontwerp van de Wet op de Wetenschappelijk Onderwijs in 1981 zowel interne als externe kwaliteitsbeoordeling voorgesteld. In dezelfde tijd begint de gedachtenwisseling over kwaliteitsverbetering binnen de universiteiten op gang te komen, waarbij van meet af aan wordt betoogd dat het verhogen van de kwaliteit niet van boven maar van onderaf moet worden ontwikkeld, beginnend bij de vergroting van de onderwijsdeskundigheid van de docenten. Men pleit van meet af aan voor een aanpak van onderop in plaats van bovenaf, waarbij de interne kwaliteitszorg, en de termen waarin die zou moeten plaatsvinden, van hogerhand wordt opgelegd. Researchbureaus voor Wetenschappelijk Onderwijs worden aan het werk gezet om daartoe instrumenten te ontwikkelen. Deze aandacht vanuit de universiteiten moet waarschijnlijk deels verklaard worden vanuit de zorgen die de instellingen zich beginnen te maken over de mogelijke gevolgen van de invoering van de Twee Fasen-structuur in 1982 en over de daaropvolgende dreiging van bezuinigingen.

In 1985 verschijnt de nota 'Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit' van minister Deetman, waarmee de discussie over de kwaliteit echt van start gaat. De discussie gaat om drie elementen in deze nota. Ten eerste de nieuwe besturingsgedachte voor het hoger onderwijs die hier wordt gelanceerd: 'besturen op afstand'. De instellingen worden meer autonomie toegezegd opdat meer ruimte ontstaat om kwaliteitsverbetering op gang te brengen, waarbij de nadruk ligt op zelfevaluatie van de instellingen. Men wil geen gedetailleerde bevoegden en geen kwaliteitsgarantie vooraf, maar globale sturing en kwaliteitsbewaking

achteraf. Het tweede element is de introductie van een inspectie voor het hoger onderwijs die een eigen, onafhankelijke evaluatie-opdracht krijgt. Dit voorstel lijkt echter in tegenspraak met de gedachte van besturen op afstand. Bij nadere beschouwing lijken ook de in deze nota gemaakte opmerkingen over mogelijke beleidsconsequenties die het ministerie denkt te kunnen verbinden aan de zelfevaluaties van de instellingen in de richting te wijzen van vergroting van de greep van het ministerie op de instellingen. Bij negatieve evaluaties zullen immers negatieve sancties volgen, variërend van een openbare waarschuwing tot financiële consequenties voor bepaalde studierichtingen. Geheel in die lijn ligt ook het streven naar de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, namelijk als houvast voor beleid. Ten slotte wordt een sterkere marktgerichtheid van de instellingen bepleit, waarbij ervan wordt uitgegaan dat kwaliteit en efficiency in de onderlinge concurrentie de doorslag zullen geven. Ook in dit perspectief past overigens het eerder genoemde streven naar prestatie-indicatoren.

Globaal beschouwd zien we hier dus dezelfde elementen terug als in het Britse beleid: een streven naar privatisering; een streven naar vergroting van beheersing van het hoger onderwijs via de instelling van een inspectie en de ontwikkeling van 'objectieve' prestatie-indicatoren; en ten slotte een verhaal over deregulering en besturen op afstand. Toch zijn de verschillen allerminst onbelangrijk. Ten eerste vinden we niet voor niets in de HOAK-nota de realistische constatering dat bij de overheid gebrek aan expertise bestaat om gewenste ontwikkelingen voor de uiteenlopende disciplines gedetailleerd te kunnen aangeven. Bovendien vinden de voorstellen van Deetman plaats tegen een heel andere achtergrond, ze verhouden zich tot een heel andere politieke, bestuurlijke en academische context, en het is tenslotte vooral de wisselwerking met die achtergrond die aan de voorstellen van de HOAK en de daaropvolgende invulling van kwaliteitszorg in ons land een duidelijk andere draai geeft dan een Thatcheriaanse omwenteling.

De Britse universiteiten kenden een zeer lange traditie van vergaande autonomie voor de instellingen. Tot ver in de jaren '70 gold hoger onderwijs in Engeland dan ook als een *undisputed good*. (Kogan, 1993) Precies daaraan

maakte de revolutie van Thatcher definitief een eind. Met haar kenmerkend offensieve populisme werd het onaantastbaar lijkende maatschappelijke prestige van de oude, zichzelf besturende instellingen onder vuur genomen. De nieuwe regering wilde *more value for less money* en zij bleek, niet gehinderd door respect voor tradities noch door besef van eigen mogelijk beperkt inzicht, vast van plan direct van bovenaf in te grijpen om dat doel te bereiken. Zo'n bruusk optreden is de Nederlandse universiteiten bespaard gebleven, maar een dergelijk prestige en een dergelijke culturele *onaantastbaarheid* hebben de Nederlandse universiteiten ook nooit gehad. Net als de universiteiten in bijvoorbeeld de Scandinavische landen waren zij gewend aan permanent en uitvoerig overleg met het ministerie. Weliswaar minder sterk dan in Frankrijk kenden ze toch al heel lang een tamelijk centralistische traditie met vele procedurele voorschriften over de inrichting van hun onderwijs. Ondanks een met het Green Paper vergelijkbaar streven naar privatisering en een daarbij passende nadruk op objectieve prestatie-indicatoren bood de in hetzelfde jaar verschijnende HOAK-nota tegen de achtergrond van die centralistische traditie toch bovenal argumenten voor een koers naar meer autonomie voor de instellingen.

Juist tegen de achtergrond van die cultuur van sturing en overleg springen de instellingen dan ook bovenop het thema van vergroting van hun autonomie en wijzen ze op de contradicties op dat punt in de nota. Men wil wel over kwaliteitsverbetering praten maar er ontstaat algemeen verzet tegen het streven dat de inspanningen op het punt van 'improvement' net als in het Verenigd Koninkrijk rechtstreeks worden gekoppeld aan en gedomineerd door het politieke streven naar 'accountability'. (Frederiks, Westerheyden & Weusthof, 1993) Terwijl door In 't Veld, toenmalig Directeur-Generaal op het ministerie, deze koppeling principieel wordt verdedigd, wordt zij direct van alle kanten hevig onder vuur genomen. Het idee van de inspectie, onder anderen met kracht naar voren gebracht door de toenmalige Inspecteur-Generaal van het onderwijs, Veldhuis, tegenwoordig College-voorzitter van de Universiteit Utrecht, wordt als achterhaald centralisme en in strijd met de retoriek van 'besturen op afstand' gekritiseerd door Gevers. Gevers, toen-

malig voorzitter van de HBO-Raad, thans collega van Veldhuis als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam, wijst de directe overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs via de inspectie van de hand en pleit voor instelling van een onafhankelijk orgaan. Het verbinden van beleidselementen aan kwaliteitsevaluaties wordt überhaupt als onjuist en contraproductief van de hand gewezen.

Het is opvallend aan dit debat over de zin en de consequenties van kwaliteitsevaluaties dat de verschillende posities van de betrokkenen – ook in letterlijke, maatschappelijke zin! – niet onbeweeglijk en volledig gepolitiseerd blijven zoals in Engeland het geval was en nog steeds is. Het interessante aan die discussie is dat daarmee stap voor stap een *nieuw concept van universitaire autonomie* vorm begint te krijgen. Cruciaal is hierbij de ontwikkeling van de visitatiecommissies. Sinds 1988 vinden op initiatief van de VSNU aan de Nederlandse universiteiten zelfevaluaties plaats gekoppeld aan intercollegiale beoordeling in de vorm van visitatiecommissies per discipline. Enerzijds kunnen de direct betrokkenen, de faculteit, de docenten en de studenten op die manier inzicht verwerven in het eigen functioneren; anderzijds krijgt de maatschappij een beeld hoe het is gesteld met het onderwijs aan de verschillende universiteiten.

Als we de nog niet geheel duidelijke positie van de inspectie met zijn 'meta-evaluaties' en 'ijkpunten' voorlopig buiten beschouwing laten, dan lijkt het functioneren van de visitatiecommissies voor de vraag naar de toekomstige kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs cruciaal. Hoe staat het ervoor met dit VSNU-'circuit', waarvan de tijdsinvestering is berekend op in totaal 65 werkdagen per visitatie, hetgeen in kosten neerkomt op f 30.000 per faculteit en gemiddeld f 350.000 per discipline. Loont het de moeite? Leiden de visitaties daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering? Voor een antwoord op deze kwesties bieden de proefschriften van Segers en Weusthof interessant materiaal.

3 De contraproductieve koppeling van kwaliteit aan kosten

Het evaluatiesysteem bestaat uit twee fasen: interne evaluatie door de faculteiten en externe evaluatie door een commissie van externe deskundigen. De faculteit legt het resultaat van de interne evaluatie neer in een zelfstudierapport. De commissie doet vervolgens in een openbaar rapport verslag van haar bevindingen op basis van de zelfstudierapporten en de visitaties. Segers heeft met name het rapport van de Visitatiecommissie Economie uit 1991 bestudeerd en zij concludeert allereerst dat in de meeste zelfstudies een kritische analyse ontbrak. De faculteiten hebben zich over het algemeen beperkt tot een opsomming van beschikbare gegevens en zelden hebben zij gepoogd een coherent beeld te schetsen van de sterke punten en de knelpunten in het eigen functioneren. De zelfstudies bleken bovendien nauwelijks in te gaan op belangrijke vragen als de motieven van studentstakers en de onderwijsmotivatie van het personeel.

De meerwaarde van de fasering van het evaluatieproces blijkt echter al meteen in het feit dat in het visitatierapport wel degelijk een coherent beeld wordt geschetst van het functioneren van de faculteiten. Wel tekent Segers hierbij aan dat naar haar mening een te zwaar accent wordt gelegd op knelpunten met betrekking tot de beleids- en verantwoordelijkheidsstructuren binnen de faculteit en dat daartegenover weinig aandacht wordt besteed aan zaken als doelstellingen en inhoud van het curriculum. Daardoor loopt men volgens haar de kans dat deze visitaties voorbij gaan aan de betrokken vakgroepen en docenten. Met het oog op dezelfde groep belanghebbenden vraagt zij zich af of de rapporten niet per faculteit moeten worden afgesloten met een samenvatting van aandachtspunten voor de toekomst en of ze niet uitgebreider moeten in geval van kritiek, zodat de faculteit het nodige houvast wordt geboden voor maatregelen tot kwaliteitsverbetering. In de toekomst zal de aandacht zich volgens Segers moeten concentreren op het curriculum, met name op de doelstellingen en op de (samenhang met) de inhoud van het programma.

Weusthof maakt het belang duidelijk van een onderscheid tussen een 'rationalistisch' en een 'naturalistisch' model van onderwijsorga-

nisatie. In het eerste geval zal een groot deel van de beslissingsbevoegdheid van docenten ten aanzien van onderwijsdoelstellingen, leerstof, toetsingsvormen etc. voorbehouden zijn aan de hogere echelons van de onderwijsorganisatie. In een naturalistisch model ligt de grootste verantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs bij de betrokken docenten. In het eerste model zal de onderwijsevaluatie zich eenvoudigweg concentreren op output-doelen zoals leerprestaties. In het tweede model wordt daarentegen niet uitgegaan van vooraf geëxpliciteerde en eenvoudig kwantificeerbare output-normen, maar valt de nadruk op de wensen en verlangens van de verschillende betrokkenen, vakgroepen, docenten en studenten.

In een rationalistische aanpak past zonder meer het gebruik van prestatie-indicatoren. Bij de toepassing van een dergelijk instrument ligt echter voortdurend het gevaar op de loer van een objectivistische visie op kwaliteit, waarbij oordelen over kwaliteit worden verward met oordelen over kwantiteit. Kwantificeerbare gegevens, zoals aantallen geslaagden en aantallen studiestakers, kunnen informatieve waarde hebben, maar het is duidelijk dat ze op zichzelf niet moeten worden beschouwd als oordelen over kwaliteit. Ze leveren immers geen analyses van het onderwijsleerproces. Aan de hand van cijfers komen we over de onderwijskundige kwaliteit van programma's nog amper iets te weten. Dat punt is inmiddels ook in de discussie in Engeland, waar zoals gezegd in het kader van het privatiseringsstreven een extreem accent is gelegd op die kwantificeerbare kant, van diverse zijden naar voren gebracht. (Pollit, 1987) Cijfers geven hoogstens een aanwijzing voor mogelijke verbeteringen die, zoals een andere goed geïnformeerde commentator stelt, niet meer waarde hebben dan een appendix (Barnett, 1992). De ratio achter de drang om vooral met dergelijke indicatoren te werken lijkt dat het de beleidsmakers op verschillende niveaus steeds makkelijk hanteerbare schema's in handen geeft, die zich lenen voor goed/slecht beoordelingen, die zich op hun beurt weer goed lenen voor een beleid van financiële beloningen en kortingen. Wat de inhoudelijke kant van het onderwijs betreft staan de docenten daarmee in feite nog met lege handen, aangezien dergelijke oordelen nog geen inzicht in gebreken en suggesties voor verbeteringen

betekenen. Uit de analyse van Weusthof wordt duidelijk dat de keuze en de inzet van het evaluatie-instrumentarium beslissend zijn voor de kans op werkelijke onderwijskundige verbeteringen.

In dit opzicht is de geleidelijke ommezwaai in de opstelling van de Nederlandse overheid opvallend. Terwijl in de tweede helft van de jaren '80 nog groot bestuurlijk belang wordt gehecht aan het 'objectieve' instrument van de prestatie-indicatoren en terwijl in het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan van 1990 nog wordt voorgesteld een lijst van indicatoren te gaan gebruiken bij het maken van het onderwijsverslag door de universiteiten, worden ze in de daaropvolgende plannen als zodanig niet meer genoemd. Terecht concludeert Weusthof dan ook dat de gedachte om dit instrument geschikt te maken als grondslag voor het te voeren beleid begin jaren negentig kennelijk van de agenda is afgevoerd.

Weusthof constateert dat bij de faculteitsbesturen nog weinig aandacht bestaat voor de inhoudelijke evaluatie en dat te veel wordt gekeken naar procedurele zaken als taakverdeling en tijdsplanning. Bovendien blijkt de 'werkvloer' zelf nauwelijks betrokken te worden bij het zelfevaluatieproces. Maar zijn belangrijkste conclusie betreft het effect van het hele kwaliteitsbeoordelingsproces: gaan daar daadwerkelijk prikkels tot verbetering vanuit? Zijn conclusie is zeer terughoudend en dat heeft te maken met de verhoudingen waaronder het evaluatieproces wordt opgezet en met de doelstelling ervan: in de faculteiten waar de zelfevaluatie in gang is gezet als gevolg van externe ontwikkelingen, blijkt er hoogstens passief van de resultaten gebruik te worden gemaakt; daarentegen leiden intern geïnitieerde zelfevaluaties in het merendeel van de faculteiten ook tot actief gebruik van de resultaten. Externe prikkels hebben wel geleid tot een explicietere 'kwaliteitsbewustzijn' bij de faculteiten, maar ze bieden allerminst een garantie tot het daadwerkelijk streven naar kwaliteitsverbetering. Dat hangt volgens Weusthof samen met de onduidelijkheid over de functie van de zelfevaluatie: dient die primair als instrument om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, of als informatiebron voor de visitatiecommissie?

Ook Segers wijst er op dat de faculteiten op dit moment nog weinig helderheid hebben wat

betreft de precieze betekenis en de gevolgen van dit visitatieproces. Naarmate die duidelijkheid toeneemt verwacht zij een grotere bereidheid tot een duidelijke en kritische analyse van het eigen functioneren. Weusthof preciseert dat en daarmee geeft hij tegelijkertijd een kritischer inschatting van de mogelijkheden om via beleidsmaatregelen van bovenaf een proces van daadwerkelijke kwaliteitsverbetering op gang te brengen. Volgens hem dreigt er, zeker wanneer binnen een faculteit al activiteiten in het kader van interne kwaliteitszorg worden ontwikkeld, een discrepantie te ontstaan tussen de interne, onderwijskundige functie van zelfevaluatie en de externe, maatschappelijke functie daarvan. Met het opvoeren van de maatschappelijke en politieke druk 'kwaliteit te leveren' dreigen beide kanten dan ook volstrekt tegenover elkaar te komen staan, uiteraard ten detrimente van mogelijke inhoudelijke verbeteringen.

4 Conclusies

Halverwege de jaren tachtig zag het er naar uit dat de discussie over de kwaliteit ondanks de mooie woorden van het ministerie over 'besturen op afstand' juist tot verdergaande directe bemoeienissen en ingrepen in het hoger onderwijs zou leiden. In de afgelopen jaren is in ons land daarentegen een koers ontwikkeld die meer ruimte biedt voor de universiteiten om eigen beleid te voeren voor kwaliteitsverbetering. In internationaal perspectief biedt deze ontwikkeling een uniek alternatief voor de Thatcheriaanse aanpak. De vergelijking die wel wordt gemaakt met het Amerikaanse model van accreditering gaat bijvoorbeeld, zoals blijkt uit de analyses van Segers en van Weusthof, niet alleen mank omdat de beoordeling daar gebeurt door speciale zelfstandige bureaus. Men moet zich in de eerste plaats realiseren dat accreditering niet primair is gericht op kwaliteitsverbetering. Het systeem van accreditering, zoals dat in de Verenigde Staten al sinds 1920 is ontwikkeld, is gericht op *erkenning*, dat wil zeggen op het verkrijgen van een formeel kwaliteitskeurmerk voor een periode van twee tot acht jaar. Bovendien ligt het accent in deze evaluaties vrijwel uitsluitend op kennisverwerving en wordt zelden aandacht be-

steed aan kwesties als onderwijsmethoden en programmering. Wel vergelijkbaar met de Nederlandse aanpak is de nadruk op zelfevaluatie en peer evaluation.

Men is zich deze tamelijk unieke ontwikkeling op het gebied van de kwaliteitszorg in ons land echter onvoldoende bewust. Wat de laatste jaren is opgebouwd dreigt namelijk heel snel weer ongedaan gemaakt te worden. Als we kijken naar de meest recente ontwikkelingen, met name naar het door de minister gelanceerde 'werkprogramma kwaliteit en studeerbaarheid', dan zien we dat op het moment mede onder druk van de studentenorganisaties de tendens naar meer externe invloed op de interne kwaliteitszorg toch weer aanzienlijk toeneemt. Een eerste indicatie in die richting was de introductie van een voorgestructureerd 'format', aan de hand waarvan de faculteiten hun toekomstige zelfevaluatie zouden moeten verrichten. Het format dient als universele basis voor de *vergelijking* van de prestaties van studierichtingen. Dat betekent een directe bedreiging voor de interne functionaliteit van de zelfevaluaties. Vasthouden aan het format en de zuiver externe functie daarvan zal een defensieve invulling van de zelfevaluatie opleveren, waarbij de betrokkenen zich primair inspannen om naar buiten toe goed voor de dag te komen.

In het ontwerp HOOP 94 had de minister al de intentie uitgesproken om in de komende planperiode de aanleiding voor bestuurlijk optreden te zoeken in (gebleken gebreken aan) kwaliteit van het universitair onderwijs. Dat betekent dat zelfevaluatie met de eigen interne onderwijsdoelen als toetsingskader plaats zou moeten maken voor een aanpak waarbij externe beleidsdoelen, met het accent op standaardgegevens, het uitgangspunt vormen. In het nu gepresenteerde werkprogramma wordt langs die lijn verder geredeneerd. Ik zou de minister en de andere leden van de nieuwe stuurgroep dan ook dringend willen aanraden alvorens tot nieuwe maatregelen over te gaan eerst kennis te nemen van deze twee proefschriften en zich dan nog eens grondig op hun taak te bezinnen. We moeten nuchter onder ogen zien dat een nieuw 'daadkrachtig' ingrijpen in het Nederlandse hoger onderwijs de nu voorzichtige in de faculteiten op gang gebrachte aandacht voor het ontwikkelen van geschikte procedures van zelfevaluatie ernstig zal ondermijnen.

Er is de laatste jaren door het kwaliteitfrustrerende bekostigingsbeleid op basis van output-financiering, door de aanhoudende bezuinigingsdruk en door de ontslagdreiging bij diverse faculteiten op de universiteiten al zeer weinig krediet voor maatregelen vanuit Den Haag. De afname van interesse bij de betrokkenen voor inhoudelijke kwaliteitsverbetering zal gelijke tred houden met de toename van de druk van buitenaf om vooral kwantitatieve gegevens te leveren. Dat zal zeker het geval zijn als de minister zijn voornemen doorzet om uiteindelijk zelfs directe financiële consequenties aan de evaluatie-uitkomsten te verbinden. Voor alle duidelijkheid: dat betekent *niet* dat in geval van herhaaldelijk negatief beoordeelde vakgroepen niet op een gegeven moment mag worden ingegrepen, maar *wel* dat het ministerie daarvoor niet de aangewezen instantie is.

Literatuur

- Barnett, R. (1992). The idea of quality: voicing the educational. *Higher Education Quarterly*, 46; (Special issue: Quality and the Management of Quality) 3-19.
- Clark, B. (1983). *The higher education system. Academic organisation in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Frederiks, M. M. H., Westerheyden, D. F., & Weusthof, P. J. M. (1993). *Interne zorg en externe prikkel. Onderwijskwaliteitszorg in Nederlandse universiteiten en hogescholen*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij.
- Greer, P. (1994). *Transforming central government. The Next Step initiative*. London: Open University Press.
- Heijnen, G. W. H., Joosten, T. H. & Vroeijenstijn, A. I. (Eds.) (1991). *Kwaliteitszorg, waarborg voor kwaliteit in het hoger onderwijs*. Groningen: CO-WOG.
- Kogan, M. (1993). The end of the dual system? The blurring of boundaries in the British tertiary education system. In C. Gellert (Ed.), *Higher education in Europe* (pp: 48-58).
- Pollit, C. (1987). Measuring university performance: never mind the quality, never mind the width. *Higher Education Quarterly*, 44, 60-81.
- Segers, M. S. R. (1993). *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs. Een exploratieve studie naar prestatie-indicatoren in theorie en praktijk*. Utrecht: Lemma.

Walford, G. (1991). Changing relationship between government and higher education in Britain. In G. Neave & F. A. van Vught (Eds.), *Prometheus bound. The changing relationship between government and higher education in Western Europe* (pp. 65-79). Oxford: Pergamon Press.

Weusthof, P. (1994). *De interne kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs*. Utrecht: Lemma.

Wijnen, W. (1994). Onderwijskwaliteit nader bezien. *Pedagogisch Tijdschrift*, 19, 185-188.

Manuscript aanvaard 14-2-1995.

Auteur

I. Weijers is als post-doc verbonden aan de sectie Wijsgerige en Historische Pedagogiek van de Katholieke Universiteit Nijmegen. In januari verscheen van zijn hand en van mede-auteur Peter Baggen *De toekomst van de universiteit* bij Amsterdam University Press.

Correspondentie-adres: Vakgroep Algemene Pedagogiek, Montessorilaan 3, Postbus 9104, 6500 HE Nijmegen.

Abstract

The quality of the university

I. Weijers. *Pedagogische Studiën*, 1995, 72, 133-140.

In this paper a comparison is made of the history of the quality-discussion in higher education in Great Britain and in The Netherlands. This comparison is made with reference to two recent publications in the field of quality care-research: *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs* by M. Segers and *De interne kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs* by P. Weusthof. The author of this paper concludes that since the beginning of the nineties the quality care-policy in Dutch higher education presents a unique alternative for the British example. But at the same time he states that the direction of this policy for the second half of the nineties is extremely insecure.