

# Boekbespreking

D.F. Westerheijden is  
werkzaam bij het CSHOB,  
Universiteit Twente

Boekbespreking van *Autonomie in kwaliteit: Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (1996) A.B.M. Lips, Delft, Eburon, ISBN 90-5166-547-4, 381 pagina's, literatuuropgave, f 79,50.

Miriám Lips is in 1996 gepromoveerd aan de Erasmus-universiteit Rotterdam op 'Het verhaal over de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg voor het Hoger Onderwijs' (p. 5). Zij bestrijkt daarmee een hoogst interessante periode in het Nederlandse hogeronderwijsbeleid. De handelseditie van haar proefschrift is hier onderwerp van bespreking. Ik wil, na een korte weergave van de inhoud van het 'onderzoeksverhaal', vooral ingaan op enkele theoretische en methodische kwesties, om te eindigen met wat marginalere opmerkingen over de leesbaarheid van het boek.

De ondertitel van het boek geeft aan dat Lips geen geschiedschrijving beoogt; haar centrale onderzoeksvraag betreft 'de aard van communicatie tussen actoren in een bestuurlijke context' (p. 6). Na de inleiding wordt in vier hoofdstukken eerst 'de aard van communicatie' theoretisch onderzocht, of beter: hermeneutisch geduid. De volgende vijf hoofdstukken bevatten Lips' 'onderzoeksverhaal', of liever de verhalen van actoren (p. 51). Op grond van beleidsdocumenten en van interviews met 31 betrokkenen destilleert zij de opkomst van het kwaliteitsbegrip in het Nederlandse Hoger Onderwijs vanaf de voorgeschiedenis in de jaren zeventig en tachtig, via het grote keerpunt van de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* in 1985, de ontwikkeling van de kwaliteitsbeoordelingsprocedures van VSNU en HBO-Raad, en de HOOP-planningsprocedure, tot en met de wettelijke verankering in de WHW in 1993. De laatste twee hoofdstukken bevatten respectievelijk de 'constateringen van de onderzoeker' en de 'opvallendheden' die zij ziet over communicatie in deze bestuurlijke context.

Het complexe onderzoeksverhaal, waarin haast alle strijdpunten van het Hoger Onderwijs van de jaren tachtig de revue passeren, beslaat bijna 250 dichtbedrukte bladzijden. Het motief lijkt te worden gevormd door de strijd van de opeenvolgende Ministers van Onderwijs om een Inspectie op het Hoger Onderwijs in te voeren en de acties van HBO-Raad en VSNU om die voorstellen te pareren. In 't Velds reorganisatie van het Ministerie van o&w in 1984 opende de weg voor een nieuwe 'sturingsfilosofie',

waarin kwaliteit een sleutelbegrip werd. De conceptuele ontwikkeling verliep toen heel snel, culminerend in de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit*. De uitwerking daarvan vergde ettelijke jaren, waarin begrippen van betekenis veranderden, omdat daarmee competenties konden worden uitgedrukt en omdat inzichten van actoren veranderden (bijvoorbeeld doordat een nieuwe minister aantrad). Daarin speelde 'dé HO-Kamer' van 10 april 1986 een cruciale rol. Een volgende grote stap kwam met het aantreden van Ritzen, die in 1990 belangrijke wijzigingen aanbracht in de WHW-in-wor-ding. Dat hij ook de taal van het consumentisme in het Hoger Onderwijs introduceerde, die in de recentste jaren het debat beïnvloedt, valt buiten Lips' onderzoeksperiode, hoewel zij wel enkele vroege relevante citaten opneemt (p. 246). Uiteindelijk wisten de hoger-onderwijsinstellingen de externe evaluatie in eigen handen te houden via VSNU en HBO-Raad, de Inspectie met alleen 'meta-evaluatie' achterlatend. Lips laat fraai zien hoe de betrokkenen steeds poogden een inhoud te geven aan zoiets nieuws en onbekends als kwaliteitsbewaking.

Wat betreft de geïnterviewden: zij werkten in de onderzochte periode bij het Ministerie van O&W, de VSNU, de HBO-Raad en bij de Inspectie Hoger Onderwijs. Geen Tweede-Kamerleden, geen ministers, niemand van adviesraden, terwijl ook die actoren volgens dit boek een soms doorslaggevende rol speelden.

Lips bekent zich tot het 'constructivisme'. 'Volgens deze benadering wordt kennis geconstrueerd in interactie door de vaststelling van ingebrachte overtuigingen' (p. 7). Methodologie en subjecttheorie hangen hierdoor fraai samen: dezelfde principes zijn van toepassing op haar opvatting van wetenschappelijke communicatie en op communicatie in het landsbestuur. Haar keuze voor deze wetenschapsopvatting is een kwestie van ontologie en 'geloof'. Rationaliteit ten aanzien van theoriekeuze ontkent zij (p. 15); een waarlijk diepgaande discussie van deze cruciale kwestie ontbreekt dan ook. Hoofdargument lijkt te zijn dat door een 'theoretische bril' men 'slechts die verschijnselen ziet die men met die bril kán zien. Verschillende brillen leveren dan verschillende werkelijkheidsbeelden ...' (p. 11), dit onder secundaire verwijzing naar Gödel die 'wiskundig (heeft) aangeduid dat het onmogelijk is om alle verschijnselen die men tegenkomt te verklaren vanuit één enkel paradigma' (p. 11). Dat is nogal uit de losse pols geschreven. Correcter was geweest dat Gödel formeel heeft bewezen dat het onmogelijk is om welgevormde zinnen in een formele taal te verklaren vanuit één enkel consistent axiomatisch stelsel. Wat dat wel en vooral wat dat niet impliceert verwoordt Daniel Dennett fraai (1995: 429-443).

Lips meent blijkbaar bovendien dat al die 'brillen' even goed zijn en dat geen ervan 'de waarheid' is. Dat laatste klopt, evenals dat elke theorie slechts een deel van de oneindigheid der verschijnselen selecteert, maar het eerste niet. De ene theoretische interpretatie kan beter zijn dan de andere, namelijk als die theorie meer verschijnselen verklaart of simpeler is, zoals Popper (1966, II: 266) uiteenzette. En dat er geen zekere weg is naar 'de' waarheid, impliceert niet dat 'waarheid' niet bestaat. Lips erkent overigens wel 'de empirie' als norm (p. 17), nota bene zonder de aanhalingstekens die de theorie-gebondenheid ervan zouden benadrukken; is dat niet hetzelfde als 'de' waarheid? Zonder het regulatieve idee van een buiten de onderzoeker liggende waarheid is intersubjectieve wetenschap zinloos (zoals dr. Johnson in 1763 bewees door tegen een steen te schoppen (Boswell 1979: 122). Dat is nog geen keuze voor het positivisme, zoals Lips wél beweert (p. 13). Beperkte literatuurkeuze met gebruikmaking

van vertalingen (terwijl uit Lips' communicatieopvatting duidelijk zou moeten zijn dat elke vertaling van bijvoorbeeld Wittgenstein een eigen verhaal wordt, niet exact dezelfde boodschap geeft als het origineel) plaagt niet alleen het methodologisch gedeelte, maar ook de theoretische opvattingen over beleidsvorming en communicatie. Op diverse plaatsen blijkt communicatie namelijk volgens Lips strategische aspecten te hebben of blijkt het om een 'stammenstrijd' tussen directoraten te gaan, maar machtstheorieën die verklaren hoe en waarom communicatie in beleidsvorming strategisch wordt gebruikt zoekt men welhaast tevergeefs; slechts is er een paragraafje 'macht en taal' van krap drie bladzijden, en hier en daar nog een losse opmerking over strategisch taalgebruik. Helaas, want men had dit boek kunnen lezen als een fraaie empirische studie over de ontwikkeling van kwaliteit in het hogeronderwijsbeleid als zij een realistische wetenschapsopvatting had gekozen. Bijvoorbeeld een verfijnd falsificationisme, dat, zoals bekend sinds ten minste Lakatos & Musgrave (1974), ruimte biedt voor welhaast alle bezwaren die Lips aanvoert tegen het positivisme. En één voorbeeld van onderzoek over hoe streven naar macht ambiguïteit en communicatie beïnvloedt: Lieshout & De Vree 1985.

Belangrijk in Lips' benadering van communicatie is het onderscheid tussen 'woorden' (met sociaal onomstreden betekenis) en 'symbolen' (begrippen waarvan 'het bestaansrecht' door minstens een betrokkene wordt geproblematiseerd). Door een begrip tot symbool te maken 'erkent een actor ... in feite de daarin aanwezige ambiguïteit.' (p. 35, DFW) Lips verwacht dat ambiguïteit door onderhandelingen tussen actoren over de betekenis van een begrip tot een ondubbelzinnige betekenisvaststelling leidt. Maar zij houdt ook de mogelijkheid open dat ambiguïteit voortbestaat, bijvoorbeeld als 'strategisch gebruik van taal' (p. 36).

De geschiedenis van kwaliteit en autonomie in het Hoger Onderwijs is in dit boek de geschiedenis van symbolen die woorden worden, of omgekeerd. Aan het einde van elk hoofdstuk worden de 'onderzoeksverhalen' dan ook in communicatietermen geanalyseerd. Het conceptuele kader laat alleen toe dat zij constateert *dat* een begrip 'woord' of 'symbool' is: *waarom* een actor een woord problematiseert, blijft onduidelijk. Eveneens onduidelijk is hoe zij weet dat diverse termen hetzelfde begrip aanduiden. Is 'zelfevaluatie' hetzelfde als 'interne kwaliteitsbewaking'? Of waarom een begrip de status 'woord'/'symbool' verdient: waarom wel 'kwaliteitsbewaking/kwaliteitszorg' maar niet 'autonomie'?

Lips blijft steken in een 'talige' oppervlakte, terwijl zich daaronder 'niet-talige' politieke processen afspelen, waarin de 'symbolen' slechts vehikels zijn in het machts spel tussen actoren om controle over de hogeronderwijsinstellingen. Mij lijken die processen voor een studie over beleid belangrijker dan de symbolen, omdat ze een verklaring geven voor wat aan de oppervlakte gebeurt. En uiteindelijk gaat het in beleid mijns inziens om realiteiten, niet alleen om symbolen en woorden: mag een asielzoeker daadwerkelijk ons land in? Wordt de Betuwelijn echt aangelegd?

Literatuurverwijzingen geeft Lips in diverse vormen door elkaar: tussen haakjes in de tekst, in eindnoten (lastig vindbaar per hoofdstuk gegroepeerd), of helemaal niet (meer dan een handvol - daarna stopte ik met tellen - werken staan niet in de literatuurlijst). Dat over vele beleidskwesties die in haar boek aan de orde komen andere onderzoeksverslagen bestaan, meldt zij niet. Mogelijk zijn die niet direct relevant gezien vanuit het constructivisme, omdat het andere verhalen zijn dan die van de in dit onderzoek direct



betrokkenen, maar ten minste is het voor lezers interessant om te weten waar meer informatie te vinden is (of om te weten hoe 'het boek' van 'de Amerikaanse hoogleraar Kells' heet waarnaar ettelijke keren wordt verwezen). En in Lips' eigen termen: het zou de *legitimiteit* verhogen als ze aangaf hoe haar verhaal zich verhiel tot andere 'verhalen' over Taakverdeling en Concentratie (ik noem maar: Grondsma 1987), over de Tweefasenstructuur (Van Vught et al. 1987), Voorwaardelijke Financiering (Spaapen et al. 1988), HOOP (Binsbergen et al. 1991), enzovoort.

Om historisch verantwoorde onderzoeksmethoden bekommert Lips zich niet. Zo wordt elke nieuwe minister door steeds één anonieme geïnterviewde verregaande invloed toegeschreven, wat Lips later in het boek als vaststaand feit vermeldt, zonder enig bewijs dat die mening door andere bronnen wordt gestaafd.

In navolging van een andere dissertatie (een onverwachte autoriteit als het om typografie gaat) geeft Lips citaten uit bronnen cursief weer én tussen aanhalingstekens. Dat is niet alleen redundant, maar ook moeizaam leesbaar, zeker voor lange citaten (ze worden niet tussen regels wit gezet). Is de bron een schriftelijk stuk, dan vermeldt Lips die bron, maar is het een interview, dan vermeldt zij niets, of soms hoogstens 'een vertegenwoordiger van de vsnu'. Anonimiteit is mooi, maar het wordt onduidelijk wiens 'verhaal' wordt verteld (en daar ging het Lips toch om); ook is haar onderzoek zo oncontroleerbaar.

In een studie over kwaliteit en communicatie lijkt enige aandacht voor de kwaliteit van wetenschappelijke communicatie niet te veel gevraagd. De gulden snede heeft weliswaar afgedaan als norm voor bepaling van de bladspiegel (Treebus 1988: 149-150), maar Lips maximaliseerde het aantal tekens per bladzijde door minimale marges over te laten; alleen het voetwit komt (op de meeste bladzijden) boven de 2 cm uit. De tekst had bovendien baat kunnen hebben bij een uitgever die ook denkt aan redactie. Ik mis een register en ook de taal behoeft correctie: vooral met de keuze van voorzetsels blijkt Lips het moeilijk te hebben en er komen bijzondere contaminaties ('toewenden' voor 'toepassen'/'aanwenden') en germanismen ('middels') voor. Daarnaast heeft zij een grote voorkeur voor de lijdende vorm. Haar taalgebruik is af en toe modieus en vaak ambtelijk. Slechts één keer kwam ik een persoonsnaam volledig met voorletters tegen (p. 261).

Lips dankt in het voorwoord haar promotor, prof.dr. R.J. in 't Veld. Dezelfde In 't Veld die een van de belangrijkste ambtenaren was in de vorming van het hogeronderwijsbeleid in de jaren tachtig. De enige manier waarop een dergelijke voormalige actor een proefschrift over 'zijn' werk geloofwaardig kan begeleiden is via 'sturen op afstand', wat volgens Lips inderdaad het geval was. Goed. Maar de afstand was wel erg groot, dunkt me: ik zou liever mijn promotor kunnen danken voor *begeleiding* ter verbreding van mijn theoretische en methodologische oriëntatie en bij de verzorging van het boek dan alleen voor "maximale ontplooiingskansen".

Hoeveel kritiek ik hier ook uit, de geschiedenis die Lips verhaalt blijft zo belangwekkend dat ik het 'historische' deel van het boek zeer lezenswaardig vind.

## LITERATUUR

---

- Binsbergen, P.A., Boer, H.F. de, Potman, H.P. & Vught, F.A. van, m.m.v. Bruggert, A.M. (1991) *Hoopvol perspectief of ijdele hoop? Onderzoek naar de werking van het planningsproces op het beleidsterrein van het Hoger Onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Boswell, J., (1979) *The Life of Samuel Johnson*, C. Hibbert (Ed.). London: Penguin Books (1e dr 1791).
- Dennett, D.C. (1995) *Darwin's Dangerous Idea*. Harmondsworth: Penguin.
- Grondsma, T., (1987) *Spelbenadering en contractie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Lakatos, I. & Musgrave, A. (Eds.) (1974) *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press (1e dr. 1970).
- Lieshout, R.H. & Vree, J.K. de (1985) 'How Organizations Decide'. *Acta Politica* XX: 129-155.
- Popper, K.R. (1965) *Conjectures and Refutations, 2<sup>nd</sup> ed.* New York: Harper & Row (1e dr. 1962).
- Popper, K.R. (1966) *The Open Society and its Enemies, vol. II: The High Tide of Prophecy*. London: Routledge & Kegan Paul (1e dr. 1945).
- Spaapen, J.B. et al. (1988) *Evaluatie van vijf jaar Voorwaardelijke Financiering*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen
- Treebus, K. (1988) *Tekstwijzer: Een gids voor het grafisch verwerken van tekst, 3<sup>e</sup> dr.* Den Haag: SDU.
- Vught, F.A. van et al. (1987), *Evaluatie-onderzoek Wet Twee-fasenstructuur*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.