

Moet de universitaire bestuursstructuur worden herzien?

*Drs. F.A.J. Kalkhoven
Mr.drs. T.G.L.M. Meevis*

Drs. F.A.J. Kalkhoven is griffier van de Universiteitsraad van de Rijksuniversiteit Limburg.

Mr.drs. T.G.L.M. Meevis is universitair docent bij de vakgroep Publiekrecht aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg.

Dit artikel is door de beide auteurs op persoonlijke titel geschreven.

De auteurs danken prof.mr. M.J. Cohen en drs. P.C. Hilderink voor hun commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

Al vrij snel na de invoering van de nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs is er veel kritiek uitgeoefend op de universitaire bestuursstructuur. Dit vormt de aanleiding tot de vraagstelling of de huidige structuur nog wel voldoet. De beantwoording hiervan gebeurt aan de hand van een bespreking van de knelpunten die naar voren zijn gebracht in Van Kemenades afscheidsrede aan de Universiteit van Amsterdam en het spraakmakende advies van de Advies Raad voor het Hoger Onderwijs. Aan de beschouwing gaat een korte beschrijving van de voorgeschiedenis van de bestuursstructuur vooraf. Alhoewel dit artikel zich uitsluitend richt op de bestuursstructuur in het wetenschappelijk onderwijs is de vraagstelling ook interessant voor het hoger beroepsonderwijs, waarin thans wordt gewerkt aan de opbouw van een bestuursorganisatie.

Inleiding

De gewenste bestuursstructuur van instellingen voor wetenschappelijk onderwijs vormt onderwerp van een aantal recent aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen uitgebrachte adviezen¹. Naast deze door adviescolleges gegeven adviezen, heeft ook prof.dr. J. van Kemenade zich bij zijn afscheid als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam uitgelaten over de bestuursstructuur van de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs (Van Kemenade, 1988). Al deze gevraagde en ongevraagde adviezen zijn voortgekomen uit de door de minister uitgebrachte Concept Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987) geuite wens om voor het gehele stelsel van hoger onderwijs te komen tot een wettelijke regeling. Een proeve van deze wettelijke regeling, het voorontwerp Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek (afgekort WHW), is in het voorjaar van 1988 gepubliceerd (Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw en Visserij, 1988). Het meest recente en meest verregaande advies inzake de universitaire bestuursstructuur is uitgebracht door de Advies Raad voor het Hoger

Onderwijs, ARHO (ARHO, 1988). Hierop hebben al velen gereageerd.

De ook in dit artikel ter discussie gestelde vraag is of de bestuursstructuur van universitaire instellingen als geregeld in de per 1 september 1986 ingevoerde Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs voldoet. Bij de analyse van deze probleemstelling zullen wij aandacht besteden aan de verschillende soorten formele relaties die er bestaan binnen de instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Het gaat hierbij om de wetenschappelijke en bestuurslijke gezagsrelaties, de financiële en beheersrelaties en de beleidsrelaties. Er zal in het bijzonder worden gelet op de problemen die binnen en tussen deze relaties kunnen worden geconstateerd. Wij zullen hiervoor allereerst kort een inventarisatie geven van de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie van de instellingen van wetenschappelijk onderwijs sedert 1960, het invoeringsjaar van de eerste geïntegreerde regeling voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Vervolgens zullen wij nader ingaan op de door de diverse adviseurs gesignaleerde knelpunten, waarna wij de door Van Kemenade en de ARHO voorgestelde oplossingen bespreken.

Ontwikkeling

De huidige bestuursstructuur van universiteiten, zoals geregeld in de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (afgekort WWO 1986), ligt in het verlengde van de ontwikkeling die is ingezet met de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs van 22 december 1960 (afgekort WWO 1960) en vooral is bepaald door de Wet Universitaire Bestuurshervorming (afgekort WUB).

De WWO 1960

Het bestuur werd onder de WWO 1960 uitgeoefend door een college van curatoren en door de senaat. De eerste instantie droeg de zorg voor het huishoudelijk terrein, de tweede droeg op instellingsniveau de zorg voor onderwijs en onderzoek. Op dat terrein waren op middenniveau de faculteit² en op basisniveau de leerstoel verantwoordelijk.

De WWO gaf de faculteit meer coördinerende

bevoegdheden dan voorheen, waardoor de tot dan zeer grote autonomie van de individuele hoogleraren werd beperkt. Daarnaast kregen ook de lectoren en wetenschappelijke medewerkers een beperkte mate van invloed binnen de senaat en de faculteit. Vertegenwoordigers van studenten konden worden uitgenodigd tot het bijwonen van de vergaderingen van de faculteiten.

De WUB

De bestuursstructuur van de WWO voldeed niet aan de doelmatigheidseisen die in verband met de in de jaren zestig optredende schaalvergroting van universiteiten en hogescholen mochten worden gesteld. Voorstellen voor een meer bedrijfsmatige aanpak van het universitaire bestuur (Academische Raad, 1968) kregen een heftige tegenreactie 'die de nadruk legde op een vergaande democratisering van het bestuur' (De Groot, 1988). 'In afwachting van een definitieve regeling' gericht op bestuurshervorming werd de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 ingevoerd. Deze verving het systeem van gescheiden bevoegdheden van curatoren en senaat door een bestuur, bestaande uit de universiteitsraad en het college van bestuur, dat zowel dualistische als monistische trekken heeft. De universiteitsraad had de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de zaken van de universiteit als geheel, voorzover die niet bij of krachtens de wet aan het college van bestuur werd opgedragen. Het college van bestuur werd belast met het dagelijks bestuur en kreeg de verplichting de universiteitsraad de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

De faculteiten werden verantwoordelijk voor de verzorging van onderwijs en onderzoek op de hun betreffende vakgebieden. Het bestuur van de faculteit werd opgedragen aan de faculteitsraad en het faculteitsbestuur. De zorg voor het basisniveau (de werkzaamheden op bepaalde vakgebieden) werd opgedragen aan de vakgroepen. Binnen de universiteitsraad werden naast buiten-universitaire leden alle geledingen vertegenwoordigd, namelijk voor tenminste een derde het wetenschappelijk personeel en voor elk maximaal een derde studenten en niet-wetenschappelijk personeel.

De faculteitsraad bestond voor tenminste de

helft uit het wetenschappelijk personeel en voor het overige uit de twee andere geledingen.

De WWO 1986

Op grond van de ervaringen met de WUB, onder meer verwoord in het rapport 'Gewuid en gewogen' (Commissie voor de Bestuursvorming, 1979), wilde de minister van Onderwijs en Wetenschappen de WWO en de WUB gezamenlijk vervangen door één nieuwe Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Dit gebeurde uiteindelijk door de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs, die per 1 september 1986 van kracht is geworden.

De WWO 1986 bracht een wijziging aan in de taakverdeling tussen universiteitsraad en college van bestuur. Thans werd aan het College de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de zaken van de universiteit in haar geheel opgedragen, voorzover die niet bij of krachtens de wet aan de universiteitsraad werd gegeven. Er is nog steeds sprake van een gemengd dualistisch-monistisch bestuur, waarbij het college verantwoording schuldig is aan de raad. De bevoegdheden van de universiteitsraad zijn door genoemde wijziging in de WWO 1986 beperkt en meer afgebakend dan in de WUB. Zij hebben betrekking op de vaststelling van een bestuursreglement, een kiesreglement, een begroting en ontwikkelingsplan en van drie soorten richtlijnen, namelijk voor organisatie en coördinatie van onderwijs en onderzoek, voor proeven met dieren en mensen en voor begrotingsplannen. Tevens is de universiteitsraad belast met de zorg voor de studentenvoorzieningen en de controle op het handelen van het College van Bestuur. Ook draagt de universiteitsraad zorg voor het opstellen van aanbevelingen voor benoeming¹ en ontslag van de leden van het College van Bestuur.

Op facultair niveau is een gelijksoortige wijziging aangebracht. Aan het faculteitsbestuur behoort de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de faculteit, voor zover die niet bij of krachtens de wet aan de faculteitsraad is opgedragen.

Door de WWO 1986 zijn de raden meer in de positie gebracht om te besturen op hoofdlijnen en het handelen van de colleges van bestuur en de faculteitsbesturen te controleren. Dat is een

effect dat de wetgever, gelet ook op de aanbevelingen van de Commissie voor de Bestuursvorming, bij de invoering van deze wet met deze nieuwe bevoegdheidsverdeling nadrukkelijk heeft beoogd.

De eisen ten aanzien van de verhoudingen tussen de vertegenwoordigingen van de drie universitaire geledingen in de universiteitsraad zijn gelijk gebleven. De vertegenwoordiging van buitenuniversitaire leden is facultatief geworden⁴. Deze mogelijkheid van buitenuniversitaire leden bestaat nu ook voor de faculteitsraden. In die raden geldt dat ten minste de helft van de leden afkomstig is uit het wetenschappelijk personeel en de rest – zonder nadere wettelijke verdeling – uit de geledingen van het overige- en beheerspersoneel en de studenten. In de WWO 1986 is een bepaling opgenomen inzake de verhouding tussen faculteitsbestuur en college van bestuur. In artikel 71 wordt medewerking gevraagd aan de faculteitsbesturen met betrekking tot: de voorbereiding van het ontwikkelingsplan, centrale richtlijnen, de begroting, de personeelsbezetting en de gebouwen.

Knelpunten

Met name door Van Kemenade en de ARHO wordt een aantal knelpunten gesigaleerd in het huidige functioneren van de universitaire bestuursstructuur. Opvallend is dat beide analyses hoofdzakelijk gebaseerd worden op WUBse ervaringen. Dit kan ook moeilijk anders, omdat bij de universiteiten de nieuwe WWO bestuursstructuur nog geen twee jaar functioneert, terwijl bij tenminste een universiteit, te weten de Vrije Universiteit Amsterdam, pas sedert 1 september 1987 het WWO-regiem van toepassing is. Dit roept onmiddellijk de vraag of de door Van Kemenade en de ARHO gesigaleerde knelpunten ook representatief zijn voor het huidige WWO-regiem. Uit de analyses van Van Kemenade en de ARHO kan een vijftal hoofdpunten van kritiek worden gelezen, te weten:

- 1 De bestuurlijke kloof tussen het centrale bestuursniveau en het middenniveau;
- 2 Het ontbreken van voldoende integratie van wetenschappelijk en bestuurlijk gezag;

- 3 Het ontbreken van een op identificeerbare personen gerichte verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid;
- 4 De wettelijke scheiding tussen bestuur en beheer;
- 5 Een door de radenstructuur beperkte bestuurlijke slagvaardigheid.

Kloof tussen centraal niveau en middenniveau

Zowel de ARHO als Van Kemenade signaleren terecht een probleem in de bestuurlijke relatie tussen het central niveau en het midden (facultaire) niveau. Vrij weergegeven komt het probleem er op neer dat het centrale niveau onvoldoende op de hoogte is wat er zich op de faculteiten afspeelt en de faculteiten uitsluitend opkomen voor hun eigen belang.

Ook in de WWO 1986 wordt niet voorzien in een directe bestuurlijke relatie tussen de bestuursniveaus. Het is zelfs zo dat de faculteiten een meer autonome positie hebben gekregen, doordat zij nu, aan de hand van centrale richtlijnen eigen begrotingsplannen mogen opstellen, waarvan de centrale begrotingsautoriteit slechts gemotiveerd af mag wijken. Dit in tegenstelling tot de WUB-periode, waar de faculteiten geen eigen begrotingsmacht bezaten.

Hoewel de wetgever door middel van artikel 55 lid 5 WWO 1986 getracht heeft de faculteiten, via de faculteitsbesturen, een adviserende stem bij het werk van de Universiteitsraden te geven leren recente ervaringen van diverse universiteitsraden dat dit instituut slecht tot matig functioneert. Dit is niet zo veronderlijk als we bezien op welke wijze de inhoudelijke voorbereiding van agendapunten voor de universiteitsraden plaatsvindt. Het College van Bestuur is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen van de universiteitsraad. In dit voorbereidingsproces kan ook overleg met de faculteiten plaatsvinden. Op basis van dit overleg komt het College van Bestuur op grond van een eigen afweging van de feiten en het instellingsbelang tot een voorstel aan de universiteitsraad. De meeste faculteitsbesturen hebben er dan, gezien hun rol in het voorbereidingsproces, niet meer zo'n behoefte aan hun eigen particuliere facultaire belang ook nog eens in de universiteitsraad te gaan bepleiten. Het geheel of gedeeltelijk afwezig zijn van specifieke facultaire belangbeharti-

ging in de universiteitsraad geeft de universiteitsraad wel de gelegenheid om vooral en nadrukkelijker bij de besluitvorming het instellingsbelang te toetsen. Een belang dat groter is dan de som der facultaire belangen; deze laatste belangen moeten immers ten opzichte van elkaar en het instellingsbelang worden afgestemd.

Probleem is hierbij vaak dat vanuit middenniveau vaak wordt gesteld dat het instellingsbelang alleen de verzameling van de facultaire belangen is, of zou behoren te zijn.

Integratie ontbreekt

In het ARHO-advies wordt als een van de hoofdproblemen in de huidige bestuursstructuur de afwezigheid van een voldoende integratie van wetenschappelijk en bestuurlijk gezag gezien.

Degenen die betrokken zijn bij het verzorgen van onderwijs en onderzoek zijn onvoldoende vertegenwoordigd in de bestuurlijke organen. Bovendien komt de hiërarchie van de werkvloer niet tot uiting in het bestuur.

Bij dit knelpunt passen de volgende kanttekeningen. De taken van de bestuurlijke organen en die van wetenschappers op onderwijs- en onderzoeksgebied verschillen van elkaar. Eerstgenoemden dienen de randvoorwaarden te formuleren voor onderwijs- en onderzoek. De wetenschappers vullen hiermee rekening houdend het onderwijs en onderzoek in. Het is niet wenselijk om die formulering van randvoorwaarden alleen aan wetenschappers of alleen aan die van de hoogste hiërarchische laag over te laten. Bij het onderwijs en onderzoek zijn ook andere partijen betrokken, zoals studenten en het niet-wetenschappelijk personeel. Daarom dienen ook zij betrokken te zijn bij de formulering van de randvoorwaarden. Hetzelfde geldt voor het lagere wetenschappelijk personeel. Het gehele onderwijs- en onderzoeksbeleid zou anders bij de hoogleraren liggen. Dat is niet goed voor de checks and balances. Verder hoeven wetenschappelijke kwaliteiten niet garant te staan voor bestuurlijke kwaliteiten. Tenslotte is het bestuurlijke werk van veel hoogleraren zo omvangrijk geworden dat ze nog maar beperkte tijd over hebben voor de wetenschap. Om deze redenen is het goed dat er een groter potentieel is aan kandidaten voor de bestuursorganen.

Verantwoordelijkheid ontbreekt

Een ander hoofdpunt van kritiek van de ARHO is het ontbreken van duidelijke op identificeerbare personen gerichte verantwoordelijkheidsstructuren.

De ARHO is van oordeel dat dit een vereiste is. 'Aanspreekbaarheid', zo stelt de ARHO, 'vereist enerzijds dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de beslissingen en de uitvoering daarvan en anderzijds dat toetsing - voorzien van sancties - van beslissingen en uitvoering daarvan mogelijk is.' De huidige radenstructuur binnen het wetenschappelijk onderwijs zou deze door de ARHO gewenste aanspreekbaarheid hebben die vervagen.

Anders gesteld verwijt de ARHO aan de huidige bestuursorganisatie dat deze aan de bestuurlijke organen en personen met een bestuursstaak de mogelijkheid bidt zich te onttrekken aan de mogelijke consequenties van hun beslissingen.

Vergelijken we de opmerkingen van de ARHO met de structuur zoals deze nu in de WWO'86 is vastgelegd dan kan tot de conclusie worden gekomen dat de wet zeer expliciet is in de toedeling van bevoegdheden en dus ook van verantwoordelijkheden. De universiteitsraad heeft een beperkt aantal in de wet vastgelegde vaststellende bevoegdheden, voor het overige is het College van Bestuur bij uitsluiting bevoegd. Tevens bepaalt de wet dat het College van Bestuur bij uitsluiting bevoegd en dus ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van beleids- en beheersbeslissingen. Mocht het College van Bestuur in gebreke blijven bij de uitoefening van aan hem gegeven bevoegdheden, dan is het hiervoor verantwoording schuldig aan de Universiteitsraad, of op diens verzoek de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De ultieme sanctie die door de Univesiteitsraad kan worden getroffen is het opzeggen van het vertrouwen in een of meerdere leden van het College van Bestuur en het voordragen voor ontslag bij de Kroon. Tevens is het mogelijk om leden van het College van Bestuur in in de wet bepaalde situaties ex artikel 188 lid 5 van de WWO 1986 persoonlijk aansprakelijk te stellen voor door de instelling geleden financieel nadeel.

Indien de ARHO met zijn opmerking wenst te stellen dat het moeilijk tot onmogelijk is indi-

viduele raadsleden op hun handelingen in raadsverband aan te spreken, dan moet worden geconstateerd dat dit in ieder geval de facto terecht is. Dit is overigens direct de achilleshiel van de representatieve democratie in zijn algemeenheid. Nergens functioneert de representatieve democratie zoals het theoretisch zou moeten. Dit constaterende moet worden gezien of er andere systemen denkbaar zijn die niet lijden aan het gesignaleerde euvel, en tegelijkertijd zo actief mensen laat participeren in bestuursorganen. Het systeem van de representatieve democratie is zeker op de punten van legitimiteit en doelmatigheid in de zin van het bezitten van voldoende draagvlak voor een efficiënte uitvoering superieur aan het door de ARHO gepropageerde systeem van besluitvorming en -uitvoering door 'professionals', bijgestaan door technocraten.

Wettelijke scheiding bestuur en beheer

Een van de constatering van de ARHO waarover al sedert de invoering van de WUB vele discussies zijn gevoerd is de door de WUB in 1970 gecreëerde kunstmatige scheiding van bestuur en beheer.

Zowel in de WUB als de WWO'86 is bepaald dat het bestuur van de universiteit is opgedragen aan de Universiteit en College van Bestuur gezamenlijk, terwijl het beheer bij uitsluiting is opgedragen aan het College van Bestuur. Deze scheiding van bestuur en beheer levert vooral problemen op op facultair niveau, waar inrichting en inhoud van onderwijs en onderzoek (bestuur/beleid) en de besteding van de financiële en infrastructurele middelen (beheer) zodanig interdependent zijn dat besluitvorming eigenlijk alleen van goede kwaliteit kan zijn als het besluitvormend orgaan zeggenschap c.q. besturingsmacht heeft over beide deelterreinen.

Het grote verschil tussen WUB en WWO 1986 op het punt van het beheer is dat het College van Bestuur onder de laatgenoemde wet de mogelijkheid heeft om zijn beheersbevoegdheid op facultair niveau te mandateren aan de faculteitsbesturen, iets wat in de WUB was verboden.

Geconstateerd kan echter worden dat de Colleges niet al te gretig zijn om ook daadwerkelijk deze mandaatsbevoegdheid aan te wenden

in de richting van faculteitsbesturen. Navraag bij enige universiteiten in het land heeft geleerd dat de beheersbevoegdheid op facultair niveau op een enkele uitzondering na, gelegd is bij de facultaire beheerder of directeur.

Voordeel van het mandateren van beheersbevoegdheden aan faculteitsbesturen is dat dan beheer en beleid/bestuur in een hand verenigd zijn, waardoor het door het faculteitsbestuur gevoerde beheer via algemene controle-bevoegdheid van de faculteitsraden getoetst kan worden. De landelijk vaak gekozen constructie van het beheersmandaat aan ambtenaren zal vroeg of laat op facultair niveau conflicten gaan geven door de dubbele positie die een facultair beheerder meestal inneemt. Vaak is de facultaire beheerder tevens secretaris van het faculteitsbestuur, waaraan hij voor de voorbereiding en uitvoering van bestuurlijke handelingen verantwoordelijk schuldig is, terwijl hij voor beheershandelingen verantwoording schuldig is aan het College van Bestuur.

Is de facultaire beheerder geen onderdeel van het facultaire bestuur dan is er op het midden-niveau wettelijk sprake van een absolute scheiding van bestuur en beheer, met alle daaruit voortvloeiende competentieconflicten tussen bestuur en beheerder van dien.

Ondanks het feit dat de scheiding van bestuur en beheer wettelijk nog niet naar behoren is geregeld, kan toch worden geconstateerd dat, voorzover het het facultaire niveau betreft, het College van Bestuur de mogelijkheid heeft om binnen de grenzen van de WWO 1986 de scheiding van bestuur en beheer grotendeels ongedaan te maken.

Beperkte bestuurlijke slagvaardigheid

Zowel Van Kemenade als de ARHO stellen dat de bestuurlijke slagvaardigheid van de huidige structuur beperkt is. Op basis van recente ervaringen kan worden gesteld dat deze constatering aan enige twijfel onderworpen is indien hiermee gezegd wil worden dat (universiteits-)raden een belemmering zijn voor een snelle efficiënte besluitvorming. Naar het oordeel van de auteurs is niet zozeer de radendemocratie oorzaak van de soms trage besluitvorming, doch dient veel eerder gekeken te worden naar de stortvloed van regelgeving die door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vrij-

wel dagelijks over de instellingen wordt uitgestort⁵, en de consequentie die dit proces heeft gehad op de omvang van de (advies)diensten van het College van Bestuur. Alvorens een stuk voor besluitvorming aan een universiteitsraad kan worden voorgelegd heeft het in het voorbereidingstraject vele bureau's gepasseerd en evenveel parafen 'verworven'. De zgn. parafencultuur is een goed ontwikkeld vertragingsinstrument geworden in de handen van de ondersteunende ambtenaren. Er kan ernstig aan worden getwijfeld of het in belang terugbrengen van de raden van enige invloed zal zijn op een versnelling van het besluitvormingsproces.

Hiernaast leren ervaringen van de laatste twee jaren dat de raden wel degelijk in staat zijn tot flexibel en snel inspelen op de bestuurlijke ontwikkelingen. In dit verband moge verwezen worden naar de behandeling van de Harmonisatiewet Collegegelden, de besluitvorming over de AIO-netwerken en de totstandkoming van facultaire onderzoeksinstituten. De gemiddelde behandelingsduur van cruciale onderwerpen binnen het centrale besluitvormingscircuit lag de afgelopen twee jaar, zo leren de ervaringen van zowel de voorzitters als de griffiers van de universiteitsraden bij de diverse instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, dichterbij de 6 maanden dan de door de ARHO geconstateerde 24 maanden.

Het is ontegenzeggelijk waar dat er onderwerpen zijn die een lange tot zeer lange doorlooptijd hebben, de vraag is echter, zoals hierboven al reeds is opgemerkt, of in een andere bestuurlijke context het besluitvormingsproces sneller zou zijn doorlopen. Te weinig wordt er met name door de ARHO ingegaan op de bureaucratie die zich de afgelopen twee decennia binnen de universiteiten heeft ontwikkeld. Hier ligt veel eerder een bottle-neck voor de besluitvorming dan bij de (universiteits)raden.

Voorgestelde oplossingen

De voorstellen van Van Kemenade richten zich hoofdzakelijk tot het centrale niveau. De ARHO bepleit daarentegen samenhangende veranderingen op zowel het instellings- als het facultaire niveau. Achtereenvolgens zullen we de voorstellen van Van Kemenade en de

ARHO kort beschrijven en deze ten opzichte van elkaar plaatsen.

Van Kemenade vindt dat er op centraal niveau een College van Bestuur dient te komen met volledige verantwoordelijkheid voor het centrale beheer en bestuur. Het College van Bestuur zou op zijn beurt gecontroleerd moeten worden door een Raad van Toezicht. Naast deze controletaak krijgt de Raad van Toezicht ook een beperkt aantal expliciete bevoegdheden:

- 1 Voordracht tot benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het College van Bestuur;
- 2 Goedkeuringsrecht voor de door het College van Bestuur vast te stellen begroting, de jaarrekening en het ontwikkelingsplan;
- 3 Goedkeuringsrecht ten aanzien van collegebesluiten op een aantal nauwkeurig omschreven terreinen.

Naar het oordeel van Van Kemenade dient het College van Bestuur te bestaan uit drie tot vier door de minister van Onderwijs en Wetenschappen op voordracht van de Raad van Toezicht benoemde leden.

De Raad van Toezicht zou voor 50% dienen te bestaan uit vertegenwoordigers van de faculteitsbesturen en voor de overige helft uit (een vertegenwoordiging van de) studenten en buiten-universitaire leden. In de visie van Van Kemenade zou aan de facultaire structuur niet behoeven te worden getornd.

Een saillant punt van verschil tussen Van Kemenade en de ARHO is dat Van Kemenade pleit voor een sterkere positie van het College van Bestuur ten opzichte van de faculteiten, terwijl de ARHO van oordeel is dat het omgekeerde dient te geschieden.

De ARHO bouwt in zijn voorstellen voort op een aantal door hem geformuleerde uitgangspunten, waaraan de bestuurlijke organisatie van universiteiten dient te voldoen.

In de eerste plaats bepleit deze raad decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het College van Bestuur moet het globale beleidskader aangeven en daarbinnen beschikken de faculteiten over 'voorwaardelijke autonomie'. Het voorwaardelijke houdt in dat het College kan ingrijpen als daartoe aanleiding bestaat. De voorwaardelijke autonomie

betreft zowel het bestuur als het beheer van de faculteit.

Het tweede uitgangspunt van de ARHO is gericht op het integreren van wetenschappelijk en bestuurlijk gezag als 'voorwaarde voor het temperen en beheersbaar houden van de in universiteiten van nature aanwezige spanningsvelden en tendenties tot politisering en coalitievorming'.

De uitwerking van het derde uitgangspunt houdt in dat de ARHO de beslissingsbevoegdheid van gekozen organen wil verschuiven naar besturen op faculteits- en instellingsniveau. De leden van de universitaire en facultaire gemeenschap zullen het moeten stellen met 'geformaliseerde en met waarborgen voor hun gewicht omgeven adviesprocedures..' ten aanzien van onderwijs en onderzoek, sociaal beleid en studentenaangelegenheden.

In het vierde uitgangspunt van de raad wordt de bestuurlijke relatie tussen facultair en instellingsniveau uitgewerkt. De raad geeft als wens te kennen dat het centraal beleid tot stand komt op basis van de op facultair niveau gemaakte keuzes en afwegingen.

Het vijfde uitgangspunt van de raad is gericht op een heldere bevoegdheidsstructuur. Hiervoor wil de raad een duidelijke plaatsbepaling van de besturen ten opzichte van elkaar en de plaatsbepaling van de besturen ten opzichte van hun adviesorganen.

Uit het vorenstaande blijkt dat de voorstellen van Van Kemenade en de ARHO sterk van elkaar verschillen. Van Kemenade laat de faculteiten ongemoeid, vervangt de Universiteitsraad door een Raad van Toezicht met minder bevoegdheden en geeft het College van Bestuur de verantwoordelijkheid over zowel beleid en beheer van de instelling. Dat laatste wil de ARHO ook. Deze raad streeft naar afschaffing van zowel universiteits- als faculteitsraden en geeft hiervoor alleen een adviserende bevoegdheid voor de afzonderlijke geledingen in de plaats. Naast het College van Bestuur wil de ARHO ook de faculteitsbesturen meer bevoegdheden geven op het gebied van bestuur en beheer.

Bespreking

Op het eerste gezicht lijkt de oplossing van Van Kemenade redelijk tegemoet te komen aan de gesignaleerde knelpunten.

Het dicht de kloof met het middenniveau, terwijl tevens een zekere mate van democratie voor met name de studenten op centraal niveau blijft bestaan. Verder blijft het mogelijk om in voorkomende gevallen leden van het College van Bestuur te laten ontslaan als mocht blijken dat zij hebben opgehouden het vertrouwen van de universitaire gemeenschap te genieten.

Hiernaast lijkt het dat het College van Bestuur door de volledige verantwoordelijkheid over het centrale bestuur en het beheer meer mogelijkheden voor flexibel en slagvaardig handelen verkrijgt. Afgezien van de samenstelling van de Raad van Toezicht, kan worden geconstateerd dat er niet echt wezenlijk verschuivingen optreden in de bevoegdheden zoals die in de WWO zijn toegekend aan de Universiteitsraad. Het goedkeuringsrecht van de Raad van Toezicht treedt als het ware in de plaats van het recht van amendement, waarover de Universiteitsraad nu beschikt ten aanzien van de begroting, maar dat zeer beperkt is. Het grootste deel van een instellingsbegroting bestaat uit de facultaire begrotingsplannen, die de Universiteitsraad alleen kan wijzigen indien een faculteit geen of onvoldoende rekening heeft gehouden met een of meer begrotingsrichtlijnen, dan wel in bijzondere omstandigheden en dan nog alleen gemotiveerd.

Door de Raad van Toezicht geen formeel recht tot amendement te geven is de kans niet ondenkbeeldig dat de Raad dit informeel zal trachten te gaan verwerven door te gaan dreigen met het onthouden van goedkeuring. Mocht goedkeuring worden onthouden dan zal het College van Bestuur een nieuwe begroting moeten gaan vaststellen, waarbij het hierbij wel rekening zal moeten houden met de opvattingen van de Raad van Toezicht. Dit voorbeeld geldt mutatis mutandis ook voor de andere punten waarop de Raad een goedkeuringsrecht verkrijgt.

Doordat de Raad van Toezicht onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de faculteitsbesturen wordt de kloof tussen het centrale en het middenniveau verkleind. Van Kemenade

stelt dat de bevoegdheden van onder meer de faculteiten in de door hem voorgestelde opzet niet worden aangetast en door facultaire vertegenwoordigers in het centrale bestuur zelfs worden versterkt. In hoeverre dit juist is, hangt af van het al dan niet blijven bestaan van de mogelijkheid voor de faculteiten om op basis van richtlijnen de facultaire begrotingsplannen in te vullen.

De ARHO probeert het knelpunt van de kloof tussen het centrale en het middenniveau te beslechten door het voorstel van de 'voorwaardelijke autonomie' voor de faculteiten. Wij achten dit een betere oplossing voor het genoemde knelpunt, omdat hierdoor de bevoegdheid van bestuur en beheer daar komt waar het beste overzicht bestaat. Het centraal niveau hoeft uitsluitend de randvoorwaarden aan te geven en in te grijpen wanneer het onverhoopt in een faculteit uit de hand loopt. In de rede van Van Kemenade wordt helaas niet gesproken over het facultaire beheer. Aan één belangrijke voorwaarde om voorwaardelijke autonomie tot zijn recht te doen komen, voldoet het ARHO-voorstel niet. Zolang er nog op centraal niveau moet worden gestreden om de hoogte van de facultaire financiële middelen is er geen autonomie. De financiële middenverdeling zou, wil er sprake zijn van enige reële facultaire autonomie, zo objectief mogelijk moeten verlopen.

Onze kritiek op het ARHO-advies komt er in hoofdzaak op neer dat de ARHO voorbijgaat aan de democratiegedachte die binnen universiteiten is verworven en die binnen een dergelijke gemeenschap thuishoort.

Via de WUB is de democratiegedachte bij het universitaire bestuur ingebracht. Dit werd door de wetgever gemotiveerd, doordat democratie werd gezien als een op zichzelf staande waarde en als een middel tot een grotere doelmatigheid. Dat laatste zou gelden doordat democratie een open communicatie en mogelijkheden tot controle met zich meebrengt. Ook wij zien democratie als een belangrijk op zichzelf staand element bij de universitaire bestuursstructuur. Voor wat betreft het functionele karakter van de democratie onderkennen we dat deze universitaire bestuursstructuur niet voor elke beslissing het meest doelmatig is. Delegatie en mandatering kunnen dit bezwaar

enigermate verhelpen.

Het voorstel van de ARHO om de beslissingsbevoegdheid voor de raden af te schaffen en te vervangen door de bevoegdheid tot advisering van de afzonderlijke geledingen, is in dit verband niet alleen rigoreus, het is ook niet doelmatig. Er kunnen hierbij ongewenste neveneffecten ontstaan. Door het ontbreken van op besluitvorming gericht overleg van de geledingen, staan deze meer tegenover elkaar dan nu het geval is. Verder hechten we niet veel waarde aan het uitgangspunt van de raad om het wetenschappelijk en bestuurlijk gezag te integreren. Onze bedenkingen hiertegen zijn reeds verwoord in de paragraaf 'knelpunten'.

Conclusies

Sinds twee jaar is de nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs in werking. Deze wet is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan met de Wet Universitaire Bestuursvorming. Van Kemenade en de ARHO hebben voornamelijk op basis van ervaringen die tijdens de werking met de WUB zijn opgedaan een aantal knelpunten geformuleerd en voorstellen gepresenteerd om deze op te lossen.

In het voorgaande hebben wij aangegeven drie van deze knelpunten en de daarvoor voorgestelde oplossingen niet te onderschrijven, namelijk de onvoldoende integratie tussen wetenschappelijk en bestuurlijk gezag, het ontbreken van op individualiseerbare personen gerichte verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid en het gebrek aan bestuurlijke slagvaardigheid door de radenstructuur.

Wel problematisch achten wij de kloof tussen het centrale bestuursniveau en het middenniveau en de scheiding tussen bestuur en beheer. Het opheffen van het laatste knelpunt is mogelijk door de verantwoordelijkheid voor het facultaire beheer te leggen bij het faculteitsbestuur. In hoeverre de mogelijkheid die het vijfde lid van artikel 55 WWO biedt om facultaire vertegenwoordigers adviserende stem te doen hebben op centraal niveau voldoende is om het eerste knelpunt op te lossen, zal de praktijk moete uitwijzen. Het is nu te vroeg om daarover een definitieve uitspraak te doen.

Eén ding is zeker. De knelpunten zijn niet van dien aard dat de democratische uitgangspunten

van de besluitvormingsstructuur aan de kant moeten worden gezet. Eventuele nadere voorstellen doen er goed aan dit als randvoorwaarde mee te nemen.

Noten

1 Het betreft hier de volgende adviezen:

- Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, advies inzake het concept-ontwerp wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Den Haag, 7 maart 1988.
 - Regeringscommissaris voor de toetsing van wetgevingsprojecten, interimadvies over het concept-wetsvoorstel Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Den Haag, 11 maart 1988.
 - ARHO, Advies inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen, Den Haag, 22 april 1988.
- 2 De faculteit werd gevormd door alle hoogleraren in gewone dienst, die binnen een zelfde wetenschappelijke hoofdafdeling een leerstoel bezetten. De leden van een faculteit hadden zitting in de Senaat.
- 3 Het betreft hier het opstellen van benoemingsaanbevelingen voor de leden van het College van Bestuur met uitzondering van de Rector Magnificus.
- 4 Thans zijn alleen in de universiteitsraad van de Rijksuniversiteit Utrecht geen buitenuniversitaire leden meer opgenomen.
- 5 Gemiddeld ligt het aantal nieuwe of aangepaste onderwijsregelingen op 3 per maand (Zie: Huygen, 1988).

Literatuur

Academische Raad, commissie ad-hoc onderzoek zelfstandige taakvervulling, het Rapport Maris, *Universiteit en Hogeschool*; februari 1968.

ARHO, *Advies inzake de versterking van de bestuursorganisatie van universiteiten en hogescholen*; Den Haag, 22 april 1988.

Commissie voor de Bestuursvorming, *Gewubd en gewogen*; Utrecht, 1979.

De Groot, T.L.C.M., *Management van universiteiten*; Groningen, 1988.

Huygen, M., De grote ontregeling, Zaterdag bijvoegsel *NRC/Handelsblad*, 25 juni 1988, p. 4.

Van Kemenade, J.. *Een Vrijplaats voor Nieuwsgierigheid*, afscheidsrede bij zijn vertrek als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam, d.d. 26 februari 1988.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) (concept)*; Zoetermeer, september 1987.

Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw en Visserij, *concept-Ontwerp Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, WHW*; Zoetermeer/s-Gravenhage, 15 januari 1988.