

Reacties en commentaren

De universitaire bestuursstructuur

Drs. C. de Hart

De heer De Hart is voorzitter van de Adviesraad voor het Hoger Onderwijs. Voordien was hij voorzitter van het College van Bestuur van de TU Delft.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

De vraagstelling of de universitaire bestuursstructuur voldoet, is nog steeds actueel.

Naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister van onderwijs en wetenschappen, bracht de Adviesraad voor het Hoger Onderwijs advies uit. In dat advies werd het specifieke karakter van de universiteit als professionele doelorganisatie beschreven, waarna een aantal uitgangspunten werden geformuleerd voor de vormgeving van de bestuurlijke organisatie. In de reacties op dat advies werd vooral ingegaan op één van de mogelijke uitwerkingen van die uitgangspunten in een bestuurlijk model. Op de uitgangspunten zelf werd niet gereageerd. Daarmede is voorbij gegaan aan de vraag welke consequenties aan die uitgangspunten zouden moeten worden verbonden voor de universitaire bestuursstructuur.

In dit artikel wordt gereageerd op een eerder artikel in dit tijdschrift over de bestuurlijke organisatie van universiteiten. De problematiek is actueel omdat de minister heeft aangekondigd met voorstellen te zullen komen om onder andere de positie van de faculteiten te versterken.

In het Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, nummer 4, december 1988, hebben drs. F.A.J. Kalkhoven en mr.dr. T.G.L.M. Meevis de vraag besproken of de universitaire bestuursstructuur moet worden herzien. In september 1988 deed mr. Veringa hetzelfde in Christen-Democratische Verkenningen.

In hun artikelen besteden de auteurs veel aandacht aan het advies dat de Adviesraad voor het Hoger Onderwijs – een onafhankelijk adviesorgaan ten dienste van de minister van onderwijs en wetenschappen – op 22 april 1988 over dit onderwerp uitbracht. Zij voldoen daarmee aan het verlangen van de minister om op basis van een maatschappelijke discussie wijzigingen van de bestaande regelingen te overwegen. Het ARHO-advies zou daarin een centrale plaats innemen (MvT concept-WHW).

Tot nu toe is van zo'n discussie weinig terecht gekomen. Wel zijn, behoudens een beperkt aantal uitzonderingen, standpunten ingenomen en herhaald vanuit een sterk conserverende optie.

De teneur is duidelijk: er is geen behoefte aan een nieuwe discussie over structurele onderwerpen.

Eén van de uitzonderingen hierop vormde de rede die dr. J.A. van Kemenade heeft gehouden ter gelegenheid van zijn afscheid als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam. Deze oud-onderwijsminister bepleitte onder het motto dat het zo niet langer kan, een aantal drastische veranderingen in de universitaire bestuursstructuur. Een andere uitzondering vormde de toespraak van de voorzitter van de universiteitsraad van dezelfde universiteit bij de opening van het academisch jaar 1988/1989. Deze meende dat de zorg van waaruit het advies is geschreven, serieus genomen moet worden. Helaas is deze laatste toespraak overschaduwd door de charmante en bemoedigende peptalk over een zinderende universiteit in een zinderende stad.

De minister heeft tenslotte om hem moverende redenen lage prioriteit gegeven aan zijn oorspronkelijke benadering.

Deze situatie doet toch merkwaardig aan. Ook na de publicatie van het ARHO-advies maken de universiteitsbladen bij tijd en wijle gewag van discussies in universiteitsraden waaruit valt af te leiden dat in de huidige structuur ingrijpende beslissingen niet in zelfregulatie tot stand komen. Van recente datum is een artikel in *Mare* van 19 januari 1989. Daarin wordt naar voren gebracht dat de Leidse universiteitsraad bij het bepalen van zijn standpunt om opgelegde bezuinigingen te effectueren, in afwijking van eerdere kwalitatieve overwegingen, het voorkómen van ontslagen als hoogste prioriteit heeft aanvaard.

Dat kan op zich een honorabele en acceptabele beslissing zijn, gelet op de in vele opzichten beperkte werkgelegenheid. Dat zal pas het geval kunnen zijn als uit het verloop van de procedure blijkt dat een afweging heeft plaatsgevonden van de doelstellingen die rechtstreeks samenhangen met de taken van de universiteit: het verzorgen van onderwijs op wetenschappelijk niveau en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek van hoogwaardig niveau. Van die afweging blijkt niets uit de presentatie van het betreffende besluit. Integendeel, het cen-

trale uitgangspunt is het voorkómen van ontslagen en 'pas dan wordt bekeken in hoeverre er ruimte is voor inhoudelijke keuzes'. In edities van *Mare* sinds 19 januari is niets te vinden van enig protest tegen de weergave van de be-raadslaging. Integendeel, een soortgelijke opstelling werd nadien ingenomen ten aanzien van aanpassingen binnen de medische faculteit. Een dergelijke opstelling is ook te vinden in het besluit van de universiteitsraad van de TU Delft, om een faculteit met een significant negatief beoordeeld pakket onderzoek niet te korten, hetgeen met de invoering van het voorwaardelijk gefinancierd onderzoek, wel de bedoeling was.

Het Delftse college van decanen zegt hierover (in *Delta* van 16 maart 1989) '... dat in de wijze van beoordelen van de VF door de verschillende instanties duidelijke verschillen aanwezig zijn (...) om die reden wordt reallocatie op basis van de uitkomsten van de VF-beoordeling door het college van dekanen verworpen'. De conclusie is duidelijk: reallocatie op basis van kwaliteit is nauwelijks mogelijk. Ik noemde dat elders het sturen op basis van non-interventiehouding.

De samenloop van deze signalen in de universitaire media en de artikelen van de genoemde auteurs vormen voldoende aanleiding voor een reactie op wat tot nu toe te berde is gebracht over de noodzaak de universitaire bestuursstructuur te herzien. De artikelen van Kalkhoven en Meevis en van Veringa bevestigen de lijn die te ontwaren is in de kritiek op het betoog van de ARHO: de naar het voorbeeld van de politieke democratie ingerichte besluitvormingsstructuur mag niet wijken voor de oplossing van eventuele knelpunten in het functioneren van het universitaire bestuur. De rapportages in de universitaire media lijken echter de probleemstelling van de ARHO te onderschrijven. Zij stemmen ook overeen met verscheidene recente case studies. Het onderzoek naar het functioneren van de voorwaardelijke financiering bijvoorbeeld illustreert hoezeer de bescherming van formatieplaatsen eerste prioriteit is en hoezeer kwaliteit daaraan ondergeschikt schijnt te worden gemaakt. Ik houd mijn commentaar beperkt. De in het vraagstuk geïnteresseerde lezer kan in het advies – een bestuurlijke aanbeveling en geen

wetenschappelijke verhandeling - van de feiten, kenmerken van de universitaire organisatie, overwegingen en aanbevelingen kennis nemen. In het volgende wil ik volstaan met twee essentiële elementen naar voren te brengen.

Het valt op dat in de meeste commentaren de samenleving als referentiekader wel een belangrijke rol speelt, maar vanuit de universiteit bezien. Geredeneerd wordt vanuit het huidige bestuursmodel en het huidige functioneren alsook vanuit de universiteit als entiteit en niet als deel van een democratische samenleving. Toch is het de samenleving die de kaders stelt waarbinnen de universiteit wordt voorzien van grote vrijheidsgraden en haar taken moet vervullen, efficiënt en effectief. Dat kan overigens alleen indien de samenleving een hanteerbaar bestuurlijk instrumentarium verschaft.

Voorbijgegaan wordt aan de vraag of universiteiten in de huidige bestuursstructuur wel in staat zijn - dat is iets anders dan 'bereid' zijn - de opgaven te vervullen waarvoor zij worden geplaatst.

Eén van die opgaven is het mogelijk maken van hoger onderwijs voor velen op kwalitatief aanvaardbaar niveau; anders gezegd: de massificatie in (sommige sectoren) van het hoger onderwijs. Deze ontwikkeling sedert de zestiger jaren, die zich ook manifesteert in een expansieve groei in het hoger beroepsonderwijs en in de stichting van een Open Universiteit, vergt aanpassing en heroriëntatie. Zowel op het terrein van de onderwijsorganisatie als ten aanzien van de inhoud van het onderwijs wachten essentiële vragen op een antwoord, bijvoorbeeld in termen van selectie, van interactie met de arbeidsmarkt en van differentiatie in niveau. De schaalvergroting vergt ook aanpassing van de inrichting van het stelsel van hoger onderwijs en van de bestuursstructuur. Men kan een systeem niet straffeloos vergroten zonder de inrichting daarvan aan te passen. De verhouding universitair onderzoek - onderwijs zal naar het zich laat aanzien veranderen in die zin dat het onderzoek verschuift naar de tweede fase en in toenemende mate zal worden verricht in samenwerkingsverbanden met andere onderzoeksorganisaties; de relatie HBO-WO zal veranderen; concentraties en zwaartepuntvestiging vooral van kapitaalintensieve activiteiten lijken

onontkoombaar; kostenstijging tezamen met de financiële randvoorwaarden zullen tot meer keuzes dwingen, enz. Kortom: diversificatie en differentiatie op basis van kwaliteitsoverwegingen en prioriteitstelling kondigen zich aan.

Prof. Wiegiersma heeft in zijn dies-rede voor de Universiteit van Amsterdam aan het begin van dit jaar ten aanzien van dergelijke vragen in zekere zin een trieste balans opgemaakt als hij te kennen geeft dat de universiteit, met uitzondering van enkele letterenfaculteiten, vrijwel geheel is voorbijgegaan aan het gegeven dat schaalvergroting - met een instroom die naar niveau heterogener wordt - zowel kwantitatieve als kwalitatieve veranderingen meebrengt. Een heterogene instroom impliceert spreiding naar studiekwaliteiten, motivatie en doelstellingen. Wiegiersma zegt: 'Opnieuw dreigt de universiteit ten aanzien van een belangrijk aspect de aansluiting aan de maatschappelijke ontwikkelingen te missen' en 'Van systeembeheersing waarbij expliciete doelen worden gesteld en nagestreefd en van procesbeheersing bij dat nastreven, is vrijwel nergens sprake.' Prof. Wiegiersma wees op de afwezigheid van consequentiel denken en handelen en op de onontkoombaarheid van systeem aanpassingen.

Het komt ook mij voor dat aan een heroriëntatie op de relatie HBO-WO; op de koppeling onderwijs - onderzoek; op de relatie eerste fase en tweede fase; op het aandeel overheidsfinanciering en zelffinanciering niet is te ontkomen. Ook de relatie tussen regionaal beleid in termen van afstemming van vraag en aanbod van afgestudeerden en nationaal beleid in termen van onderzoeksprioriteiten en financiering zullen aandacht krijgen.

Door aan dergelijke opgaven voorbij te gaan, wordt de vraag omzeild of de universiteiten in de huidige structuur wel een volwaardige rol kunnen - dat is weer iets anders dan 'willen' - spelen. De ARHO is daarvan niet overtuigd en wordt in zijn twijfel gesterkt door de signalen waarover in het voorgaande is gesproken. Het uit de weg gaan van die vragen en het beschreven omgaan met veranderingen en budgetreducties lijkt verbaasd veel op het vroeger verweeten ivoren-toren-gedrag. In de zestiger

jaren vormde dat verwijt een draaggolf voor drastische veranderingen in de universitaire bestuursstructuur. Is dat gedrag nu wezenlijk veranderd, of zijn slechts nieuwe, maar even behoudende machtsposities ontstaan? Alleen al het feit dat daarover zeer verschillend wordt gedacht, zou aanleiding moeten vormen voor een discussie.

Een tweede element van essentieel belang betreft de aangrijpingspunten voor de discussie. Het ARHO-advies is opgebouwd vanuit feiten en de kenmerken van de zo complexe universitaire organisatie en vanuit overwegingen en conclusies ten aanzien van uitgangspunten die volgens de ARHO niet straffeloos kunnen worden genegeerd. Bij het huidige bestuursmodel is z.i. onvoldoende rekening gehouden met deze kenmerken, die de raad in zijn advies als volgt heeft samengevat:

'Er is, gelet op de aard van het onderwijs- en onderzoeksproces, behoefte aan flexibele structuren en een grote mate van vrijheid om de inrichting van de organisatie zelf te bepalen. De beroepsbeoefenaren (docenten en onderzoekers) dienen, gezien hun betekenis voor de doelstellingen van de organisatie (onderwijs en onderzoek), bij de besluitvorming te worden betrokken. Aangezien gezagsrelaties binnen verbanden van beroepsbeoefenaren op basis van reputatie tot stand komen (zoals wetenschappelijke reputatie) dienen waar mogelijk wetenschappelijk en bestuurlijk gezag te worden geïntegreerd.

Deze organisatorische bijzonderheden (kenmerken van een "professionele organisatie") zullen zich vooral voordoen naarmate de activiteiten binnen de instellingen voor hoger onderwijs meer geconcentreerd zijn aan het begin van het continuüm dat loopt van kennisontwikkeling via kennisoverdracht naar kennistoepassing. Zij zijn derhalve typerender voor universiteiten waar onderzoek een hoofdtaak is, dan voor hogescholen die meer gericht zijn op onderwijs.'

De meeste commentaren beperken zich tot

knelpunten; zij schenken geen aandacht aan de vraag welke consequenties aan deze kenmerken zouden moeten worden verbonden voor de universitaire bestuursstructuur. Het betoog van de ARHO wordt in een aantal gevallen gemakshalve afgedaan met een opmerking als zou de evaluatie van de WUB door de Commissie Polak klakkeloos zijn gevolgd. Dat is niet juist. In het advies is geconcludeerd dat de situatie die destijds door die commissie is beschreven, 'hoewel thans minder conflictgeladen dan toen, in wezen niet is verbeterd'. De case studies die sedertdien zijn verschenen, de hiervoor geduide recente signalen in de universitaire media en de zorgen die in verschillende toespraken zijn geuit, illustreren de zorgen van waaruit de ARHO zijn advies heeft geschreven. Het gaat niet om zgn. WUB-se ervaringen, maar om ervaringen anno 1987 en 1988.

Het artikel van Kalkhoven en Meevis haakt halverwege in op het betoog van de ARHO en plaatst vervolgens de knelpunten (slechts) in het juridisch perspectief van de WWO '86. Zij laten daarmee de kans voorbij gaan om de WWO '86 te beschouwen in het licht van de feiten en kenmerken.

Op tenminste twee punten moet ik hen wat de juridische constructie betreft, tegenspreken. Deze auteurs merken op dat de bevoegdheden van de universiteitsraad in relatie tot het college van bestuur in de WWO '86 ten opzichte van de WUB zijn beperkt en meer afgebakend. De minister zelf merkte daarover echter het volgende op (Mvt, blz. 32): 'Een bevoegdheidsverdeling als hier geschetst betekent dus geen ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige stelsel. Beide organen blijven hun belangrijkste bevoegdheden behouden.'

Zij merken voorts op dat de facultaire autonomie is versterkt als gevolg van de invoering van het facultaire begrotingsplan. Ook hier kan ik hen niet volgen. In de wet is bepaald dat de faculteitsraad ter voorbereiding van de begroting een begrotingsplan opstelt en dat de universiteitsraad de begroting (en het ontwikkelingsplan) vaststelt. Dat was in de WUB niet anders. In de Memorie van Antwoord bij de WWO '86 wordt opgemerkt: 'Gezien karakter en functie van het facultaire begrotingsplan zal de univer-

siteraad dit, indien het is opgesteld en inge-richt overeenkomstig de uitgevaardigde richtlijnen, moeten sanctioneren en voor zover hij daarvan afwijkt, dit met redenen moeten omkle- den.' In de wet zelf is dit niet uitgewerkt. Het gaat mij te ver om, zoals de auteurs doen, daar- aan de conclusie te verbinden dat de faculteiten nu eigen 'begrotingsmacht' bezitten. Het is veeleer zo dat in de parlementaire discussie is helder gemaakt wat eigenlijk al helder had moe- ten zijn, namelijk dat het medewerken aan het bestuur van de universiteit enerzijds en het bestu- ren van de faculteit door het faculteitsbestu- ur anderzijds een zorgvuldig ingevuld proces van overleg en afweging vereist. Een begro- tingsplan vervult daarin een vanzelfsprekende functie en het is in de bestuurspraktijk even vanzelfsprekend dat, indien een voorstel/plan- ter-voorbereiding niet wordt gevolgd, wordt aangegeven waarom dat zo is.

Kalkhoven en Meevis menen voorts dat de fa- culteiten, gelet op hun relatie met het college van bestuur, geen behoefte hebben aan inter- venties via de universiteitsraad. Dat vóóronder- stelt consensus binnen de door de universiteits- raad vastgestelde begrotingsrichtlijnen met alle faculteiten. Dat is in tijden van budgetreducties, aan kwaliteitsbewaking te verbinden conse- quenties en zich verleggende studentenstromen, echter eerder uitzondering dan regel. Maar zelfs als die consensus er zou zijn, dan is het niet zeker – zo leert bijvoorbeeld de recente begrotingsbehandeling bij een aantal universiteiten – dat de universiteitsraad die con- sensus honoreert.

Kalkhoven en Meevis schenken geen aandacht aan het gegeven dat in de universiteitsraad – weliswaar niet op die titel – medewerkers van faculteiten zitting hebben en dat interventies niet alleen via het formele, maar vooral ook via het informele circuit plaatsvinden. De vele case studies zijn op dit punt glashelder.

Over een onderdeel van hun betoog – het demo- cratisch postulaat – wil ik nog een opmerking maken.

De meeste commentaren richten zich op het behoud van de radenstructuur als uitwerking van het beginsel van democratie. Kalkhoven en Meevis vormen daarop geen uitzondering.

Veringa gaat in dezelfde richting.

Naar hun opvatting is de representatieve demo- cratie voor een complexe, bij uitstek professio- nele organisatie als de universiteit superieur, zeker uit oogpunt van legitimatie en doelmatig- heid.

Dat is hun goed recht, maar hun opvatting houdt een keuze in voor de benadering van en de beslissingen over de kerntaken van de universi- teit: kennisontwikkeling en kennisoverdracht, voor de wijze waarop de karakterverschillen tussen die kerntaken in de bestuurlijke praktijk tot hun recht kunnen komen.

Als die benadering ten opzichte van de eisen die door de samenleving worden gesteld aan wetenschappelijk onderwijs en universitair on- derzoek aanzienlijke verschillen gaat vertonen, dan is er alle aanleiding om de oorzaken daar- van eens goed te bestuderen. Immers, de uni- versiteit maakt deel uit van de samenleving. In dat proces zou de uitwerking van het beginsel van democratie op zijn merites moeten worden beschouwd. Enige oriëntatie in toonaange- vende democratieën kan dan verhelderend werken, zowel in kwalitatief opzicht als in ter- men van doelmatigheid en effectiviteit. De stel- ling van de auteurs dat slechts via een stelsel van representatieve democratie voldoende sprake zal zijn van 'checks and balances' be- hoeft in dit verband zeker toelichting; deze stel- ling heb ik in de literatuur niet bevestigd gezien. Ik vestig de aandacht op 'Lessen in Bezuinigen' (blz. 106) van Ritzen, waarin deze auteur het beter functioneren van Britse universiteiten onder meer verklaart vanuit een andere, van minder conflictpotentieel voorziene, bestuurs- structuur.

Het vorenstaande zou wellicht de indruk kun- nen wekken dat de discussie slechts binnen het hoger onderwijs c.q. de universiteit moet wor- den gevoerd. Zo'n misverstand wil ik voorko- men. De beslissing moet uiteindelijk door de politiek worden genomen. De centrale vraag blijft of de samenleving van oordeel is dat de universitaire bestuursstructuur toereikend is of niet, om te bevorderen dat de primaire functies van de universiteit kunnen worden geoptimali- seerd, rekening houdend met interacties met maatschappelijke sectoren. Daarin past de

vraag of het klimaat aan de universiteit zodanig is dat het 'talent' trekt en kan behouden. Daarom moet naar voren komen – niet alleen uit het hoger onderwijs zelf – onder welke structurele condities dat het beste kan.

Ook daarom is het van belang dat niet alleen de opvattingen van raadsleden en (gekozen) bestuurders blijken, maar vooral ook die van docenten en onderzoekers en niet het minst van de externe relaties.

Ik wil nog een misverstand voorkomen, namelijk dit dat de ARHO 'de' ideale organisatie zou hebben ontworpen. Dat is niet zo. Wel is aangegeven hoe het huidige conflictpotentieel kan worden verminderd en hoe tot wat meer rationalisatie en optimalisatie kan worden gekomen. Het ideale stelsel bestaat niet; wordt slechts nagestreefd.

Ook elders in de wereld en ook daar waar men geen politieke democratie heeft ingevoerd, maar een functionele democratie, is er kritiek, maar veel minder dan in Nederland.

Ik sluit af met een citaat uit de rede die de Westduitse bondsresident Richard von Weizsäcker hield ter gelegenheid van de 600e dies natalis van de universiteit van Keulen op 4 november 1988:

'Damals habe ich darauf hingewiesen, dass bei der Universitätsreform und der Studentenrevolte am Ende der sechziger Jahre im Kampf um die Macht zwischen Lehrenden und Lernenden die staatliche Verwaltung als lachender Dritter Sieger geblieben ist.

Bei näherem Hinsehen freilich war und ist dies aber nicht immer ein Grund zum Lachen für die staatliche Verwaltung. Es hat eine Flut von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen gegeben und ob sie wirklich alle nötig waren, das lasse ich dahingestellt. Die Domestizierung des wissenschaftlichen Betriebes durch unzählige bürokratische Fäden ist aber am Ende weder für die Wissenschaft noch für die öffentliche Verwaltung eine Freude.'

en: 'Es geht nicht nur darum, die Autonomie prinzipiell gut zu begründen und zu for-

dem, sondern es geht um die Fähigkeit, der Verantwortung dieser Autonomie in stürmischen Zeiten, d.h. vor allem in Zeiten knapper öffentlicher Mittel, praktisch gerecht zu werden. Sind wirklich alle Lehrstühle, Institute, Fachbereiche, Fakultäten bereit und in der Lage, in ihrem eigenen Bereich zu rationalisieren, nicht immer neue Studiengänge zu schaffen, sondern Prioritäten zu setzen und vor allem auch die Posterioritäten zu bedenken? Welcher Schutzheilige ausser St. Florian wird bei dieser Arbeit noch angerufen? Wird wirklich ausreichend von seiten der kleinen Einheiten innerhalb des um seine Autonomie bangenden und ringenden universitären Bereichs gehandelt?'

Is in Nederland de overheid geen lachende derde, is er geen overmaat aan bureaucratie? Zijn de vakgroepen en faculteiten in staat – dat is anders dan 'bereid' – om prioriteiten en posterioriteiten te formuleren en daarnaar te handelen?

Zou dit ook ons geen stof tot nadenken moeten geven?