

Gezonde spanning

Beleidsevaluatie van de MUB
Eindrapport

Harry de Boer
Leo Goedegebuure
Jeroen Huisman

m.m.v. Eric Beerkens
Jarno Deen

CHEPS Universiteit Twente

Inhoudsopgave

Woord vooraf	6
Vraagstelling en verantwoording van het onderzoek	7
Vraagstelling	7
Opzet van het onderzoek	8
Secundaire documentanalyse	8
Schriftelijke enquête	9
Respons	10
Opbouw van het rapport	11
De modernisering van het universitaire bestuur en beheer	13
De bestuursorganen uit de MUB	15
Eerdere evaluatieonderzoeken	18
Beschrijving van de resultaten	21
Eindoordeel over de MUB	21
Transparantie van de bestuurlijke organisatie	23
Bestuurlijk actieven over transparantie	23
Bestuurden over transparantie	27
Institutionele autonomie	31
Volwaardige medezeggenschap	33
Bestuurlijk actieven over medezeggenschap	35
WP, OBP en studenten over medezeggenschap	37
Samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden	39
Verbeteracties	40
Percepties over betrokkenheid en participatie van bestuurden	42
Integraal management	47
Effectieve besluitvorming en daadkrachtig bestuur	54
Bestuurden	54
Bestuurlijk actieven	55
Bestuurlijke omgang binnen de kaders van de MUB	58
Inleiding	58
Taakinfilling door bestuurlijke actoren en de waardering daarvan	58
Raad van Toezicht	58
College van Bestuur	60

Secretaris	61
Centraal Medezeggenschapsorgaan (CMZ)	62
Bestuurlijk overleg	65
Decaan	66
Directeur bedrijfsvoering	67
Wetenschappelijk directeur	68
Voorzitter van het opleidingsbestuur of Opleidingsdirecteur (BO)	69
Opleidingscommissie (OLC)	70
Facultair Medezeggenschapsorgaan (FMZ)	72
Bestuurscultuur	76
Conclusies en beschouwingen	81
Het evaluatieonderzoek	81
De kernvraag: het algemene oordeel	82
De nuancering: de kernelementen afzonderlijk bezien	82
Transparantie van de bestuurlijke organisatie	82
Institutionele autonomie	83
Volwaardige medezeggenschap	83
Integraal management	85
Effectieve besluitvorming en daadkrachtig bestuur	85
Bestuurlijke omgang binnen de kaders van de MUB	86
Slotbeschouwing	88
Positie van de raad van toezicht	88
De opvattingen van het wetenschappelijk personeel	89
De universitaire bestuursorganisatie in perspectief	91

Lijst met tabellen

Tabel 1:	Totaaloordeel over de universitaire bestuursorganisatie (in %)	21
Tabel 2:	In hoeverre zijn de formele regels voor het eigen functioneren duidelijk? (per bestuursorgaan, in %)	24
Tabel 3:	In hoeverre is het duidelijk wat de RvT in de praktijk voor de universiteit betekent? (naar bestuursorgaan, in %)	26
Tabel 4:	In hoeverre is het kenmerkend voor de universiteit/faculteit dat de besluitvorming doorzichtig is? (naar bestuursorgaan, in %)	26
Tabel 5:	Transparantie van de bestuursorganisatie volgens de bestuurden (in %)	27
Tabel 6:	De universiteit respectievelijk faculteit kan – wat betreft het onderwijs – voldoende inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij (per bestuursorgaan en in %)	31
Tabel 7:	De universiteit respectievelijk faculteit kan – wat betreft het onderzoek – voldoende inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij (per bestuursorgaan en in %)	31
Tabel 8:	De gewenste en feitelijke betekenis van volwaardige medezeggenschap naar bestuursorgaan of groep (in %)	34
Tabel 9:	Heeft de medezeggenschap heeft een voldoende aandeel in de beleidsontwikkeling van de faculteit/universiteit? (naar bestuursorgaan en in %)	36
Tabel 10:	Er bestaan binnen de universiteit voldoende mogelijkheden om je stem laten horen bij de beleidsbepaling (in %)	37
Tabel 11:	De gepercipieerde invloed op de inhoud van het onderwijs en het onderwijsproces naar geleding (in %).	38
Tabel 12:	Opvattingen over invloedsmogelijkheden om bij te dragen aan de besluitvorming per geleding (in %)	39
Tabel 13:	Samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden in 2005 (absolute aantallen)*	40
Tabel 14:	Redenen om geen zitting te nemen in facultaire bestuursorganen (in %)	43
Tabel 15:	Percepties van invloed bij de totstandkoming van belangrijke beleidsbeslissingen (rangordes)	49
Tabel 16:	De slagvaardigheid van het facultaire bestuur volgens bestuurden (in %)	55
Tabel 17:	De slagvaardigheid van het universitaire en facultaire bestuur volgens bestuurlijk actieven (in %)	55
Tabel 18:	Het uitoefenen van de functie kost veel tijd in relatie tot de geboekte/te boeken resultaten (in %)	57
Tabel 19:	Intern functioneren van de centrale medezeggenschapsraad volgens de leden van die raad (in %)	63
Tabel 20:	Het bestuurlijk overleg tussen CvB en decanen bevordert de slagvaardigheid van het universitaire bestuur (in %)	65
Tabel 21:	De gemiddelde intensiteit waarmee de decaan zijn taken uitoefent (N=12)	66
Tabel 22:	Intern functioneren van de facultaire medezeggenschapsraad volgens de leden van de raad (in %)	75

Tabel 23: De bestuurlijke attitude in de ogen van bestuurlijk actieven (in %)	77
Tabel 24: De bestuurlijke attitude in de ogen van medewerkers en studenten (in %)	78
Tabel 25: De samenhang tussen de bestuurlijke attitude en het eindoordeel over de MUB (in %)	79

Woord vooraf

Aan het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) van de Universiteit Twente is door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de opdracht verleend een evaluatiestudie uit te voeren naar de Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB). Deze studie is uitgevoerd in de periode juni 2004 – juni 2005.

De onderzoekers willen bij deze een aantal personen bedanken zonder wie dit onderzoek niet op deze wijze had kunnen plaatsvinden. Dit betreft allereerst de bijna 1400 respondenten die bereid zijn gebleken de opgestelde vragenlijsten in te vullen. Onze oprechte dank voor het feit dat jullie een beetje van je kostbare tijd hebben willen besteden aan het invullen van onze enquêtes.

Ook zijn wij de contactpersonen op de universiteiten bijzonder erkentelijk voor hun inspanningen. Zij hebben ons, waar nodig, met raad en daad bijgestaan. Hun hulp was onmisbaar voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek.

Onze dank gaat ook uit naar de begeleidingscommissie die constructief heeft meegewerkt en meegedacht over de opzet en uitvoering van de evaluatie. Wij zijn erkentelijk voor de ruimte die ons is gegeven om het onderzoek naar eigen inzicht in te richten binnen de duidelijk door jullie aangegeven kaders. De begeleidingscommissie is gevormd door Afke Besselink (LSVb), Frans Dijkstra (MOCW), Cees van Dorp (MOCW), Paul van der Heijden (VSNU / UvA), Huib de Jong (VSNU / UT), Ron Minnee (MOCW), Albert-Jan Nederhoed (ISO) en Dick Verduin (VAWO). De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de in dit rapport gepresenteerde uitkomsten, die na overleg met de begeleidingscommissie zijn vastgesteld.

Tot slot een woord van dank voor onze collega's die een fikse bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport: Eric Beerkens, Jarno Deen, Anneke Luijten-Lub, Martin de Nobel en, uiteraard, de dames van het CHEPS-secretariaat, Gillian, Karin, Marlies en Monique.

Enschede, juni 2005

Harry de Boer, Leo Goedegebuure en Jeroen Huisman

1

Vraagstelling en verantwoording van het onderzoek

Vraagstelling

Op 27 februari 1997 is de wijziging van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) aangaande de universitaire bestuursorganisatie van kracht geworden (Staatsblad 117). Een wijziging die als Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) door het leven gaat. Met de invoering van de MUB werd het wettelijk kader voor de inrichting van het bestuur en beheer voor het eerst in ruim vijftientig jaar fundamenteel veranderd. Na afkondiging van de MUB in het Staatsblad moesten de universiteiten in een jaar de substantiële veranderingen doorvoeren. Dit is, met hier en daar een kleine vertraging, in het algemeen ook daadwerkelijk gebeurd.¹ In algemene zin kan worden vastgesteld dat de wettelijk opgelegde veranderingen in de universitaire bestuursorganisatie zijn doorgevoerd.

De centrale vraag van het onderhavige evaluatieonderzoek is of ruim zeven jaar na invoering de MUB naar behoren functioneert.² Biedt de huidige bestuursorganisatie een werkbaar kader voor de universiteiten? Hierbij wordt bezien wat voor keuzen de universiteiten hebben gemaakt en hoe de bestaande bestuursorganisatie door de universitaire gemeenschap wordt ervaren. Door de opvattingen over en ervaringen met het bestuur en beheer van de universiteiten systematisch te inventariseren, wordt een duidelijk beeld van de werking van de MUB verkregen.

De belangrijkste redenen tot wijziging van de bestuursstructuur van de universiteiten zijn de verhoging van de kwaliteit van de primaire processen, versterking van de bestuurskracht van de universiteit als maatschappelijke organisatie en de vergroting van haar zelfstandigheid.³ De veranderingen komen volgens de MvT in het algemeen op het volgende neer. Universiteiten krijgen de ruimte om hun zaken zoveel mogelijk zelf te regelen. Integraal management wordt op alle bestuursniveaus mogelijk gemaakt. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de inrichting van het onderwijs komen te liggen op het faculteitsniveau, waar de benoemde decaan de integrale scepter zwaait. Op het niveau van de opleiding wordt de positie van studenten op een aantal punten versterkt. De faculteit is de basis voor onderwijs en onderzoek, waarbij de mogelijkheden om het onderzoek zelfstandiger te positioneren in de vorm van onderzoekscholen worden versterkt. Op het topniveau wordt de positie van het college van bestuur versterkt, onder invoering

¹ Zoals onder andere blijkt uit het rapport van de klankbordgroep Invoering MUB (commissie Datema) uit 1998 en de zogenoemde zelfbezienningsrapporten van de universiteiten uit 2001.

² In overeenstemming met de door het ministerie van OCW opgestelde "Basisnotitie Kader en aanpak van de evaluatie MUB", 12 mei 2004.

³ Op grond van de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 646, nr. 3, pag. 2).

van een raad van toezicht. De universiteits- en faculteitsraden worden medezeggenschapsorganen voor personeel en studenten (in plaats van medebestuurdersorganen).

In dit evaluatieonderzoek hebben de volgende operationele doelstellingen van de MUB als leidraad gediend:⁴

1. Integraal management,
2. Heldere bevoegdheidsrelaties,
3. Volwaardige medezeggenschap,
4. Effectieve besluitvorming,
5. Autonomievergroting.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is waar mogelijk aansluiting gezocht bij eerder uitgevoerd onderzoek (zie hoofdstuk 2 van dit evaluatierapport). De meerwaarde van deze evaluatie moet vooral worden gezocht in de representativiteit van het verkregen empirisch materiaal, waarin praktisch alle geledingen binnen de universitaire gemeenschap (waar mogelijk) vergelijkbare vragen zijn voorgelegd over het bestuur en beheer van de universiteit. Tezamen met ander onderzoek biedt het volgens ons een goed beeld van de werking van de MUB.

Opzet van het onderzoek

Secundaire documentanalyse

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende methodieken gebruikt. Om een beeld te kunnen schetsen van de universitaire bestuursorganisatie zijn beleidsdocumenten van de dertien universiteiten alsmede eerdere evaluatiestudies op dit terrein geraadpleegd. Het gaat hierbij om documenten zoals bestuurs- en beheersreglementen, jaarverslagen alsmede instellingsplannen. Tevens zijn de websites van de universiteiten geraadpleegd. De landelijke evaluatiestudies die zijn bestudeerd, zijn onder andere het rapport van de commissie Datema, de evaluatie van de LSVb en het rapport "De bezinning op de MUB".⁵ Tot slot is voor de beschrijving en een beter begrip van de bestuurlijke organisatie ook gebruik gemaakt van specifieke evaluaties en wetenschappelijk onderzoek op dit terrein.⁶

⁴ Zie ook de doelstellingen zoals die zijn omschreven in de Nota naar aanleiding van het Kamerverslag (TK 1995-1996, 24646, nr.5).

⁵ Commissie Datema (1998) De kanteling van het universitaire bestuur (rapport van de commissie Klankbordgroep Invoering MUB). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. LSVb (2002) MUB - Een échte evaluatie. Utrecht, Landelijke Studentenvakbond (LSVb) en Landelijk Overleg Fracties (LOF): 64.

Van den Berg, J.J., H. van Bergen en R. Schouten (2001) De bezinning op de MUB - een tussenstand. Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek & - Advies.

Ministerie OCW (2001) Brief van de minister aan de Tweede Kamer over zelfbezinning op de MUB (12 november 2001). Zoetermeer, Ministerie OCW.

⁶ De Lange, W., G. Evers en H. van den Berg (2004) Tussen droom en daad. Verslag van de evaluatie van de bestuursstructuur van de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Tilburg, IVA.

Schriftelijke enquête

Naast deze secundaire analyse is een schriftelijke enquête opgezet.⁷ De vragenlijsten zijn naar verschillende groepen binnen de universiteit verstuurd om een representatief beeld te krijgen van de visies op de bestuursorganisatie. In de vragenlijsten zijn deels algemene vragen opgenomen (voor iedere groep dezelfde) en deels specifieke vragen toegesneden op een bepaalde groep of bepaald bestuursorgaan.

Er is in dit deel van het onderzoek een tweedeling in typen respondenten gemaakt. De eerste groep geënquêteerden zijn "bestuurlijk actieven". De tweede groep betreft personen die niet (direct) actief deelnemen aan het universitaire bestuur.⁸

Bij de "bestuurlijk actieven" gaat het om personen uit formele bestuursorganen op de verschillende niveaus binnen de universiteit.⁹ Concreet gaat het om de volgende personen:

- Leden van de Raad van Toezicht/Stichtingsbestuur
- Leden van het College van Bestuur (en Secretarissen van de Universiteit)
- Leden van de Centrale Medezeggenschapsorganen
- Decanen (en Directeuren bedrijfsvoering)
- Leden van de Facultaire Medezeggenschapsorganen
- Wetenschappelijk directeuren
- Leden van de Opleidingscommissies
- Opleidingsdirecteuren (of voorzitters van het Opleidingsbestuur)

De ervaringen en meningen van deze personen over de MUB zijn gepeild aan de hand van de eerder genoemde operationele doelstellingen van de MUB (integraal management, heldere verantwoordingsrelaties, volwaardige medezeggenschap en effectieve besluitvorming en

Haanstra, F. en M. Voorthuis (1999) Het functioneren van Opleidingscommissies in het HBO en WO. Een overzicht van de stand van zaken. Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut.

Faculteit Bedrijfskunde en Faculteit der Economische Wetenschappen (2004) De rol en taken van opleidingscommissies. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

De Boer, H. F. (2003) Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB) (dissertatie). Enschede, Center for Higher Education Policy Studies.

⁷ De respondenten zijn via e-mail benaderd met het verzoek om aan het onderzoek deel te nemen. De e-mail adressen zijn verkregen met hulp van een contactpersoon op iedere universiteit. De aangeschreven personen konden via het internet een vragenlijst invullen. De leden van de raad van toezicht en van het college van bestuur hebben per post een vragenlijst ontvangen.

⁸ Het wil zeggen dat zij geen zitting hebben in formele bestuursorganen zoals faculteitsraad of opleidingscommissie. Voor de studentengeleding en het ondersteunend personeel is dit tamelijk duidelijk. Het wetenschappelijk personeel kan 'gemakkelijker' actief deel uitmaken van het bestuur door zitting te hebben in commissies of advieslichamen (zij beschikken normaliter over meer ervaring met het bestuur van faculteit of universiteit dan studenten en OBP).

⁹ De secretaris en de directeur bedrijfsvoering vormen hierop een uitzondering. Deze posities komen wij dan ook niet op alle universiteiten en faculteiten tegen. Gezien hun positie en de mogelijke veranderingen hierin in vergelijking met het verleden hebben de onderzoekers deze personen toch aangeschreven. Ook hun veronderstelde kennis ter zake heeft de onderzoekers doen besluiten deze personen aan te schrijven, vooral waar het gaat om (mandatering van) beheerstaken.

autonomievergroting). Daarnaast zijn hen vragen voorgelegd over hoe zij inhoud geven aan hun wettelijk opgedragen taken. Welke invulling geven zij aan hun rol(len)?

Bij de survey onder de bestuurlijk actieven is in het onderzoek gekozen voor een tweeledige aanpak. Op het centrale niveau van de instellingen zijn alle leden van de Colleges van Bestuur (CvB), Raden van Toezicht (RvT), secretarissen (Sec) en leden van de Centrale Medezeggenschapsorganen (CMZ) aangeschreven met het verzoek een vragenlijst in te vullen. Op het facultaire niveau is aselect een steekproef getrokken.¹⁰ Van de geselecteerde faculteiten zijn de volgende personen opgenomen in de steekproef: de decaan (Dec), de directeur bedrijfsvoering (DB), de voorzitter(s) van het opleidingsbestuur c.q. de opleidingsdirecteur(en) (BO), de leden van het facultaire medezeggenschapsorgaan (FMZ), (maximaal drie) leden van een Bachelor-opleidingscommissie (OLC) en (maximaal tien) wetenschappelijk directeuren (WD) van onderzoeksinstituten van de geselecteerde faculteiten.

Met betrekking tot de tweede groep die is geënquêteerd is in het evaluatieonderzoek gekozen voor een gestratificeerde aselechte steekproef. De onderzoekspopulatie van niet direct bestuurlijk actieven is eerst opgedeeld in drie geledingen –wetenschappelijk personeel (WP), ondersteunend en beheerspersoneel (OBP) en studenten. Vervolgens is per universiteit voor de drie geledingen een aselechte trekking uitgevoerd; er zijn per instelling ongeveer 90 WP-ers, 50 OBP-ers en 100 studenten benaderd (in de Bijlage staan de exacte aantallen per universiteit vermeld).

Respons

In totaal zijn 4426 personen benaderd.¹¹ Hiervan hebben er 1369 de vragenlijst geretourneerd. Dit komt neer op een totale respons van 31%. De respons voor de bestuurlijk actieven is hoger dan de respons voor de andere groep (WP, OBP en studenten).

Bij de bestuurlijk actieven hebben in totaal 629 van de 1533 personen de vragenlijst ingevuld; de totale respons van deze groep bedraagt derhalve 41%. De respons van de afzonderlijke groepen is te vinden in de Bijlage. De percentages variëren weliswaar per respondentengroep, van 31% (OLC) tot 88% (Sec), maar stemmen tot tevredenheid. Een deel van de variatie is te verklaren door de omvang van de groepen als zodanig. Het (relatief) lage percentage van OLC-leden is hoogstwaarschijnlijk het gevolg van factoren als de relatief korte periode dat sommige OLC's functioneren en het relatief korte lidmaatschap van vooral studenten (zoals uit e-mail reacties op de survey is gebleken). De vertegenwoordiging per instelling varieert; dit is uiteraard het gevolg van de gekozen onderzoeksopzet. Het aantal geselecteerde faculteiten, instituten en opleidingen per instelling kan (sterk) verschillen, met diensgevolge

¹⁰ Eerst zijn de universiteiten alfabetisch gerangschikt, daarna hun faculteiten. Vervolgens is een op de drie faculteiten in het steekproefkader opgenomen. Het aantal geselecteerde faculteiten is meestal twee, soms drie of vier. Wageningen Universiteit en Research Center vormt hierop de uitzondering omdat deze instelling geen faculteiten kent; hier zijn de departementen/onderwijsinstituten opgevat als faculteiten.

¹¹ Er zijn feitelijk 4709 vragenlijsten verstuurd, maar een deel van de aangeschreven personen kan niet tot het steekproefkader worden gerekend (onjuiste adressering, langdurig ziek, van positie veranderd, etc.). Uiteindelijk bleek 6% van het samengestelde adressenbestand 'vervuld'.

consequenties voor de omvang van de steekproef per instelling. Samenvattend stellen de onderzoekers dat de steekproef een goede weergave is van de bestuurlijk actieve gemeenschap van de Nederlandse universiteiten en dat op basis van de verkregen gegevens een representatief inzicht ontstaat van de invulling en waardering van de MUB.

Voor de tweede groep in het onderzoek —de niet-bestuurlijk actieven, in dit rapport aangeduid als 'de bestuurden'— zijn in totaal 3044 personen benaderd met het verzoek om een elektronische vragenlijst in te vullen. Na correctie van onder andere onjuiste adresgegevens bestaat het steekproefkader uit 2893 personen: 1058 WP-ers, 597 OBP-ers en 1238 studenten. Van deze groep hebben 740 respondenten de vragenlijst geretourneerd (26%).¹² De respons van WP en OBP bedraagt voor beide 31% (resp. N=324 en N=186) en van de studenten 19% (N=230). De steekproef vormt een goede afspiegeling van het steekproefkader; dit geldt voor alle drie geledingen (zie Bijlage).¹³

Zoals het de onderzoekers voor ogen stond vormt de steekproef van WP, OBP en studenten een bont gezelschap. De leeftijden van de respondenten variëren van 17 tot en met 63 jaar, de lengte van de dienstverbanden verschilt eveneens sterk (van minder dan een jaar tot meer dan 42 jaar). De stafleden (WP en OBP) hebben praktisch allen een dienstverband van 0,4 FTE of meer. Vele wetenschappelijke disciplines zijn aanwezig: sociale (41%), natuur- (42%) en geesteswetenschappen (16%). Bij de studenten treffen wij zowel eerste (18%), tweede (13%), derde (21%), vierde (18%), vijfde (15%) als "meer dan vijfde" jaars (16%) studenten aan. Deze studenten zijn nagenoeg allemaal voltijdstudenten (96%). Bij het OBP verschillen de functies sterk: van bedrijfsarts, beleidsmedewerker, diensthoofd tot secretaresse. Bij het WP treffen wij hoogleraren (11%), UHD's (12%), UD's (34%), medewerkers onderwijs/-zoek (14%), promovendi (24%) en overig (5%) aan. Tot slot maakt 39% van de respondenten deel uit van een universiteit met een stelsel van gedeelde medezeggenschap en 61% van een universiteit met een ongedeeld stelsel. Kortom, de steekproef van de niet-bestuurlijk actieven is een representatieve weergave van de universitaire gemeenschap.

Samenvattend bieden de steekproeven, gelet op de respons, de mogelijkheid de vraag van het evaluatieonderzoek voor universitair Nederland te beantwoorden: hoe denkt de universitaire gemeenschap —al dan niet bestuurlijk actief— over de bestuursorganisatie van de instelling waaraan zij zijn verbonden?

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van de survey gepresenteerd op basis van de operationele doelstellingen van de MUB (transparantie, institutionele autonomie, medezeggenschap, integraal management en effectieve besluitvorming). Daarna wordt in

¹² In de bijlage staan 726 (i.p.v. 740) respondenten vermeld; dit heeft te maken met het feit dat een aantal respondenten niet kon worden herleid tot een instelling.

¹³ Een van de technische universiteiten is oververtegenwoordigd. Op twee universiteiten is het aantal studenten iets onder de maat en op één universiteit zijn studenten oververtegenwoordigd. Maar over het algemeen vormt de steekproef een zeer goede afspiegeling van het kader.

hoofdstuk 4 nader ingegaan op een beschrijving van de wijze waarop de bestuursorganen hun taken inkleden. Ook komen in datzelfde hoofdstuk de onderlinge verhoudingen en de bestuurscultuur aan bod. Na een hervorming is de groei in nieuwe rollen van groot belang; dat is, zoals de minister in 2001 verwoordde, niet zozeer een kwestie van 'structuur', maar vooral van 'cultuur'. In hoofdstuk 5 worden de conclusies van het onderzoek samengevat en gecontextualiseerd. Tot slot wijzen wij graag op de bijlagen waarin onder andere instellingsverslagen en enquête-uitkomsten in tabelvorm zijn opgenomen (de bijlagen zijn separate documenten en kunnen worden opgevraagd of via de websites van het Ministerie van OCW of van CHEPS worden gedownload). Allereerst wordt echter in hoofdstuk 2 ingegaan op de inhoud van de MUB en de eerste ervaringen die er mee zijn opgedaan.

2

De modernisering van het universitaire bestuur en beheer

Aan het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw bezwijkt de 'duplex ordo' als universitaire bestuursorganisatie onder de druk van maatschappelijke ontwikkelingen en de massificatie van het hoger onderwijs. In korte tijd is voor universiteiten een bestuursorganisatie van 'waarlijk revolutionaire allure' geïntroduceerd.¹⁴ Deze bestuursorganisatie —doorgaans aangeduid als WUB— is met enkele tussentijdse aanpassingen uiteindelijk ruim vijftientig jaar van kracht geweest om in 1997 te worden vervangen door de MUB.¹⁵ Binnen een halve eeuw is de universiteit veranderd van een onderdeel van de rijksoverheid (tak van de rijksdienst zonder eigen rechtspersoonlijkheid) tot een tamelijk zelfstandige organisatie met hier en daar 'private trekjes'. In diezelfde tijd zijn minimaal vier algemene bestuursmodellen de revue gepasseerd: van de 'duplex ordo' van de hooglerarenuniversiteit, via het representatieve leiderschapsmodel en wat later het gemengde leiderschapsmodel van de 'radenuniversiteit' naar het huidige bestuursmodel dat kan worden getypeerd als het uitvoerend leiderschapsmodel.¹⁶

Op 4 september 1995 dient de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Ritzen het voorontwerp van wet in bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal om de universitaire bestuursorganisatie te hervormen. De tijd blijkt rijp om universiteiten te voorzien van een nieuwe universitaire 'constitutie'. Op 19 maart 1996 is het wetsvoorstel tot wijziging van de WHW in verband met de bestuursorganisatie in universiteiten bij de kamer ingediend.¹⁷ De minister loodst dit wetsvoorstel vervolgens relatief snel door het parlement, zij het dat de behandeling in de Eerste Kamer nog onverwacht spannend is geweest. Op 27 februari 1997 wordt de wijziging van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) aangaande de universitaire bestuursorganisatie van kracht (Staatsblad 117).

¹⁴ Arriëns, T. E. H. (1970). Universitaire bestuursorganisatie. Alphen aan den Rijn, Samsom.

¹⁵ De Wet Universitaire Bestuurshervorming is op 9 december 1970 door het parlement aangenomen. De WUBse bestuursorganisatie kan worden getypeerd als een "representatieve en functionele geledingen democratie", hoewel de meningen over het democratisch gehalte van dit bestuursmodel uiteenliepen. Voor een overzicht: commissie Polak (1979) Gewubd en gewogen. Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, 15 515. 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij en de Boer, H.F. (2003) Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB) (dissertatie). Enschede, CHEPS.

¹⁶ de Boer, H., B. Denters en L. Goedegebuure (1998) "On boards and councils; shaky balances considered. The governance of Dutch universities." Higher Education Policy 11 (2/3): 153-164.

¹⁷ Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie), Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 646.

Met de invoering van de MUB is het wettelijk kader voor de inrichting van het bestuur en beheer op papier fundamenteel veranderd. De duale structuur waarin bestuur en raad gezamenlijk verantwoording dragen voor het universitaire bestuur, wordt vervangen door een meer monistische structuur. Waar ten tijde van de voorganger van de MUB (de WUB) het accent ligt op horizontaal bestuur, benadrukt de MUB de verticale verhoudingen binnen de universiteit. De bestuurlijke organisatie wordt als het ware gekanteld.¹⁸ Het primaat van het besturen is sinds 1997-1998 expliciet bij het bestuur van de universiteit neergelegd. De raden met gekozen vertegenwoordigers van personeel en studenten zijn medezeggenschapsorganen geworden en behoren niet langer als medebestuurder te functioneren.

De officiële doelstellingen van de minister zijn het verhogen van de kwaliteit van de primaire processen, het versterken van de bestuurskracht van de universiteit als maatschappelijke organisatie en het vergroten van de maatschappelijke zelfstandigheid van de universiteit. Deze doelstellingen moeten worden bereikt door invoering van de volgende veranderingen:

- De (mogelijkheid tot) invoering van 'integraal management' op alle organisatieniveaus. De scheiding tussen bestuur en beheer verdwijnt (grotendeels). De MUB biedt expliciet de mogelijkheid om bestuurs- en beheersbevoegdheden in één hand te leggen, wat een historische verandering is.
- De versterking van de posities van uitvoerende bestuursorganen —dat wil zeggen het college van bestuur en het decanaat.
- De verschuiving van de rol van de vertegenwoordigende raden van medebestuur naar medezeggenschap. De raden dienen te worden gezien als adviesraden met een aantal bijzondere bevoegdheden (wat hen in feite 'zwaar opgetuigde' adviesraden maakt).
- Het bieden van meer keuzemogelijkheden aan de universiteiten dan voorheen om de bestuursorganisatie 'naar eigen inzicht' in te richten. De intentie van de wetgever is om minder uniformerend te zijn en meer vrijheidsgraden te bieden.
- De introductie van een nieuw bestuursorgaan op het topniveau van de universiteit: de raad van toezicht.¹⁹ Deze raad bestaat uit vijf personen die door de minister worden benoemd. Deze raad is het aanspreekpunt van de minister.
- Het wegnemen van de wettelijke grondslag voor vakgroepen. Zij worden op grond van de MUB niet langer aangemerkt als bestuursorganen (in formele zin). De decaan heeft veel bevoegdheden van de 'oude' vakgroep gekregen.
- Bestuurders worden benoemd door een niveau hoger gelegen bestuursorgaan (decaan wordt bijvoorbeeld benoemd door college van bestuur).
- In de medezeggenschapsraden wordt het onderscheid tussen wetenschappelijk personeel en ondersteunend en beheerspersoneel opgeheven; de zetels worden bekleed door

¹⁸ commissie Datema (1998) De kanteling van het universitaire bestuur (rapport van de commissie Klankbordgroep Invoering MUB). Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

¹⁹ De drie bijzondere universiteiten kenden overigens al een soort van raad van toezicht in de vorm van het Stichtingsbestuur dan wel Verenigingsbestuur.

vertegenwoordigers van personeel (en van studenten). De verdeling tussen personeel en studenten is paritair (in het geval van de ongedeelde stelsels van medezeggenschap).

De bestuursorganen uit de MUB

De raad van toezicht bestaat uit drie tot vijf leden, die worden benoemd door de minister van OC&W voor een periode van maximaal vier jaar (met de mogelijkheid van herbenoeming voor maximaal nogmaals een periode). De universiteitsraad wordt daarbij gehoord. De raad van toezicht heeft een informatieplicht jegens de minister. De raad houdt toezicht op het college van bestuur, dient eventuele geschillen te beslechten en moet goedkeuring verlenen aan een aantal strategische instellingsdocumenten (instellingsplan, begroting, enz.).

Het college van bestuur bestaat uit maximaal drie personen, benoemd door de raad van toezicht. Een van de leden is de rector magnificus. De voorzitter van het college van bestuur —mogelijk zijnde de rector— vertegenwoordigt de universiteit in en buiten rechte. Bij benoeming van een collegelid wordt eerst de universiteitsraad gehoord. Het college is belast met het bestuur en het beheer van de universiteit (eenheid van bestuur en beheer) en is verantwoording verschuldigd aan de raad van toezicht.

De universiteit kent een college van promoties, bestaande uit hoogleraren, dat de doctoraten en eredoctoraten toekent. De samenstelling van dit college wordt bepaald in het bestuurs- en beheersreglement van de universiteit. Hierin kan worden vastgelegd dat het college van decanen optreedt als het college van promoties.

De decaan is het hoofd van de faculteit. In het Bestuurs- en Beheersreglement van een universiteit kan echter zijn besloten dat een bestuur aan het hoofd van de faculteit staat. Dit bestuur, onder voorzitterschap van de decaan, heeft dezelfde bevoegdheden en plichten als de decaan.²⁰ De decaan wordt benoemd door het college van bestuur; doorgaans voor een periode van tussen de drie en vijf jaar. Bij benoeming wordt de faculteitsraad gehoord. De decaan dient een hoogleraar te zijn (maar kan 'van buiten komen'). Hij is verantwoording verschuldigd aan het college van bestuur. De decaan kan voltijds besturen en beheren, maar kan dit ook in deeltijd doen. De decaan is belast met het bestuur en algemene leiding van de faculteit, alsmede met de inrichting ervan, en met organisatie en coördinatie van het onderwijs en onderzoek van de faculteit. Tevens verleent de decaan medewerking aan het bestuur van de universiteit als geheel en wel door middel van het voeren van overleg met het college van bestuur ter voorbereiding van de universitaire begroting en het instellingsplan.²¹

Hoogleraren blijven verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het daaraan gerelateerde onderwijs. De hoogleraar dient hierbij rekening te houden met de bevoegdheden van de decaan en het opleidingsbestuur.

²⁰ Het is de decaan vrij om een aantal personen aan te wijzen waarmee hij of zij een bestuursteam vormt. Formele, eenhoofdige leiding van de faculteit betekent in de praktijk dan vaak meerhoofdige leiding.

²¹ Dit betekent niet dat de decaan (volledig) ondergeschikt is aan het college van bestuur. Omdat de wetgever de faculteit autonomie geeft op het gebied van het onderwijs en onderzoek, kan de decaan tamelijk autonoom besturen. Het is immers de wetgever, en niet het college van bestuur, die de decaan bevoegdheden op deze gebieden verleent.

De relaties tussen hoogleraren, decanen, opleidingsbesturen en de leiding van onderzoeksinstituten zijn in de MUB niet erg eenduidig neergelegd. Dit kan worden uitgelegd op grond van de bedoeling van de wetgever om een kaderwet —met veel keuzeruimte— te scheppen, maar het kan eveneens gemakkelijk leiden tot onduidelijkheid.

Iedere opleiding van de faculteit kent een bestuur. Dit opleidingsbestuur kan bestaan uit één persoon (onderwijsdirecteur) of uit een meerhoofdig bestuur. In het laatste geval heeft ook een student zitting in het opleidingsbestuur. Nadere regels over het opleidingsbestuur staan in het faculteitsreglement. In het algemeen is het opleidingsbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding en de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling.

Daarnaast kent iedere opleiding een opleidingscommissie. Deze commissie bestaat voor de helft uit studentleden. In de praktijk komt het voor dat meerdere (kleine) opleidingen één opleidingscommissie kennen. De belangrijkste taken van de opleidingscommissie betreffen het geven van advies en het voeren van overleg over onderwijsaangelegenheden (zoals de onderwijs- en examenregeling en de uitvoering hiervan door het opleidingsbestuur).

De MUB geeft expliciet een aantal mogelijkheden tot het vormen van onderzoeksinstituten en onderzoekscholen, binnen en tussen universiteiten. De onderzoeksscholen of –instituten kunnen wat betreft het beheer in meer of mindere mate zelfstandigheid hebben. Dit kan bijvoorbeeld via het bestuurs- en beheersreglement of via een faculteitsreglement worden geregeld.

De raden op universitair en facultair niveau bestaan uit vertegenwoordigers van studenten en personeel. De wetgever heeft twee modaliteiten aangereikt: er kan worden gekozen voor een gedeelde en een ongedeelde structuur (art. 9.30 WHW). In het gedeelde stelsel worden personeel en studenten in afzonderlijke raden vertegenwoordigd. De Ondernemingsraad ressorteert onder de Wet op de Ondernemingsraden en wordt aangevuld met een afzonderlijk orgaan van medezeggenschap voor studenten (Studentenraad). Dit gedeelde model wordt daarom ook wel aangeduid als het WOR-model. De omvang van de ondernemingsraad en de studentenraad kan binnen een universiteit verschillen. Over een aantal zaken dienen de ondernemingsraad en de studentenraad zich in gezamenlijk uit te spreken (de Gezamenlijke Vergadering). In het ongedeelde model is er één medezeggenschapsraad. Op het centrale niveau van de instelling is dit de universiteitsraad, op facultair niveau is dit de faculteitsraad. De universiteitsraad bestaat uit ten hoogste vierentwintig leden, paritair verdeeld tussen personeel en studenten. De omvang van de faculteitsraden varieert (maar zij zijn beduidend kleiner dan de raden op centraal niveau). Voor de centrale diensten (bijvoorbeeld de bibliotheek) bestaan een of meer dienstraden om het personeel van deze centrale diensten te vertegenwoordigen. De medezeggenschapsraden dienen te worden gezien als adviesraden met een aantal bijzondere bevoegdheden (zoals instemmingsrechten en het initiatiefrecht). Deze raden hebben in vergelijking met hun illustere voorgangers belangrijke bevoegdheden verloren, maar hun bevoegdheden reiken verder dan uitsluitend gevraagd en ongevraagd advies geven (zie verder 'Titel 2 hoofdstuk 9 van de WHW over Medezeggenschap binnen de openbare universiteiten').

Er zijn vijf universiteiten met een gedeeld medezeggenschapsmodel: de Radboud Universiteit Nijmegen, de Technische Universiteit Delft, de Vrije Universiteit te Amsterdam, de Universiteit van Amsterdam en Wageningen Universiteit. De overige acht instellingen kennen een ongedeelde

model. De stelselkeuze kan eens in de vijf jaar opnieuw worden vastgelegd (en dus eventueel worden veranderd).²² Alleen de Universiteit Twente heeft sinds de invoering van de MUB haar stelselkeuze veranderd (van een gedeeld naar een ongedeeld model). De afgelopen jaren is de stelselkeuze maar bij weinig instellingen expliciet geëvalueerd. Uit diverse instellingsnotities krijgen wij de indruk dat de stelselkeuze geen 'hot issue' is en dat veranderingen op dit vlak, van de zijde van de universiteiten, niet voor de hand liggen.

In het rapport gaat de aandacht vooral uit naar de werking van en opvattingen over de formele bestuursorganen van de universiteiten (zoals tot nu toe in deze paragraaf beschreven). Hierbij kan de indruk ontstaan dat de bestuursorganisaties van de universiteiten sterk op elkaar lijken. Van de MUB zou een uniformerende werking uitgaan. De reikwijdte van deze uniformerende werking is echter beperkt. In de eerste plaats biedt de MUB de instellingen ruimte tot het maken van eigen keuzen; een uitgangspunt van door de minister destijds expliciet in de Memorie van Toelichting is verwoord. De keuze in het stelsel van medezeggenschap of de keuze van eenhoofdig of meerhoofdig leiderschap van de faculteit zijn hiervan voorbeelden. Bovendien bieden de voorgeschreven regelingen zelf vaak keuzen, zoals het hebben van een college van bestuur dat *maximaal* uit drie leden bestaat. In de tweede plaats kent iedere universiteit organen en posities die niet bij wet zijn voorgeschreven. Deze organen kunnen weliswaar geen bindende beslissingen nemen, maar spelen wel een rol in het bestuurlijk verkeer binnen de instelling. Zo kent de Technische Universiteit Delft op centraal niveau een kamer van hoogleraren en hebben de wetenschappelijk directeurs van de grote onderzoeksinstituten van de Universiteit Twente een plaats in het universitaire managementteam, samen met de decanen. Ook deze universitaire managementteams zijn geen wettelijk voorgeschreven organen.²³ Zij vormen een goed voorbeeld van niet wettelijk voorgeschreven organen die invloed hebben op de bestuurlijke gang van zaken binnen de universiteiten. Tot slot zijn er tal van overlegcircuits te vinden die zijn afgestemd op de lokale situatie. Binnen de wettelijke kaders treffen wij diverse bestuursvormen, -stijlen en -gewoonten aan, tussen en binnen universiteiten. In combinatie met de formele regels zorgen materiele regels en gewoonten voor variëteit in de universitaire bestuursorganisatie.

Al met al bestaat er een behoorlijke verscheidenheid aan bestuursorganisaties binnen het Nederlands wetenschappelijk onderwijs, wellicht groter dan in eerste oogopslag zou worden verwacht. Dit geldt beslist op het niveau van de 'decentrale eenheden' (afdelingen, instituten, capaciteitsgroepen, enzovoorts). De MUB leidt in bestuurlijk opzicht niet tot eenheidsworst (zoals trouwens ook de wettelijke kaders voor 1997 dat in de praktijk niet deden). In de bijlage is voor iedere universiteit een korte beschrijving gegeven van de belangrijkste bestuursorganen. Hieruit blijkt dat naast overeenkomsten ook verschillen bestaan tussen de universitaire bestuursorganisaties. Of de MUB voldoende vrijheidsgraden biedt voor de

²² Artikel 9.30 lid 2 van de WHW biedt de mogelijkheid, niet de verplichting, om maximaal eens per vijf jaar de keuze van het medezeggenschapsstelsel te heroverwegen.

²³ Voor dit inhoudsvolle en regelmatige overleg tussen de gezamenlijke decanen en het CvB —zoals de minister dit in 2001 uitdrukte— worden verschillende benamingen gebruikt zoals bestuurlijk overleg, managementteam of bestuursberaad). In hoofdstuk 4 wordt meer aandacht besteed aan dit overleg.

universiteit om op grond van eigen wensen en behoeften de organisatie zelfstandig bestuurlijk in te richten is een andere vraag.

Eerdere evaluatieonderzoeken

De MUB is vóór het onderhavige evaluatieonderzoek enkele keren geëvalueerd. De hier onder weergegeven conclusies omtrent de eerdere evaluaties van de MUB zijn voornamelijk gebaseerd op de 'bezinningsrapporten' van de instellingen en op de hierop gebaseerde brief van de minister aan de Tweede Kamer.²⁴

De invoering van 'integraal management' heeft in het algemeen goed uitgedaan en wordt, tenminste op centraal niveau, als winst gezien. Op facultair niveau is volgens de evaluaties ook nog te verdedigen dat integraal management tamelijk succesvol is. Maar lager in de universiteit (op het niveau van 'vakgroepen', secties, afdelingen, instituten en leerstoelen) blijkt het idee van integraal management met veel onzekerheid en onduidelijkheid gepaard te gaan, zo valt te lezen in menig universitaire zelfanalyse die de basis voor de evaluatie vormden.

De tweede doelstelling die centraal stond in de zelfevaluaties, is de totstandkoming van heldere verantwoordingsrelaties. Als het hierbij gaat om de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, dan blijkt de MUB voor meer transparantie te hebben gezorgd. Al nemen ook hier de problemen toe naarmate men lager in de universiteit komt. In de faculteit zijn de relaties tussen decanen, directeuren en leerstoelhouders niet altijd even doorzichtig.

Het beeld wordt veel minder transparant als openbaarheid onder de noemer van heldere verantwoordingsrelaties wordt geschaard. De wijze waarop beslissingen worden genomen is ondoorzichtig. Weinig vergaderingen zijn bijvoorbeeld openbaar. Dat begint bij de top van de universiteit en eindigt op de werkvloer. Door het besloten karakter van vele vergaderingen wordt gemakkelijk het beeld gevormd van achterkamertjespolitiek. Vooral de bestuurlijke overleggen tussen college van bestuur en decanen vormen voor velen een waar schimmenspel. Daar staat tegenover dat door de komst van managementteams op diverse universiteiten de communicatie tussen het instellings- en faculteitsniveau is verbeterd (hetgeen in het verleden doorgaans een moeilijk punt was). De minister concludeert over het bestuurlijk overleg in 2001: "De analyse van de zelfevaluaties maakt duidelijk dat op alle instellingen sprake is van een inhoudsvol en regelmatig overleg tussen de gezamenlijke decanen en het CvB. Het overleg heeft een concreet, direct werkgerelateerd karakter gericht op beleidsafstemming over de hoofdlijnen van het bestuur en beheer van de instelling (...). Regelmatic overleg tussen CvB en decanen wordt als zinnig en legitiem gezien binnen de

²⁴ Brief van 12 november 2001 op basis van een rapport van de B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies (van den Berg, J. J., H. van Bergen en R. Schouten (2001) De bezinning op de MUB - een tussenstand. Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek & - Advies.). Naast de hier weergegeven evaluaties hebben ook de LOF en LSVb gezamenlijk de MUB geëvalueerd ("*De MUB: Een echte evaluatie*") uit onvrede over de wijze waarop toenmalig onderwijsminister Hermans de wettelijk verplichte evaluatie heeft laten uitvoeren. Daarnaast hebben de universiteiten na invoering van de MUB hun zogenaamde stelselkeuze moeten evalueren.

universiteiten. Studenten en personeel blijken in het algemeen weinig zicht te hebben op de rol en het functioneren van de gezamenlijk decanen.”

De derde doelstelling die in de zelfevaluaties centraal stond, betreft volwaardige medezeggenschap. Praktisch een ieder is het er over eens dat daar onder het regime van de MUB (vooralsnog) geen sprake van is. Met de medezeggenschap is het in verschillende opzichten ronduit droevig gesteld en praktisch alle partijen lijken ervan doordrongen dat dit een slechte zaak is. Voor de situatie waarin de universitaire medezeggenschap een aantal jaren na de invoering van de MUB verkeert, worden verschillende oorzaken genoemd. Het college van bestuur wordt verweten dat de informatievoorziening regelmatig ontoereikend, onvolledig of te laat is. Communicatieproblemen veroorzaakt door informatietekort dragen niet bij tot een vruchtbare medezeggenschap. Bovendien wordt her en der gefluisterd dat het college van bestuur de universiteitsraad niet altijd even serieus neemt. Daarnaast wordt het college van bestuur vaak een-tweetjes met de decanen verweten. De invloedrijke bestuurlijke overleggen tussen college en decanen geven universiteitsraden het gevoel dat zij slechts ja en amen mogen zeggen. De universiteitsraad is dan niet meer dan het laatste hobbeltje in een besluitvormingsproces. Het mag de universiteitsraden in een aantal gevallen echter ook worden aangerekend dat zij zichtbaar moeite hebben te wennen aan het feit dat zij op basis van het wettelijk kader minder te vertellen hebben. De formele invloed van de raad is afgenomen (conform een van de bedoelingen van de MUB) en dat is blijkbaar niet altijd even eenvoudig te verwerken. De raden ondervinden bovendien problemen om hun functioneren publiekelijk kenbaar te maken. Afstemming tussen de raden op de verschillende niveaus is niet altijd optimaal en vruchtbare communicatie met de achterban is beperkt. Tot slot wordt regelmatig vernomen dat gebrekkige vaardigheden en beperkte beleidskennis van de leden van de medezeggenschapsraden een volwassen medezeggenschap in de weg staan.

De wetgever mag met het oog op de medezeggenschap voor de voeten worden geworpen dat hij een merkwaardige zetelverdeling heeft voorgeschreven voor de gekozen lichamen. Het gevolg is dat het wetenschappelijk personeel, en meer nog een deel daarvan (de hoogleraren), niet erg ruim zijn vertegenwoordigd.²⁵ Er zijn universiteitsraden waar geen enkele hoogleraar een zetel bekleedt. Het gevolg is een verlies van kennis in en status van de raden.

De leden van de universitaire gemeenschap, in de breedste zin van het woord, mogen zich aantrekken dat zij nauwelijks animo hebben voor bestuurlijke aangelegenheden. Velen zijn niet of nauwelijks bekend met het werk van de medezeggenschapsraden en interesseren zich er niet voor. Een uitgeholde raad die regelmatig voor voldongen feiten lijkt te worden geplaatst is geen lonkend perspectief voor personeel en studenten die steeds stelselmatiger worden afgerekend op hun prestaties. Een calculerende student of hoogleraar lijkt zijn tijd niet te willen verdoen aan medezeggenschapsactiviteiten. Zelfs het uitbrengen van een stem blijkt voor de overgrote meerderheid een te grote opgave.

Al deze problemen rond de medezeggenschap hebben tot gevolg dat het moeilijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor het medezeggenschapswerk. Soms is men met

²⁵ de Boer, H. (2002) "On Nails, Coffins and Councils." *European Journal of Education* 37 (1): 7-20.

voldoende kandidaten al tevreden. Verschillende raden kennen vacatures. Kortom, de medezeggenschap staat er in 2001 niet goed voor. Het gevaar van toenemende vervreemding dreigt evenals een vlucht naar meer informele circuits, wat bijdraagt tot minder transparantie.

Toenmalig minister Hermans ziet in het najaar van 2001 geen reden om de regelgeving voor de inrichting van het universitaire bestuur te veranderen. Wel doet hij een dringend beroep op de instellingen om met name op het gebied van de medezeggenschap de bestuurscultuur te verbeteren. De afzonderlijke instellingen ontplooiën hiertoe verschillende initiatieven (de zogenaamde verbeteracties, zie ook hoofdstuk 3). In de volgende hoofdstukken wordt bezien of deze situatie in 2005 wezenlijk is veranderd.

3

Beschrijving van de resultaten

Eindoordeel over de MUB

De regels voor de inrichting van het bestuur en beheer van universiteit en faculteit kunnen vanuit een groot aantal invalshoeken worden belicht en beoordeeld. Ieder lid van de universitaire gemeenschap heeft een beeld of indruk van de bestuursorganisatie, afhankelijk van positie en persoon. Natuurlijk is de een beter geïnformeerd dan de ander, of denkt dat te zijn. Soms is het beeld van de organisatie heel expliciet, soms ook impliciet of onbewust. Gezamenlijk vormen de verschillende indrukken een totaalbeeld van het universitaire bestuur en beheer. De respondenten is gevraagd dit totaalbeeld uit te drukken in een rapportcijfer.

De MUB scoort in de ogen van de respondenten gemiddeld een voldoende: de gemiddelde score is 6.38. Bijna tweederde van alle respondenten geeft hun bestuurlijke organisatie een voldoende (tussen de 5.5 en 7.5), 16% vindt de inrichting van het bestuur zeer goed tot uitstekend (7.5 en hoger) en een op de vijf respondenten kwalificeert het als onvoldoende. De gemiddelde scores voor de afzonderlijke instellingen variëren van minimaal 5.9 tot maximaal 6.7. Geen enkele instelling heeft dus een bestuursorganisatie die als onvoldoende wordt beoordeeld. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar stelselkeuze —gedeeld (N=492) versus ongedeeld (N=772)— dan zijn de “gedeelde” minder positief dan de “ongedeelde” (gemiddelden van respectievelijk 6.26 en 6.45). Het verschil in totaaloordeel tussen de bestuurlijk actieven en niet-bestuurlijk actieven is veel groter: de respondenten die bestuurlijk actief zijn geven hun bestuursorganisatie een 6.64 als gemiddeld rapportcijfer, terwijl de groep WP, OBP en studenten gemiddeld een 6.16 geven.

Tabel 1: Totaaloordeel over de universitaire bestuursorganisatie (in %)

Rapportcijfer	Totaal	Bestuurlijk actief	Bestuurden
<i>Dikke onvoldoende</i>	3	2	3
<i>Onvoldoende</i>	17	12	22
<i>Voldoende</i>	65	65	63
<i>Dikke voldoende</i>	16	22	12
N (=100)	1277	591	686
Gemiddeld rapportcijfer	6.38	6.64	6.16

Het positieve cijfer van de groep respondenten dat actief deel uitmaakt van de bestuursorganisatie is deels te danken aan het ‘management’: leden van het CvB, de RvT en decanen geven significant hogere cijfers (gemiddelden van respectievelijk 7.5, 7.3 en 7.8) dan leden van de CMZ, WD’s en leden van de OLC (gemiddelden van respectievelijk 6.3, 6.5 en 6.4). De onvoldoendes worden vooral toegekend door leden van de medezeggenschapsraden

en de opleidingscommissies. Echter ook bij deze groepen worden veel (dikke) voldoende gegeven: meer dan driekwart van de CMZ-leden – de minst positieve groep – geeft een voldoende. Bij de FMZ- en OLC-leden ligt dit percentage hoger.

Het oordeel van de groep bestuurden die niet direct actief bestuurlijk betrokken is als gezegd minder positief (zij het dat ook hier driekwart een voldoende geeft). Er is sprake van een klein (maar significant) verschil in oordeel tussen WP-ers, OBP-ers en studenten uit het gedeelde en het ongedeelde stelsel: de “gedeelde” geven een 6.06 en de “ongedeelde” een 6.22. Er bestaat eveneens een verschil tussen de geledingen: het oordeel van het wetenschappelijk personeel is gemiddeld genomen negatiever dan dat van de studenten en het ondersteunend en beheerspersoneel.²⁶ Leeftijd speelt hierbij overigens nauwelijks een rol. Een opsplitsing naar “10-jaar groepen” (<30, 31-40, etc.) laat geen significante verschillen zien. Zoals ook voor het rapportcijfer van de hele groep geldt, blijken er (kleine) verschillen te bestaan tussen de instellingen. De ‘slechtst’ scorende universiteit krijgt van eigen personeel en studenten gemiddeld een 5.73, terwijl de ‘beste’ bestuursorganisatie van deze groep een 6.36 krijgt.

Een in de ogen van de onderzoekers belangrijke vraag is of personeel en studenten de indruk hebben dat de zaken binnen de faculteit goed zijn georganiseerd en of de bestuurlijke gang van zaken binnen de faculteit het uitvoeren van de kernactiviteiten ondersteunt. Een goede organisatie van de opleiding betekent dat de inhoud van het programma van tevoren bekend is, dat de verschillende opleidingsonderdelen goed op elkaar zijn afgestemd, dat er weinig organisatorische knelpunten zijn, en dat, als die er zijn, men weet bij wie men moet zijn en dat de knelpunten vervolgens adequaat worden opgelost. Voor het OBP is een vergelijkbare vraag opgesteld, zij het dat een organisatie hier verwijst naar de wijze waarop de dienst waarbij men werkzaam is, is georganiseerd (duidelijke taken, goede afstemming etc.). Over de organisatie (van opleiding of dienst) is deze niet-bestuurlijke actieve groep gemiddeld genomen positief: 43% vindt de organisatie goed, 37% is neutraal en 20% beoordeelt de organisatie als slecht (verschillen tussen WP, OBP en studenten zijn er hier niet).

Daarnaast is personeel en studenten concreet gevraagd of voor het uitvoeren van de voornaamste werkzaamheden de bestuurlijke gang van zaken een belemmering vormt. In de ogen van meer dan 60% van deze groep is er niet of nauwelijks sprake van een dergelijke belemmering; 30% ervaart enige belemmering en 8% vindt dat de bestuurlijke gang van zaken het uitvoeren van de werkzaamheden sterk belemmert.

Samenvattend concluderen de onderzoekers dat in de ogen van de universitaire gemeenschap –al dan niet bestuurlijk actief– de bestuursorganisatie als geheel een voldoende krijgt. Dit oordeel is deels te danken aan actieve bestuurders (RvT-leden, CvB-leden en decanen); zij scoren gemiddeld hoog. Het wetenschappelijk personeel is minder positief. In het eindoordeel van de respondenten bestaan significante verschillen tussen enkele instellingen alsmede tussen de gekozen vorm van medezeggenschap. Deze verschillen zijn echter niet groot.

²⁶ Gemiddeld totaaloordeel WP 5.92 (N=299), OBP 6.27 (N=171) en studenten 6.40 (N=216).

Transparantie van de bestuurlijke organisatie

Een van onderliggende doelstellingen van de MUB is dat de bestuursorganisatie overzichtelijk moet zijn. Bestuurlijke relaties moeten helder zijn. Het moet voor een ieder binnen de organisatie duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. Bestuurders moeten kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden.

Transparantie van besluitvormingsstructuur is moeilijk eenduidig te omschrijven. Uit de in 2001 uitgevoerde zelfevaluaties van de universiteiten komt een beeld naar voren dat met de invoering van de MUB de transparantie is toegenomen waar het gaat om de toewijzing van verantwoordelijkheden. Het is volgens deze zelfevaluaties vaak wel duidelijk wie de belangrijkste beslissingen neemt. Tegelijkertijd bestonden er, althans voor een aantal partijen, nog onduidelikheden over bepaalde verantwoordingsrelaties en over de wijze waarop bepaalde besluiten tot stand kwamen (zie onder andere de brief van de minister aan de kamer (Ministerie OCW 2001)). Vele vergaderingen waren bijvoorbeeld niet openbaar. Ook het regelmatige overleg tussen CvB en gezamenlijke decanen droeg in de ogen van diverse partijen bij aan ondoorzichtige besluitvorming, zij het dat dit overleg ook (grote) pluspunten had.

Aan zowel de respondenten die een plaats hebben in het universitaire bestuur als het WP, OBP en studenten zijn items voorgelegd over verantwoordingsrelaties, duidelijkheid van regels en de interpretatie van bevoegdheden. Wij presenteren eerst de uitkomsten van de survey van de bestuurlijk actieven. Daarna gaan wij in op de uitkomsten van de andere groep, de bestuurden (het WP, OBP en de studenten).

Bestuurlijk actieven over transparantie

De bestuurlijk actieven is gevraagd in hoeverre zij zelf vinden dat de formele regels voor hun eigen functioneren duidelijk zijn. De formele regels zijn deels te vinden in de WHW, waar vooral algemeen-abstracte bevoegdheden in staan.²⁷ Daarnaast worden formele regels omschreven in universitaire en facultaire bestuursreglementen.²⁸ In deze reglementen worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuursorganen gespecificeerd. Ter illustratie: art. 9.14 stelt dat de decaan is belast met de algemene leiding van de faculteit. De decaan is voorts belast met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening en werkt mee aan het bestuur van de universiteit door onder meer het plegen van overleg met het college van bestuur ter zake van het instellingsplan en de begroting. Ook voor de andere bestuursorganen zijn dergelijke algemene regels te geven. De vraag, voorgelegd aan bijna alle bestuurlijk actieven, is of deze algemene regels voldoende duidelijk zijn voor het handelen van de bestuursorganen.

²⁷ Naast de WHW is ook te denken aan de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), waar algemene regels worden gegeven voor de medezeggenschap (waar het om een gedeeld model van medezeggenschap gaat).

²⁸ Bijvoorbeeld het Bestuurs- en Beheersreglement, het Faculteitsreglement, kiesreglement, enzovoorts.

Over het algemeen blijken de formele regels voor het eigen functioneren door de leden van de bestuursorganen behoorlijk duidelijk te worden gevonden. Van alle respondenten spreekt 60% van duidelijke formele regels, terwijl 14% de formele regels voor het eigen functioneren onduidelijk vindt. De formele regels voor het eigen functioneren wordt door weinigen als absoluut onduidelijk ervaren (gemiddeld scoren de respondenten 3.65 op een vijfpuntschaal van 'absoluut niet' tot 'volledig'). Voor CvB-leden en decanen bestaat nagenoeg volstrekte helderheid. De meeste onduidelijkheden worden ondervonden door de leden van de opleidingscommissies: daar vindt een op de vijf dat de formele regels niet duidelijk zijn.

Tabel 2: In hoeverre zijn de formele regels voor het eigen functioneren duidelijk (per bestuursorgaan, in %)

	<i>Totaal</i>	<i>CvB</i>	<i>CMZ</i>	<i>Decanen</i>	<i>FMZ</i>	<i>OLC</i>	<i>BO</i>	<i>WD</i>
<i>Absoluut niet</i>	4	0	3	0	3	5	3	4
	10	0	7	0	9	15	12	11
<i>Enigszins</i>	26	5	23	8	26	33	27	33
	38	29	41	50	46	33	27	33
<i>Volledig</i>	22	67	26	42	16	15	30	14
<i>N(=100%)</i>	519	21	137	12	134	154	33	27
<i>gemiddelde</i>	3.65	4.62	3.79	4.33	3.63	3.37	3.70	3.52

In het verlengde van het antwoord op de bovenstaande vraag wekt het geen verbazing dat de rol die een bestuursorgaan behoort te vervullen duidelijk is voor degenen die deel uitmaken van dat orgaan; over de 'eigen rol' bestaat voor 85% van de respondenten geen twijfel.²⁹ Dit betekent echter niet dat de rol die een bepaald bestuursorgaan behoort te vervullen ook voor anderen duidelijk is. Bijna 30% van de respondenten denkt dat de rol van hun bestuursorgaan voor anderen binnen de universiteit niet of nauwelijks duidelijk is (tegen 26% die denkt dat dit wel het geval is).³⁰ Decanen, leden van de RvT en in wat mindere mate leden van het CvB denken dat hun rol voor anderen duidelijk is. Twijfel bestaat bij relatief veel leden van de medezeggenschap, de opleidingscommissie en het bestuur van de opleiding. Zo denkt tussen de 38% en 40% van de medezeggenschap dat hun rol voor anderen onduidelijk is.

Op de vraag in hoeverre er in het afgelopen jaar sprake is geweest van interpretatieverschillen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bestuurlijke organen is verschillend gereageerd. CvB-leden en decanen vinden dat hier geen sprake van is geweest. Een behoorlijk deel van de centrale medezeggenschapsleden (39%), besturen van opleidingen (30%) en wetenschappelijk directeuren (26%) vindt daarentegen dat zich wel interpretatieverschillen hebben voorgedaan. De andere respondentengroepen nemen een tussenpositie in.

²⁹ Als er al twijfel over de eigen rol is dan is die te vinden bij het bestuur van de opleiding, de opleidingscommissie en de facultaire medezeggenschap (zij het dat ook hier over het algemeen duidelijkheid troef is). Onduidelijkheid over de eigen rol houdt niet per se in dat een bestuursorgaan niet naar behoren zijn taken kan vervullen. Zo geeft 91% van de opleidingsbestuurders te kennen dat zij er in zijn geslaagd hun taken naar behoren te vervullen.

³⁰ De vraag luidt "in hoeverre is naar uw oordeel de rol van [uw bestuursorgaan] voor anderen binnen de universiteit/faculteit duidelijk?"

De wetgever heeft de medezeggenschap opgedragen zorg te dragen voor het vergroten van de openbaarheid, openheid en het onderling overleg binnen de instelling. Tweederde van de raadsleden —op zowel centraal als facultair niveau— vindt dat dit ook is gebeurd. Een derde van de raadsleden vindt dat de medezeggenschapsraad hier niet goed in is geslaagd. In het onderzoek is daarnaast de stelling geponeerd dat deze taak zou moeten worden uitgevoerd door het bestuurlijk overleg³¹ (dat wil zeggen het reguliere overleg tussen CvB en decanen). De reden om deze stelling op te nemen is dat dit informele orgaan op alle instellingen een belangrijke plaats inneemt, maar tegelijkertijd veelal in beslotenheid vergadert. De meningen over deze stelling lopen sterk uiteen. CvB-leden zijn het (zeer) oneens met deze stelling, terwijl CMZ-leden het met de stelling (zeer) eens zijn.

Over een aantal verantwoordingsrelaties zijn specifieke vragen gesteld, onder andere over de verantwoordingsrelatie tussen universiteit en minister, tussen CvB en RvT en tussen CvB en decanen. Zijn deze relaties voor de betrokkenen binnen de universiteit duidelijk?

De respondenten op het centrale niveau van de instelling (inclusief decanen) is gevraagd of de verantwoordingsrelatie tussen de universiteit en de minister duidelijk is. De meningen hierover zijn sterk verdeeld, ook binnen de onderscheiden bestuursorganen: 48% van de RvT-leden spreekt van een duidelijke verantwoordingsrelatie tussen universiteit en minister, 52% geeft aan dat deze onduidelijk is; 52% van de CMZ-leden vindt deze relatie onduidelijk, 48% niet; tweederde van de CvB-leden acht de relatie tussen universiteit en minister helder, een derde niet. Ook de verantwoordingsrelatie tussen RvT en minister —alleen voorgelegd aan RvT-leden— schept grote verdeeldheid: ruim de helft van de RvT-leden vindt deze relatie duidelijk, een kleine minderheid rapporteert onduidelijkheid. Op de vraag in hoeverre de verantwoordingsrelatie tussen het CvB en de RvT duidelijk is, geven de CvB-leden aan dat deze relatie (zeer) duidelijk is (één uitzondering daargelaten). Deze opvatting wordt onderschreven door praktisch alle RvT-leden (91%). Deze verantwoordingsrelatie leidt – volgens CvB-leden – niet tot spanningen tussen deze twee bestuurlijke gremia. Ook is gevraagd naar de duidelijkheid van de verantwoordingsrelatie tussen CvB en decanaat. Een uitzondering daargelaten spreken CvB-leden en decanen van een relatie die aan duidelijkheid weinig te wensen over laat. De verantwoordingsplicht van decanen jegens het CvB heeft de afgelopen twee jaar naar eigen zeggen (absoluut) niet tot spanningen tussen beiden geleid. Tot slot is de verantwoordingsvraag gesteld op decentraal niveau, namelijk de verantwoordingsplicht tussen opleidingsbestuur en decaan en tussen wetenschappelijk directeur en decaan. Meer dan driekwart van de opleidingsbestuurders geeft aan dat er de afgelopen twee jaar (absoluut) geen spanningen hebben bestaan in hun verantwoordingsplicht jegens de decaan. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen decaan en wetenschappelijk directeur (70%).

Naar aanleiding van eerdere evaluaties is in dit onderzoek ook expliciet een vraag opgenomen over de duidelijkheid van de rol van de RvT. Eerder in deze paragraaf is gerapporteerd dat de

³¹ Dit reguliere overleg is op alle universiteiten te vinden. Het is op verschillende manieren vernoemd: universitair managementteam, groepsraad, bestuurlijk overleg, enzovoorts. Elders in dit rapport gaan wij nader in op de rol van dit reguliere overleg.

RvT-leden zelf het idee hebben dat hun rol voor anderen tamelijk duidelijk is. Dit beeld wordt door veel anderen niet onderschreven. Voor veel groepen binnen de universiteit is niet duidelijk wat de RvT in de praktijk voor de universiteit betekent. Vooral op het niveau van de faculteit geven BO's (51%), FMZ-leden (61%) en OLC-leden (73%) aan dit (absoluut) niet te weten. Ook op het centrale niveau is dit voor bijna de helft van de medezeggenschapsraadsleden (46%) niet duidelijk. Alleen voor het CvB en voor de helft van decanen is de praktische betekenis van de RvT voor de universiteit (zeer) duidelijk.

Tabel 3: In hoeverre is het duidelijk wat de RvT in de praktijk voor de universiteit betekent? (naar bestuursorgaan, in %)

	CvB	CMZ	Decanen	FMZ	OLC	BO	WD
<i>Absoluut niet</i>	0	20	17	34	37	29	30
<i>Nauwelijks</i>	0	26	0	28	36	26	30
<i>Enigszins</i>	9	27	33	29	20	26	30
<i>Behoorlijk</i>	44	18	33	7	4	9	9
<i>Volledig</i>	48	10	17	2	4	11	0
<i>N(=100%)</i>	21	143	12	134	163	35	23

Naast de duidelijkheid van bevoegdheden, rollen en onderlinge relaties is alle bestuurlijk actieven ook gevraagd een algemeen oordeel te vellen over de helderheid van de besluitvorming (op respectievelijk het instellings- en facultaire niveau). In hoeverre is een doorzichtige besluitvorming in de ogen van de respondenten kenmerkend voor de universiteit (c.q. faculteit)? Uit de onderstaande tabel komt een gematigd beeld naar voren. Een doorzichtige besluitvorming is in de ogen van de respondenten in ieder geval niet zeer kenmerkend. Ook kan worden geconstateerd dat de besluitvorming niet zeer ondoorzichtig wordt gevonden, al zijn in deze categorie wel antwoorden te vinden. Het gros van de respondenten vindt dat de besluitvorming enigszins als doorzichtig te kwalificeren is, waarbij CvB, RvT, decanen en DB wat positiever in het oordeel zijn dan raads- en commissieleden en de BO en WD.

Tabel 4: In hoeverre is het kenmerkend voor de universiteit/faculteit dat de besluitvorming doorzichtig is? (naar bestuursorgaan, in %)

	CvB	RvT	CMZ	Sec	Dec	DB	BO	OLC	WD	FMZ	totaal
<i>Absoluut niet</i>	4		15				18	14	4	7	10
<i>Nauwelijks</i>	13	9	31			8	18	30	22	29	25
<i>Enigszins</i>	30	44	35	50	8	46	38	42	61	42	40
<i>Kenmerkend</i>	52	37	18	50	75	46	18	14	9	21	22
<i>Zeer kenmerkend</i>		9	2		17		9		4	1	2
<i>(=100%)</i>	23	43	144	6	12	13	34	160	23	133	591

Bestuurden over transparantie

Uiteraard is het van groot belang de percepties over transparantie te achterhalen van diegenen die het bestuur van universiteit en faculteit vormen. Maar hoe transparant vinden de bestuurden hun organisatie? Is het voor hen duidelijk wie de belangrijkste beslissingen neemt en hoe deze worden genomen?

Aan WP en studenten is een aantal vragen voorgelegd over de duidelijkheid van de besluitvorming rond de primaire processen. Studenten is gevraagd of het voor hen duidelijk is *wie* de belangrijkste beslissingen neemt over het onderwijs in de faculteit en *hoe* deze beslissingen worden genomen. Naast deze vragen is het WP ook gevraagd naar de transparantie van de besluitvorming over het onderzoek. In de onderstaande tabel staan de uitkomsten gepresenteerd.

Tabel 5: Transparantie van de bestuursorganisatie volgens de bestuurden (in %)

	totaal	WP	stud
Is het duidelijk wie de belangrijkste beslissingen neemt over het onderwijs?			
Absoluut niet	8	4	13
nauwelijks	37	30	47
behoorlijk	44	50	35
volstrekt	12	17	5
N (=100)	547	321	226
Is het duidelijk hoe de belangrijkste beslissingen over het onderwijs worden genomen?			
Absoluut niet	13	9	16
nauwelijks	51	49	57
behoorlijk	30	35	24
volstrekt	6	7	4
N (=100)	547	321	226
Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid van de faculteit?			
Absoluut niet		4	
nauwelijks		30	
behoorlijk		46	
volstrekt		19	
N (=100)		321	
Is het duidelijk wie de belangrijkste beslissingen neemt over het onderzoek?			
Absoluut niet		6	
nauwelijks		31	
behoorlijk		51	
volstrekt		12	
N (=100)		321	
Is het duidelijk hoe de belangrijkste beslissingen over het onderzoek worden genomen?			
Absoluut niet		14	
nauwelijks		45	
behoorlijk		35	
volstrekt		6	
N (=100)		321	

Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor het onderzoeksbeleid van de faculteit?			
Absoluut niet		10	
nauwelijks		34	
behoorlijk		41	
volstrekt		15	
N (=100)		321	
De bevoegdheden over onderwijsaangelegenheden zijn binnen de faculteit sterk versplinterd			
Zeer oneens	3	4	2
Oneens	51	49	54
Eens	39	39	39
Zeer eens	6	7	5
N (=100)	525	307	218
De bevoegdheden over onderzoeksaangelegenheden zijn binnen de faculteit sterk versplinterd			
Zeer oneens		4	
oneens		43	
eens		45	
zeer eens		9	
N (=100)		306	
De organisatie van het onderwijs van de faculteit is overzichtelijk			
Zeer oneens		12	
Oneens		42	
Eens		43	
Zeer eens		4	
N (=100)		313	
De organisatie van het onderzoek van de faculteit is overzichtelijk			
Absoluut niet		10	
nauwelijks		48	
behoorlijk		37	
volstrekt		5	
N (=100)		311	

De diversiteit in de opvattingen over transparantie van de bestuurlijke organisatie is tamelijk groot; zowel het percentage respondenten dat de besluitvorming binnen de faculteit transparant vindt als het percentage dat dit niet vindt, is substantieel. Dit betekent dat de uitkomsten geen eenduidig antwoord geven op de vraag of de huidige bestuursorganisatie transparant is.

Hoewel sprake is van verdeeldheid vinden veel respondenten dat zij met betrekking tot de kernactiviteiten van WP en studenten –onderwijs en onderzoek– feitelijk niet echt weten hoe het zit. Tussen de 38% en 59% van de WP-ers zegt niet te weten **wie** de belangrijkste beslissingen over het onderzoeksbeleid neemt en **hoe** de beslissingen hierover worden genomen. Voor veel studenten (60%) is het niet duidelijk wie de belangrijkste onderwijsbeslissingen neemt.

Het minst duidelijk is **hoe** de belangrijkste beleidsbeslissingen binnen de faculteit tot stand komen. Voor rond de 60% van het WP en meer dan 70% van studenten is het onduidelijk hoe

de belangrijkste beslissingen over het primaire proces worden genomen. Over wie uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het beleid bestaat (wat) meer duidelijkheid; twee op de drie WP-ers weet wie verantwoordelijk is voor het onderwijsbeleid. Maar ook hier kan men tegenwerpen dat 45% van de academici niet weet wie er verantwoordelijk is voor het onderzoeksbeleid. Dit laatste geldt niet alleen voor de medewerkers onderwijs/onderzoek (61%) en promovendi (47%), maar ook voor UD's (41%) en UHD's (36%).

Een mogelijke verklaring voor het tamelijk hoge percentage WP-ers dat aangeeft niet te weten hoe en door wie de belangrijkste beslissingen worden genomen zou kunnen zijn dat zij (nog) niet vertrouwd zijn met de organisatie. Echter de meesten lopen al enige tijd mee: 90% van de WP-ers werkt meer dan een jaar bij de organisatie en 95% heeft een dienstverband van meer dan 0.4 FTE. Ook leeftijd blijkt in dit verband geen significante factor te zijn. Een veronderstelling zou kunnen zijn dat de functie van invloed is. Promovendi en medewerkers onderwijs/onderzoek blijken gemiddeld op een aantal van deze vraagstukken minder zicht te hebben dan hoogleraren. Maar zoals aangegeven blijkt ook een deel van de hoogleraren, UHD's en UD's onduidelijkheid te ervaren.

Een andere verklaring kan zijn dat WP-ers 'ver van het bestuur staan', deels door eigen opstelling (weinig belangstelling), deels door de structuur (weinig mogelijkheden). De organisatie zou onoverzichtelijk kunnen zijn ingericht of bevoegdheden zouden contrair aan de bedoelingen van de MUB versplinterd kunnen zijn. Ruim de helft van het WP blijkt inderdaad te vinden dat zowel de organisatie van het onderwijs als dat van het onderzoek binnen de faculteit onoverzichtelijk is. Iets minder dan de helft van het WP vindt dat de onderwijsbevoegdheden versplinterd zijn (46%), wat onderschreven wordt door de studenten (44%). Een krappe meerderheid van het WP vindt de onderzoeksbevoegdheden gefragmenteerd.

Het voert in de ogen van de onderzoekers te ver om op grond van deze gegevens te spreken van een duidelijk gebrek aan transparantie; daarvoor zijn er teveel respondenten die aangeven wel te weten hoe en door wie belangrijke beslissingen worden genomen. Maar tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat voor veel academici en studenten onduidelijkheid bestaat over deze zaken. Van een glasheldere bestuursorganisatie, bezien vanaf de werkvloer, kan met andere woorden evenmin worden gesproken.

Samenvattend concluderen de onderzoekers dat het te ver voert om de universitaire bestuursorganisatie ondoorzichtig te noemen. Echter, van volledige transparantie kan evenmin worden gesproken. Er bestaat in algemene zin een behoorlijk verschil in perceptie tussen bestuurlijk actieven en de bestuurden. De bestuurden weten, zonder een erg somber beeld te schetsen, lang niet altijd van de hoed en de rand. Voor de bestuurlijk actieven is de organisatie transparanter ("maar da's logisch"). Op een flink aantal punten merken zij de universiteit als transparant aan. Taken, bevoegdheden en rollen voor het eigen functioneren van de bestuursorganen worden doorgaans duidelijk gevonden. Toch is in de ogen van

een relatief groot aantal leden van de medezeggenschapsraden de rol van deze raden voor anderen niet duidelijk. Dit geldt in mindere mate ook voor de bestuursorganen. Verantwoordingsrelaties zijn vaak helder, met uitzondering van die tussen universiteit en minister en tussen minister en RvT.

De functie die de RvT in de praktijk voor de universiteit vervult, is voor de meeste leden van de universitaire gemeenschap niet duidelijk, met uitzondering van het CvB en de helft van de decanen.

Institutionele autonomie

Sinds halverwege de jaren tachtig is, met het verschijnen van de beleidsnota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit in 1985, van overheidswege een beleidslijn ingezet die de autonomie van de universiteit als maatschappelijke organisatie beoogt te vergroten. Dit streven is tevens een van de centrale doelstellingen van de MUB. Het door de wetgever vastgestelde kader moet handvatten bieden aan de universiteit om (behoorlijk) zelfstandig te opereren.

In het onderzoek is een aantal items in de vragenlijsten opgenomen dat betrekking heeft op de autonomie van de instelling. Deze vragen zijn alleen aan (een deel van) de bestuurlijk actieven gesteld. Zij spitsen zich toe op de kernvraag of er sprake is van voldoende instellingsautonomie voor de universiteit om daadwerkelijk als zelfstandige maatschappelijke organisatie te functioneren.

Is de hedendaagse universiteit in staat om in te spelen op maatschappelijke veranderingen? Het merendeel van de respondenten op zowel centraal als facultair niveau vindt dat er wat betreft het onderwijs voldoende kan worden ingespeeld op veranderingen in de omgeving. Hetzelfde beeld ontstaat voor het onderzoek. Dit positieve beeld wordt overigens niet door iedereen gedeeld: over onderwijsaanpassingen is een behoorlijk deel van de wetenschappelijk directeuren (43%), CMZ-leden (40%), OLC-leden (35%), fmz-leden (31%) en RvT-leden (30%) minder optimistisch gestemd. Het beeld bij het onderzoek is positiever; daar wordt 'alleen' door een redelijk deel van de wetenschappelijk directeuren (35%), RvT-leden (31%) en opleidingsbesturen (23%) twijfel over het aanpassingsvermogen uitgesproken.

Tabel 6: De universiteit respectievelijk faculteit kan – wat betreft het onderwijs – voldoende inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij (per bestuursorgaan en in %)

	<i>CvB</i>	<i>RvT</i>	<i>CMZ</i>	<i>Decanen</i>	<i>FMZ</i>	<i>OLC</i>	<i>BO</i>
	<i>Centraal niveau</i>			<i>Facultair niveau</i>			
<i>Zeer oneens</i>	5	2	4	0	2	3	3
<i>Oneens</i>	23	27	36	8	29	33	20
<i>Eens</i>	73	68	57	75	62	59	69
<i>Zeer eens</i>	0	2	3	17	6	6	9
<i>N(=100%)</i>	22	44	138	12	130	157	35

Tabel 7: De universiteit respectievelijk faculteit kan – wat betreft het onderzoek – voldoende inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij (per bestuursorgaan en in %)

	<i>CvB</i>	<i>RvT</i>	<i>CMZ</i>	<i>Decanen</i>	<i>FMZ</i>	<i>WD</i>	<i>BO</i>
	<i>Centraal niveau</i>			<i>Facultair niveau</i>			
<i>Zeer oneens</i>	0	2	1	0	1	9	3
<i>Oneens</i>	14	29	22	0	19	26	27
<i>Eens</i>	82	69	66	92	64	65	68
<i>Zeer eens</i>	5	0	11	8	16	0	3
<i>N(=100%)</i>	22	44	122	12	116	23	34

Hoewel de universiteit volgens bijvoorbeeld veel CvB-leden goed kan inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, vinden, met één uitzondering, alle CvB-leden desalniettemin dat de institutionele autonomie (verder) moet worden vergroot. De leden van de raad van toezicht en de centrale medezeggenschap delen deze opvatting, zij het in minder grote getale: 31% van de CMZ en 26% van de RvT-leden vinden een toename van de institutionele autonomie niet nodig.

Dit beeld spoort goed met de uitkomsten op de vraag of de minister op voldoende afstand staat van de universiteit. Het merendeel van de CvB-leden vindt van niet (76%). De leden van RvT en CMZ zijn verdeeld. Een krappe meerderheid van de RvT-leden vindt dat de minister op voldoende afstand staat; een opvatting die door 48% van de CMZ-leden wordt gedeeld. De decanen hebben een ietwat afwijkende mening: de institutionele autonomie moet worden vergroot, maar de minister staat volgens zeven van de elf decanen op voldoende afstand.

Samenvattend stellen de onderzoekers dat de universiteiten naar het zich laat aanzien voldoende kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving. Desalniettemin ziet met name het college van bestuur de minister liever op wat grotere afstand van de universiteit en ziet een meerderheid van de bestuurlijk actieven graag dat de instellingsautonomie wordt vergroot.

Volwaardige medezeggenschap

Volwaardige medezeggenschap is waarschijnlijk het meest controversiële onderwerp als het gaat om (veranderingen in) de universitaire bestuursorganisatie. De kanteling van de universiteit in de vorm van representatieve bestuursorganen die medebestuur omgezet zien worden in medezeggenschap is vanaf de indiening van wetsvoorstel in 1995 onderwerp van debat geweest. Uit de eerdere zelfevaluatie van de universiteiten in 2001 komt het beeld naar voren dat er nog het een en ander schort aan de volwaardigheid van de medezeggenschap. Sindsdien zijn reparaties en verbeteringen aangekondigd.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de survey ruim aandacht is besteed aan dit onderwerp, al hechten de onderzoekers er aan te benadrukken dat de MUB om meer draait dan medezeggenschap alleen. Er zijn in de survey items opgenomen over de procesgang rond en uitkomsten van medezeggenschap. Vragen over de medezeggenschap zijn zowel voorgelegd aan de bestuurlijk actieven als aan de bestuurden. In deze paragraaf worden de algemene bevindingen gepresenteerd. Naast de universiteitsraad en de faculteitsraad —of hun broertjes in het gedeelde stelsel— noemt de wetgever nog twee andere medezeggenschapsraden: de medezeggenschapsraad voor interuniversitaire onderzoeksinstituten en –scholen en de dienstraad ten behoeve van de centrale diensten van de universiteit. In het evaluatieonderzoek is aan deze raden geen aandacht besteed.³²

De wetgever heeft met de invoering van de MUB medebestuur willens en wetens omgezet in medezeggenschap (om 'integraal management' mogelijk te maken). Deze medezeggenschap moet wel 'volwaardig' zijn, zij het dat hieronder uiteraard verschillende dingen kunnen worden verstaan. De wetgever heeft hiertoe de vertegenwoordigende raden op zowel centraal als facultair niveau verschillende instemmings-, advies- en algemene bevoegdheden gegeven. Wij hebben volwaardige medezeggenschap omschreven als het feitelijk waarmaken van het recht van medewerkers en studenten om invloed uit te oefenen; deze invloedsoefening kan op verschillende manieren plaatsvinden. Wij hebben een algemeen onderscheid gemaakt tussen a) meedenken, b) meedenken en meepraten en c) meedenken, meepraten en meebeslissen. De respondenten is vervolgens gevraagd welke van deze drie opties het best met hun persoonlijke opvattingen over medezeggenschap overeenkomt en welke optie in feite binnen universiteit, faculteit of dienst opgeld doet.

³² In de groep 'OBP' zitten respondenten die zich laten vertegenwoordigen in een dienstraad; hun antwoorden zijn dus meegenomen maar niet als aparte groep. Aan de WD's is gevraagd of de medezeggenschap van het personeel bij de onderzoeksinstituten goed is geregeld. Dit personeel kan vertegenwoordigd zijn via de facultaire medezeggenschap of in geval van een onderzoeksinstituut of –school via een aparte raad. 70% van de WD's (N=23) vindt dat de medezeggenschap van hun personeel (zeer) goed is geregeld.

Tabel 8: De gewenste en feitelijke betekenis van volwaardige medezeggenschap naar bestuursorgaan of groep (in %)

	CvB	RvT	CMZ	dec	bo	OLC	wd	fmz	WP	st	OBP
Medezeggenschap zou moeten inhouden:											
Weet niet / geen mening	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6	4
Meedenken	0	0	1	0	3	1	0	0	3	2	3
Meepraten	83	69	23	75	51	18	36	17	19	20	21
Meebeslissen	17	31	77	25	46	82	64	83	73	72	72
N (=100%)	23	45	144	12	35	162	22	134	321	227	180
Medezeggenschap betekent in de praktijk:											
Weet niet / geen mening	-	-	-	-	-	-	-	-	33	45	24
Meedenken	0	0	18	0	23	23	23	12	13	7	12
Meepraten	52	54	64	75	60	69	68	59	44	39	55
Meebeslissen	48	46	18	25	17	8	9	29	9	10	10
N (=100%)	23	41	143	12	35	156	22	132	322	227	179

Uit de tabel blijkt dat er significante verschillen in opvatting zijn binnen bepaalde groepen en vooral tussen de groepen over wat volwaardige medezeggenschap zou moeten zijn. Over wat medezeggenschap thans in de praktijk inhoudt verschillen de meningen ook, maar in mindere mate. De vaak grote meerderheid van de respondenten van veel groepen vindt dat medezeggenschap binnen de universiteit³³ zou moeten inhouden 'meedenken, meepraten en meebeslissen'. Deze opvatting is populair bij de raadsleden, de OLC, de WD's en de bestuurden (WP, studenten en OBP). Dit neemt niet weg dat ruwweg tussen de 20% en 25% van deze groepen zich ook kan vinden in de lichtere variant van 'meedenken en meepraten'. CvB-leden, decanen en RvT-leden achten deze laatste variant van 'meedenken en meepraten' de meest gewenste optie. De meningen van de RvT-leden zijn overigens enigszins verdeeld: bijna een op de drie ziet meebeslissen ook als een element van de medezeggenschap. Verdeelde meningen komen wij ook tegen bij de opleidingsbestuurders. De meest lichte vorm van medezeggenschap —meedenken— wordt door praktisch niemand als wenselijk beschouwd.

De praktijk —althans in de perceptie van de respondenten— is anders dan de gewenste vorm van medezeggenschap. 'Meedenken' blijkt bijvoorbeeld nu wel een medezeggenschapsvorm te zijn die zich in de ogen van een aantal opleidingbesturen, wetenschappelijk directeuren en raads- en commissieleden voordoet.

Met uitzondering van de decanen komt bij geen enkele groep de gewenste situatie overeen met de feitelijke. Het overgrote deel van de CvB-leden schaart zich achter de optie van

³³ We zullen hier spreken van medezeggenschap binnen de universiteit 'in zijn geheel'. Wij bedoelen hiermee dus niet uitsluitend de medezeggenschap op het centrale niveau, maar tevens de medezeggenschap op het facultaire niveau. In de vragenlijsten is aangesloten bij het niveau waarop de respondent actief is; de leden van de opleidingscommissie is bijvoorbeeld gevraagd naar de medezeggenschap binnen de faculteit.

'meedenken en meepraten', maar de helft ziet in de praktijk een medezeggenschapsvorm van 'meedenken, meepraten en meebeslissen'. Ook bij de RvT-leden vindt een verschuiving in deze richting plaats. Bij alle andere groepen beweegt het verschil tussen gewenste en ervaren vorm van medezeggenschap zich in de andere richting. 'Meedenken en meepraten' is de vorm die bijvoorbeeld de meeste raads- en commissieleden in de praktijk ervaren.

In het algemeen kan worden gesteld dat ruwweg tussen de 50% en 75% oordeelt dat medezeggenschap op de universiteiten op dit moment feitelijk 'meedenken en meepraten' betekent.³⁴ 'Meebeslissen' doet zich in de praktijk dus minder vaak voor, zij het dat bijna de helft van de CvB- en RvT-leden vindt dat deze medezeggenschapsvorm de praktijk vormt. Een perceptie die overigens door een deel van de raadsleden wordt gedeeld; op het facultaire niveau door 29% van de raadsleden.

Bij de groep bestuurden (WP, studenten en OBP) valt op dat zij een tamelijk hechte groep vormen, zowel als het gaat om de gewenste als feitelijke vorm van medezeggenschap. Volwaardige medezeggenschap zou in hun ogen moeten inhouden dat zij kunnen meedenken, meepraten en meebeslissen (73%; waarbij leeftijd wederom niet van invloed is), hoewel een op de vijf respondenten vindt dat meedenken en meepraten zou volstaan. Dit laatste blijkt volgens de meeste bestuurden het best overeen te komen met de situatie in de praktijk. Veel bestuurden blijken niet te weten hoe het feitelijk is gesteld met de medezeggenschap (24% tot 45%); iets wat wij in het vervolg van deze paragraaf vaker zullen constateren.

Bestuurlijk actieven over medezeggenschap

Essentieel, en tot op zekere hoogte los van de vraag wat onder volwaardige medezeggenschap moet worden verstaan, is welke inbreng de vertegenwoordigende raden hebben. De bestuurlijk actieven is de vraag voorgelegd of de medezeggenschapsraden een voldoende aandeel hebben in de ontwikkeling van het beleid van faculteit of universiteit. Daarnaast is de leden van de medezeggenschapsraden gevraagd of zij vinden dat zij in staat zijn het beleid op hoofdlijnen te controleren. In beide gevallen is ook gevraagd naar de redenen op het moment dat de inbreng van de raden als onvoldoende werd aangemerkt.

De meningen zijn sterk verdeeld over de vraag naar het aandeel van de MZ in de beleidsontwikkeling: in totaal vindt 54% dat de MZ-inbreng voldoende is. De meningen in de groepen zijn verdeeld (met uitzondering van de RvT en de decanen die er op dit punt als groep een tamelijk eenduidige mening op nahouden). De leden van CvB, CMZ, FMZ en OLC zijn sterk verdeeld, iets wat in mindere mate ook bij de WD's en BO's kan worden geconstateerd. Het oordeel over de inbreng van de MZ hangt blijkbaar niet direct af van de positie die men inneemt. De verschillen tussen de groepen zijn in de ogen van de onderzoekers dan ook minder groot dan op voorhand wellicht zou kunnen worden gedacht. Daarnaast vinden binnen de meeste groepen de meeste respondenten dat de MR een voldoende aandeel heeft in de beleidsontwikkeling. Alleen bij de OLC is een redelijke

³⁴ De percentages van de bestuurden vallen hier wat lager uit omdat de categorie 'weet niet / geen mening' is opgenomen.

meerderheid (57%) van oordeel dat de raadsinbreng onvoldoende is; bij de CMZ is dit 51%, toch ook een niet te verontachtzamen deel.

Uit de antwoorden op de vragen welke redenen aan te voeren zijn voor een onvoldoende aandeel in de beleidsontwikkeling, komt wel een sterke kloof tussen bestuurders en medezeggenschap naar voren: hier speelt de positie die men bekleedt beslist een rol. In algemene zin benadrukken bestuurders vooral onvoldoende bestuurlijke vaardigheden van de raadsleden, het gebrek aan inhoudelijke kennis van de raadsleden en het gebrek aan eensgezindheid in de raad. Vertegenwoordigers uit de medezeggenschap benadrukken vooral het gebrek aan deugdelijke, door het bestuur verstrekte informatie, het gebrek aan tijdige informatie, dat de raad vaak voor voldongen feiten geplaatst is, tijdgebrek en dat er sprake is van een te late inschakeling van de raadsleden in het besluitvormingsproces. Dit antwoordenpatroon tekent zich op zowel centraal en facultair niveau af. Uiteraard wijst een enkel raadslid of bestuurder ook wel eens met de beschuldigende vinger naar zichzelf. Voor een volledige weergave van motieven voor onvoldoende inbreng van de MZ wordt verwezen naar de Bijlage.

Tabel 9: Heeft de medezeggenschap heeft een voldoende aandeel in de beleidsontwikkeling van de faculteit/universiteit? (naar bestuursorgaan en in %)

	<i>CvB</i>	<i>RvT</i>	<i>CMZ</i>	<i>WD</i>	<i>Dec</i>	<i>FMZ</i>	<i>OLC</i>	<i>BO</i>
	Centraal niveau			Facultair niveau				
<i>Ja</i>	57	82	49	61	82	55	43	59
<i>Nee</i>	43	18	51	39	18	45	57	41
<i>N (=100%)</i>	21	38	143	23	11	137	146	34

Een andere vraag die duidt op inbreng van de MZ is of de MZ voldoende in staat is om de hoofdlijnen van het universitaire beleid te controleren. Deze vraag is alleen voorgelegd aan de MZ-leden. Een ruime meerderheid op zowel het centrale als facultaire niveau onderschrijft de stelling: zij vinden dat de MZ voldoende in staat is om de beleidshoofdlijnen van het bestuur te controleren (centraal 71%, facultair 78%). Bij het zoeken naar eventuele oorzaken voor een onvoldoende in staat zijn de hoofdlijnen van het beleid te controleren wordt vooral gewezen op het niet tijdig verstrekken van informatie, op gebrek aan deugdelijke, door het bestuur verstrekte informatie, op tijdgebrek en op onvoldoende vaardigheden van de leden (genoemd bij de student-leden). Onvoldoende formele bevoegdheden lijkt alleen op centraal niveau een rol te spelen.

In het verleden is ook kritiek geuit op het bestuurlijk overleg (het reguliere overleg tussen CvB en gezamenlijke decanen). Dit overleg, dat formeel geen beslissing kan nemen omdat het niet door de wetgever als bestuursorgaan is aangemerkt, vindt op iedere universiteit frequent plaats. Het overleg zou, vooral in de ogen van de leden van de medezeggenschap, een transparante besluitvorming belemmeren en het zou de medezeggenschap uithollen. Dit laatste wordt door CvB (inclusief secretarissen) en decanen ten stelligste ontkend. Deze opvatting wordt door de helft van de WD's en bijna drievijfde van de BO's gedeeld. CMZ-leden

zijn het daarentegen in meerderheid (zeer) eens met de stelling (58%); zij vinden dat het bestuurlijk overleg de medezeggenschap uitholt door de besluiten sterk voor te koken zodat in ieder geval een deel van de medezeggenschapsraadleden het gevoel bekruipt voor voldongen feiten te worden geplaatst.

Iets meer dan de helft van de CvB-leden (57%) vindt dat er de afgelopen twee jaren sprake is van zichtbare verbetering in de wijze waarop de medezeggenschap wordt uitgeoefend tegen 53% van de CMZ-leden. Het percentage CMZ-leden dat het hier zeer mee oneens is, is 11%. Zowel CMZ-leden als FMZ-leden zijn (iets) meer positief dan negatief over de stelling dat er binnen de universiteit voldoende mogelijkheden zijn om je stem te laten horen (respectievelijk 61% (zeer) mee eens en 57% (zeer) mee eens).

Er zijn natuurlijk meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid dan (alleen) via de formele medezeggenschap. De raadsleden is de vraag voor gelegd of er binnen de universiteit voldoende mogelijkheden zijn om een stem te laten horen bij de beleidsbepaling. De meningen over deze vraag verschillen sterk: ruim 40% vindt dat er niet voldoende mogelijkheden zijn om een stem binnen de universiteit te laten horen, tegen een kleine 60% die hiertoe wel de mogelijkheden ziet.

Tabel 10: Er bestaan binnen de universiteit voldoende mogelijkheden om je stem laten horen bij de beleidsbepaling (in %)

	CMZ	FMZ	totaal
<i>Zeer oneens</i>	5	4	5
<i>Oneens</i>	35	39	37
<i>Eens</i>	54	51	53
<i>Zeer eens</i>	6	6	6
N (=100%)	139	125	264

WP, OBP en studenten over medezeggenschap

Veel bestuurden zijn over het algemeen niet op de hoogte van wat de medezeggenschapsorganen doen. Dit is vooral het geval als het gaat om de centrale medezeggenschapsorganen: bijna driekwart van de ondervraagden is niet op de hoogte van dit raadswerk. Inzake de facultaire medezeggenschapsraden zegt 60% van de bestuurden niet te weten wat de raad in het algemeen doet. Deze organen zijn blijkbaar onvoldoende in staat om duidelijk te maken wat zij doen; iets waarvan de raadsleden zelf ook doordrongen zijn blijkens hun antwoorden eerder gerapporteerd in de paragraaf over transparantie van de bestuurlijke organisatie. Het kan echter ook zijn dat de respondenten geen beeld van het werk van de centrale medezeggenschapsraden hebben omdat dit hen niet interesseert dan wel omdat het niet van belang wordt geacht. In een van de volgende paragrafen gaan wij nader in op de houding en betrokkenheid van de bestuurden bij het bestuur.

Van de WP-ers, OBP-ers en studenten die op de hoogte zijn van de werkzaamheden van de medezeggenschapsraden geeft 60% (centraal) tot 65% (facultair) aan dat zij de inbreng van de medezeggenschapsraden voldoende vinden. Van dezelfde groep geeft 35% (facultair) tot

43% (centraal) aan dat in hun ogen de medezeggenschapsraden in staat zijn om tegenwicht te bieden aan het bestuur van faculteit resp. universiteit als daar aanleiding toe is. Rond de 30% van de bestuurden vindt dat de medezeggenschapsraad niet opgewassen is tegen het bestuur als het er op aankomt. Ook hier weet een behoorlijk percentage van de respondenten niet hoe de verhoudingen tussen raad en bestuur liggen.

Hoewel veel van de bestuurden niet goed op de hoogte zijn van de raadsactiviteiten heeft een ruime meerderheid de indruk dat hun belangen binnen de faculteit en de universiteit voldoende worden behartigd. Op facultair niveau wordt deze stelling door 64% onderschreven; op centraal niveau door 58%.

De kardinale vraag is uiteraard of men desgewenst invloed kan uitoefenen. Hebben studenten en academici de indruk dat zij voldoende invloed kunnen uitoefenen op het onderwijs? Kunnen zij in voldoende mate hun stem laten horen? Dit laatste hoeft uiteraard niet per se via een medezeggenschapsraad. De wetgever heeft veel bevoegdheden toegekend aan bestuurders als decaan en opleidingsbestuurders, maar dit hoeft niet automatisch betekenen (het gevoel te geven) dat docenten en studenten in de praktijk worden buiten gesloten. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe WP en studenten hun invloed op de inhoud van het onderwijs en op het onderwijsproces inschatten.

Tabel 11: De gepercipieerde invloed op de inhoud van het onderwijs en het onderwijsproces naar geleding (in %).

<i>De invloed op de inhoud van het onderwijs is over het algemeen:</i>	<i>totaal</i>	<i>WP</i>	<i>Stud</i>
<i>Volstrekt onvoldoende</i>	5	5	5
<i>Onvoldoende</i>	27	17	42
<i>Voldoende</i>	56	59	52
<i>Volstrekt voldoende</i>	12	19	3
<i>N (=100)</i>	481	279	202
<i>De invloed op het onderwijsproces is over het algemeen:</i>			
<i>Volstrekt onvoldoende</i>	8	9	7
<i>Onvoldoende</i>	35	35	36
<i>Voldoende</i>	51	50	52
<i>Volstrekt voldoende</i>	6	6	5
<i>N (=100)</i>	465	270	195

Het blijkt dat twee op de drie respondenten vinden dat zij in het algemeen voldoende invloed hebben op de inhoud van het onderwijs. Vooral het WP is van mening dat zij voldoende invloed hebben op de inhoud van het onderwijs, al geeft ruim een op de vijf WP-ers aan onvoldoende invloed te hebben. Bij de studenten zijn de opvattingen sterk verdeeld: iets meer dan de helft geeft aan voldoende invloed uit te oefenen op het onderwijs, terwijl 47% aangeeft dat dit niet het geval is.

De percepties over de invloed op het onderwijsproces zijn minder eenduidig. Meer dan de helft van de ondervraagden vindt deze invloed voldoende, terwijl 43% de invloed op het onderwijsproces ontoereikend acht. Hier bestaat geen verschil tussen academici en studenten.

Alle geledingen is de vraag voorgelegd of zij naar hun eigen oordeel voldoende mogelijkheden hebben om bij te dragen aan de besluitvorming, als zij dat zouden willen. Iets minder dan de helft van de respondenten (48%) vindt dat dit inderdaad het geval is. Studenten zijn overigens gemiddeld genomen veel positiever dan WP en OBP over hun mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de besluitvorming. Maar liefst 63% van de studenten ziet voldoende mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de besluitvorming, terwijl dit bij WP en OBP respectievelijk 43% en 40% is.

Tabel 12: Opmvattingen over invloedsmogelijkheden om bij te dragen aan de besluitvorming per geleding (in %)

<i>Er zijn voor mij –mocht ik dat willen– voldoende mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de besluitvorming</i>	<i>totaal</i>	<i>WP</i>	<i>stud</i>	<i>OBP</i>
<i>Weet niet</i>	18	15	20	22
<i>Zeer oneens</i>	6	10	2	3
<i>Oneens</i>	28	32	16	35
<i>Eens</i>	44	40	55	39
<i>Zeer eens</i>	4	3	8	1
<i>N (=100%)</i>	725	322	222	181

Samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden

Met de invoering van de MUB is niet alleen de functie van de vertegenwoordigende lichamen veranderd –van medebestuur naar medezeggenschap–, maar ook de samenstelling. Bij de universiteitsraden is de helft van de zetels voor studenten en de andere helft voor het personeel. Het onderscheid tussen academisch en niet-academisch personeel is hierbij verlaten. In het gedeelde stelsel van medezeggenschap liggen die verhoudingen anders.

De paritaire verdeling van de zetels betekent dat de uitvoerders van de primaire processen – de academici– maximaal de helft en minimaal geen enkele zetel in de medezeggenschap kunnen hebben.³⁵ Beide extremen komen in de praktijk niet voor, al kennen drie instellingen een tamelijk ‘scheve’ verdeling: bij de EUR, RUG en Leiden is het OBP nauwelijks vertegenwoordigd op het centrale niveau.

Kijkend naar de gehele populatie dan blijkt dat in 2005 de studenten 43%, het wetenschappelijk personeel 38% en het ondersteunend en beheerspersoneel 20% van de zetels bekleden. Bij de ongedeelde stelsels –de universiteitsraden– bekleden de studenten de helft van de zetels, tegen academici ruim een derde en het OBP 14%.

³⁵ Als de academici de helft van de zetels bekleden dan is het OBP niet vertegenwoordigd. Voor de gehele populatie blijkt dat in 2005 bijna tweederde van de personeelszetels wordt ingenomen door het wetenschappelijk personeel. De verdeling van de personeelszetels blijkt door de jaren behoorlijk te fluctueren. In 2001 werd 53% van de personeelszetels door het WP bekleed (De Boer 2002).

De onderzoekers constateren dat de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen grote verschillen vertoont tussen de universiteiten. Daarnaast hebben, met uitzondering van drie universiteiten met een gedeeld medezeggenschapsstelsel, academici op het centrale niveau minder zetels dan studenten. Er moet een verschil worden gemaakt tussen de ongedeelde en gedeelde medezeggenschapsstelsels. De gedeelde stelsels kennen geen paritaire verdeling.

Tabel 13: Samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden in 2005 (absolute aantallen)*

<i>Instelling</i>	<i>Totaal aantal zetels</i>	<i>WP</i>	<i>OBP</i>	<i>stud</i>
EUR	24	11	1	12
UvT	18	5	4	9
RUG	24	11	1	12
TUE	18	5	4	9
Leiden	16	7	1	8
UM	18	6	3	9
UT	18	5	4	9
UU	24	8	4	12
Radboud**	29	13	8	14
TUD	35	13	12	10
VU	30	11	9	9
Wageningen	36	14	7	12
UvA	30	11	5	14
<i>totaal</i>	<i>320</i>	<i>120</i>	<i>63</i>	<i>139</i>
<i>(%)</i>		<i>38%</i>	<i>20%</i>	<i>43%</i>

* Voor de gedeelde stelsels—in het tweede deel van de tabel weergegeven— verwijst het totaal aantal zetels naar de gezamenlijke vergadering. Als gevolg van vacatures komt het totaal aantal zetels niet precies overeen met de opgetelde onderverdeling WP, OBP en studenten.

** Bij de Radboud Universiteit Nijmegen hebben niet alle leden van de studentenraad een zetel in de Gezamenlijke Vergadering. De OR van deze universiteit heeft ook twee zetels namens de raad van het academisch ziekenhuis. Deze zetels zijn in de tabel niet opgenomen.

Verbeteracties

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is er sinds de invoering van de MUB veel kritiek geuit op de medezeggenschap. Na de zelfevaluatie in 2001 zijn verbeteracties en herstelwerkzaamheden aangekondigd, die vaak betrekking hadden op de medezeggenschap (wat gezien de in 2001 gesignaleerde en breed onderschreven tekortkomingen van de MUB niet bevreemd). Hierover hebben de universiteiten in 2002 en 2003 met het ministerie gecorrespondeerd.³⁶ Wijzigingen in de formele structuur waren daarbij niet aan de orde, de zorg voor een betere bestuurscultuur wel. Vaak betreft het zeer praktische zaken zoals het opstellen van gedragscodes tussen bestuur en raad, agendamangement of draaiboeken met

³⁶ De staatssecretaris heeft naar aanleiding van de zelfbezienningsnotitie van de minister (november 2001) de universiteiten gevraagd in hun jaarverslagen de aanpak en gerealiseerde verbeteringen te beschrijven. Vervolgens is in een brief van staatssecretaris Nijs (19 augustus 2003) de universiteiten verzocht het ministerie op de hoogte te stellen van de verbeteracties, waarbij bijzondere aandacht werd gevraagd voor de informatie- en communicatiestructuur, de scholing en ondersteuning en positie van de opleidingscommissie. De instellingen hebben hieraan gehoor gegeven.

instructies of suggesties ter verbetering van het intern functioneren van bepaalde bestuursorganen (zoals de opleidingscommissies). Veel andere verbeteracties hebben betrekking op het verbeteren van de informatiestructuur, waarbij niet zelden het intra-net wordt ingeschakeld als (deel van) de oplossing. Ook hebben veel verbeteracties betrekking op de faciliteiten om de medezeggenschap goed te kunnen uitvoeren (zoals scholing). In 2003 wordt door diverse universiteiten gemeld dat op dit punt vooruitgang is geboekt. In hoofdstuk 4 wordt dit beeld bevestigd: grosso modo zijn de raads- en commissieleden tevreden over de faciliteiten die hen ter beschikking worden gesteld. Op grond van het bestuderen van instellingsnotities waarin de verbeteracties zijn beschreven concluderen wij dat in algemene zin doorgaans serieus aandacht is besteed aan de tekortkomingen die in de zelfevaluaties naar voren zijn gebracht.³⁷ Breed samengestelde commissies, werkgroepen, regelmatig overleg en specifieke werkconferenties getuigen hiervan. Naast concrete verbeteracties heeft dit ook informele verbeteracties tot gevolg gehad (onder andere 'meer begrip kweken voor elkaar') als ook meer brede discussies over de plaats en het belang van de medezeggenschap in de universiteit.

(Een deel van) de bestuurlijk actieven is gevraagd of zij op de hoogte zijn van deze verbeterpunten en of zij tot (verdere) verbeteringen hebben geleid. Daarnaast is gevraagd of er de afgelopen twee jaar —eventueel los van de verbeteracties— verbeteringen in de medezeggenschap zijn gesignaleerd. Alleen CvB-leden zijn op de hoogte van de verbeteracties (86%) alsmede bijna de helft van de RvT-leden (49%). De overgrote meerderheid van de andere partijen is niet op de hoogte van de verbeteracties. Dit geldt zeer zeker op het facultaire niveau, waar bijvoorbeeld 87% van de facultaire raadsleden geen weet heeft van de verbeteracties. Of de verbeteracties tot de beoogde verbeteringen hebben geleid kan, zo moge duidelijk zijn, maar door een relatief beperkt aantal respondenten worden beoordeeld. Het merendeel vindt dat de beoogde effecten in redelijke mate zijn opgetreden.³⁸

Een verklaring voor de 'onwetendheid' over de verbeteracties met betrekking tot de medezeggenschap kan zijn dat deze acties in bepaalde gevallen een informeel karakter kenden en in dat opzicht niet expliciet zichtbaar zijn. Ook het feit dat in het algemeen de acties in 2002 in gang zijn gezet kan inhouden dat in 2005 een deel van de respondenten niet op de hoogte is (bijvoorbeeld omdat men pas na 2002 actief deel uitmaakt van het universitaire bestuur en de effecten van de acties als normaal onderdeel van de huidige situatie ziet). Ook kan het "probleem van niet-adequate informatievoorziening" een rol spelen, dat wil zeggen dat de verbeteracties niet op brede schaal zijn gecommuniceerd.

De respondenten is ook gevraagd of de laatste twee jaar zichtbare verbeteringen zijn opgetreden in de wijze waarop de medezeggenschap wordt uitgeoefend. De meningen over

³⁷ Een goed voorbeeld is: [Medezeggenschap plus: meer ambitie met medezeggenschap](#) Eindrapport en aanbevelingen van de Tijdelijke Adviescommissie Verbeteringen Formele Medezeggenschap, Universiteit Utrecht, 12 november 2002.

³⁸ Van de 126 respondenten die deze vraag hebben beantwoord scoort 37% 'beoogde verbetering zijn enigszins opgetreden' en 33% dat behoorlijk sprake is van het bereiken van de beoogde verbeteringen.

deze vraag zijn sterk verdeeld. Voor de totale groep³⁹ vindt een krappe meerderheid (53%) dat er geen zichtbare verbeteringen zijn te bespeuren; de rest vindt van wel. De verdeeldheid vindt over alle groepen plaats: 57% van de CvB-leden vindt dat de medezeggenschap op zichtbaar betere wijze wordt uitgeoefend, de andere 43% vindt van niet; 53% van de leden van de centrale medezeggenschap zien zichtbare verbetering, de overige 47% niet. De meest 'uitgesproken' groep is de OLC: tweederde van de OLC-leden heeft geen verbeteringen geconstateerd in de wijze waarop de medezeggenschap wordt uitgeoefend, tegen een derde die dit wel bespeurt.

Percepties over betrokkenheid en participatie van bestuursorganen

In de onderhavige evaluatie is vanzelfsprekend voornamelijk gekeken naar de opvattingen over de bestuursorganisatie en het functioneren van bestuursorganen. Daarnaast is echter ook aandacht besteed aan de rol van de bestuursorganen in de universiteit. Welke rol zien bestuursorganen voor zich zelf weggelegd? Is men bereid om een actieve bijdrage te leveren? Voelen WP, OBP en studenten zich medeverantwoordelijk voor de (bestuurlijke) gang van zaken op de universiteit? Of is dat de 'ver-van-mijn-bed' show? Kortom, hoe geëngageerd zijn medewerkers en studenten als het gaat om het bestuur en beheer van hun universiteit? Wij zullen eerst de opvattingen van de bestuursorganen zelf weergegeven. Daarna presenteren wij de opvattingen van de bestuurlijke actieven over de betrokkenheid van de bestuursorganen.

Betrokkenheid volgens de bestuursorganen zelf

Meer dan de helft van de respondenten heeft (bijna) geen interesse in de bestuurlijke gang van zaken in de faculteit (53%). Ruim een op de drie is behoorlijk geïnteresseerd en 12% is dit in sterke mate. Ook heeft het merendeel (59%) het idee dat anderen geen of hooguit slechts een geringe belangstelling hebben voor de bestuurlijke gang van zaken. Slechts een enkeling is het volstrekt oneens met de stelling dat het gros van de (wetenschappelijk) medewerkers of studenten niet is geïnteresseerd in bestuurszaken. Toch geeft meer dan 70% van de bestuursorganen aan dat zij zich in het algemeen medeverantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de faculteit. Een kleine 30% voelt dit niet.

Van de ondervraagden zegt 61% de laatste keer te hebben gestemd voor de facultaire medezeggenschapsraadsverkiezingen (dan wel voor de dienstraad). Voor de centrale medezeggenschap heeft de 51% zijn of haar stem uitgebracht. Deze percentages zijn overigens tamelijk hoog in vergelijking met de gemiddelde opkomstcijfers van de universitaire of facultaire verkiezingen.⁴⁰ De opkomstpercentages van de laatste verkiezingen voor de verschillende geledingen in de centrale medezeggenschap variëren sterk per instelling.⁴¹ In een beperkt aantal gevallen zijn op centraal niveau geen verkiezingen georganiseerd omdat het aantal kandidaten niet groter bleek dan het aantal te vergeven zetels. In een aantal

³⁹ Deze vraag kende een relatief grote groep die 'weet niet' antwoordde.

⁴⁰ Dit verschil suggereert dat de mensen die 'de moeite nemen' om een stembiljet in te vullen ook de mensen zijn die de moeite nemen om de MUB-vragenlijst in te vullen.

⁴¹ Er bestaat ook een grote variatie in kiesstelsels tussen de universiteiten. Wij besteden in het onderzoek hieraan geen aandacht.

gevallen liggen de opkomstpercentages onder de 20%, met 12% als laagste. Lage opkomst is vooral bij de studentengeleding het geval. In een vergelijkbaar aantal gevallen is het opkomstpercentage hoger dan 40%. Het hoogste opkomstpercentage bedraagt 58% (personeelsgeleding). Ruwweg heeft gemiddeld 30% van de universitaire gemeenschap zijn of haar stem bij de laatste verkiezingen voor de centrale medezeggenschap uitgebracht.

Deze percentages zijn in vergelijking met de jaren zeventig —aan te merken als de 'hoogtijdagen van de universitaire democratie'— laag. In de periode 1971-1977 waren de opkomstpercentages van academici, niet-academici en studenten respectievelijk 61%, 52% en 42%.⁴² Halverwege de jaren negentig, net voor de invoering van de MUB, lagen deze percentages tussen de 56% en 36%. De MUB heeft klaarblijkelijk een negatieve invloed gehad op de opkomst bij de universitaire verkiezingen. Hoe groot deze invloed precies is, is op grond van het verzamelde materiaal niet te geven, omdat ook andere factoren hierbij een rol kunnen spelen (toegenomen algemene desinteresse om stem uit te brengen of afgenomen betrokkenheid door zaken als toegenomen werk- en studiedruk).

Bij bijna één op de drie respondenten bestaat een bereidheid om zitting te nemen in een van de facultaire bestuurslichamen (faculteitsraad, opleidingsbestuur of opleidingscommissie). Bijna 70% geeft aan hier niet of nauwelijks belangstelling voor te hebben. Het aantal mensen dat zegt bereid te zijn bestuurswerk te verrichten is in vergelijking met de situatie in het midden van de jaren zeventig trouwens niet laag te noemen. Toen bleek 90% van de studenten niet bereid zitting te nemen in de universiteitsraad. Voor WP en OBP waren deze percentages destijds 80% en 85% (IVA 1979:162).

De redenen om niet plaats te willen nemen in facultaire bestuursorganen staan vermeld in de onderstaande tabel. Uit deze tabel blijkt dat persoonlijke motivaties, toegedichte kwaliteiten aan anderen en onwetendheid belangrijkere motieven zijn om geen bestuurswerk te doen dan de geschatte inbreng van deze raden.

Tabel 14: Redenen om geen zitting te nemen in facultaire bestuursorganen (in %)

Ik ben niet bereid zitting te nemen in de faculteitsraad, het opleidingsbestuur of de opleidingscommissie, omdat:	%	N
Het mij te veel tijd kost	57	453
Het facultaire bestuurswerk mij onvoldoende interesseert	34	453
Ik onvoldoende op de hoogte ben van facultaire bestuurszaken	33	452
Ik niet geschikt ben voor bestuurswerk (anderen zijn geschikter)	28	452
De raden onvoldoende inbreng hebben als gevolg van onvoldoende bevoegdheden	14	453
De raden onvoldoende inbreng hebben als gevolg van bestuurders die onvoldoende luisteren naar de bestuursorganen	12	452

⁴² Daalder, H. (1982) The Netherlands: Universities between the 'new democracy' and the 'new management'. *Universities, Politicians and Bureaucrats: Europe and the United States*. In: H. Daalder en E. Shils. Cambridge, University press: 173-232.

Naast de in de tabel genoemde redenen geeft 18% "andere" motieven op. Vele zijn van persoonlijke aard of hangen samen met de positie die men inneemt: een tijdelijke of parttime aanstelling, bijna afgestudeerd of bijna met pensioen, reeds bestuurswerk gedaan en tijd om het stokje door te geven of aan andere zaken voorrang te geven en er kan sprake zijn van belangenverstremming. De tijd die men in het bestuurswerk denkt te moeten steken is echter de meeste genoemde reden. Ook in het verleden bleek de tijdsinvestering het belangrijkste motief om geen zitting te nemen in de universiteitsraad.⁴³

Het gebrek aan bevoegdheden of het idee dat bestuurders onvoldoende luisteren naar de vertegenwoordigende bestuurslichamen is veel minder vaak genoemd als reden om niet actief te participeren in het bestuur. De veel gehoorde 'verklaring' "het heeft toch geen zin want ze luisteren toch niet" komt hiermee op losse schroeven staan. Eventuele problemen met het vinden van geschikte bestuurskandidaten, of het vergroten van de bestuurlijke participatie in het algemeen, lijken met andere woorden niet direct te worden opgelost met het vergroten van de bevoegdheden van bestuursorganen als de faculteitsraad, opleidingsbestuur of opleidingscommissie.

Betrokkenheid van personeel en studenten volgens de bestuurlijk actieven

De geringe bereidheid van WP-ers, OBP-ers en studenten om actief deel te nemen aan het bestuur vertaalt zich, zoals opgemerkt over het niet houden van verkiezingen, in problemen met het werven van leden voor de medezeggenschapsraden. Vooral de CMZ-leden geven aan dat er problemen zijn binnen de universiteit met het werven van nieuwe leden (72%). Ook op facultair niveau valt het in de ogen van 62% van de FMZ-leden niet mee om geschikte kandidaten te vinden. Bij de OLC schijnt dit probleem zich minder vaak voor te doen: 39% ervaart de werving van opvolgers als problematisch. Hierbij doet zich wel een verschil voor tussen werving van studentleden en van personeelsleden; 44% van de studenten bespeurt problemen tegen 33% van de medewerkers.

De belangrijkste redenen voor wervingsproblemen voor de medezeggenschapsraden zijn de drukke werkzaamheden van potentiële kandidaten en de geringe zichtbaarheid van de raden ('onbekend maakt onbemind'). Een geringe animo van de studenten en wetenschappelijk medewerkers worden minder vaak als reden opgevoerd, wat in het licht van eerdere uitkomsten van dit onderzoek enigszins verrassend is (al wordt dit nog steeds door 38% van de raadsleden als reden genoemd). Ook een eventueel gepercipieerde geringe invloed van de medezeggenschap draagt relatief weinig bij aan wervingsproblemen.⁴⁴

Bestaat bij bestuurders, raads- en commissieleden de indruk dat bestuurden zich medeverantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de universiteit? De meningen zijn verdeeld. Iets meer dan de helft van de CvB-leden heeft het idee dat de medewerkers van

⁴³ Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek (IVA-Tilburg) (1979) De universitaire bestuursstructuur: nu en straks, Tilburg: Katholieke Hogeschool, p. 162.

⁴⁴ Hiermee is niet gezegd dat de invloed van de raden gering is. Het blijkt alleen dat als dit het geval zou zijn het geen doorslaggevend reden is bij de werving (30% van de raadsleden vindt dit overigens wel een oorzaak van problemen bij de werving).

de universiteit zich over het algemeen medeverantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de universiteit (52%). Ook vindt een meerderheid van de CvB-leden dat de studenten zich medeverantwoordelijk voelen voor het wel en wee van de universiteit (55%). Ook een ruime meerderheid van de leden van de CMZ oordeelt dat medewerkers zich het lot van de eigen instelling aantrekken (61%). Veel minder CMZ-leden onderschrijven dat studenten zich medeverantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de universiteit; ruim een derde vindt dit.

Op het facultaire niveau liggen de verhoudingen over gevoelens van medeverantwoordelijkheid van medewerkers anders. OLC-leden en FMZ-leden zijn voor het overgrote deel positief. Ook de meeste decanen en BO's zijn positief, de WD's zijn verdeeld. Over gevoelens van medeverantwoordelijkheid van de zijde van studenten zijn de decanen het meest positief (55%), gevolgd door BO's (55%). Twijfels zijn er het meest bij de FMZ-leden en OLC-leden; van hen zijn respectievelijk 50% en 58% het (zeer) oneens met de stelling dat studenten zich medeverantwoordelijk voelen voor het goed functioneren van de faculteit. Hoewel de meningen dus duidelijk verdeeld zijn, bieden de uitkomsten van het onderzoek geen basis om te veronderstellen dat de academische gemeenschap (medewerkers en studenten) geen (enkele) band met de eigen instelling heeft. Een band die zich alleen niet hoeft te uiten in het zitting nemen in bestuursgremia.

Samenvattend stellen de onderzoekers dat een lichte vorm van medezeggenschap –in de vorm van enkel meedenken– door praktisch niemand wenselijk wordt gevonden en deze vorm in de praktijk ook niet vaak wordt ervaren. Bestuurders – CvB, decanen en RvT– vinden dat medezeggenschap "meepraten" zou moeten inhouden, maar dat in de praktijk nog wel eens sprake is van "meebeslissen". De raads- en commissieleden verschillen van mening met de bestuurders: zij vinden dat de medezeggenschap zou moeten inhouden "meebeslissen" maar in de praktijk betekent de medezeggenschap volgens hen "meepraten".

De meningen over de gepercipieerde inbreng van de medezeggenschap in de beleidsontwikkeling verschillen sterk, vooral ook binnen de onderscheiden groepen. Het beeld van bestuurders en raads- en commissieleden verschilt niet substantieel. Ongeveer driekwart van de leden van de medezeggenschap is van mening dat zij voldoende in staat is het beleid op hoofdlijnen te controleren.

Eerder afgesproken verbeteringen –naar aanleiding van de zelfevaluaties uit 2001– zijn binnen de instelling onbekend (met uitzonderingen van het CvB). De gevolgen ervan kunnen derhalve moeilijk worden beoordeeld. De meningen of over de afgelopen twee jaar zichtbare verbeteringen zijn opgetreden in de wijze waarop de medezeggenschap wordt uitgeoefend zijn sterk verdeeld.

Veel bestuurden zijn niet op de hoogte van wat de medezeggenschapsraden doen. Toch geeft een ruime meerderheid te kennen dat zij vinden dat hun belangen voldoende worden behartigd. Een meerderheid van de bestuurden vindt dat zij

voldoende invloed heeft op het onderwijs. De meningen zijn verdeeld over de invloedsmogelijkheden om bij te dragen aan de besluitvorming; studenten zijn hierover positiever dan het personeel.

De samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden verschilt per instelling. De meeste zetels worden bekleed door studenten. De opkomstpercentages voor verkiezingen liggen ruwweg rond de 30%. De opkomst bij de verkiezingen van studentengeleding is doorgaans lager dan van personeelsgeleding.

Meer dan de helft van de bestuurden —met name studenten— heeft geen interesse in de bestuurlijke gang van zaken. Het grote merendeel zegt ook niet bereid te zijn om zitting te nemen in bestuursorganen. "Het kost te veel tijd" wordt als hoofdreden aangegeven. Het is dan ook logisch dat het vaak moeilijk is om geschikte kandidaten te vinden voor de raden en de commissies. De onbekendheid van het raads- en commissiewerk speelt eveneens een rol.

De meningen van de bestuurlijk actieven over de betrokkenheid en gevoelens van medeverantwoordelijk van personeel en studenten verschillen nogal. Alles overziend is een krappe meerderheid licht hierover positief.

Integraal management

Een centraal element in de MUB is ook de eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat sprake kan zijn van integraal management. Integraal management kan op diverse manieren worden ingevuld.⁴⁵ In de MUB gaat het enerzijds om minder de nadruk te leggen op de horizontale relatie tussen bestuur en raad (zoals in de voorganger van de MUB) en tegelijkertijd om een sterkere 'vertikaliserings' van de interne relaties.⁴⁶ Dit veranderingsproces is door de commissie Datema aangeduid als de kanteling in het universitaire bestuur.⁴⁷

Integraal management laat zich moeilijk los zien van een aantal andere belangrijke doelstellingen van de MUB. Integraal management vereist, volgens de minister in de Memorie van Toelichting, niet alleen het bij elkaar brengen van bestuur en beheer, maar tevens een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen raden en besturen; met andere woorden de verschuiving van medebestuur naar medezeggenschap. Hier ligt een van de onduidelijkheden waar het gaat om het idee van integraal management. Enerzijds worden de uitvoerende en wetgevende macht niet langer (expliciet) gescheiden, anderzijds worden bevoegdheden over primair en secundair proces geconcentreerd.⁴⁸ Het gaat in feite om een dubbele integratie. De onderzoekers hebben de indruk dat in het hoger onderwijs 'integraal management' meestal is gekoppeld aan de integratie van bestuurs- en beheersbevoegdheden en dat de scheiding tussen beleidsbepaling ('wetgeving') en beleidsuitvoering wordt behandeld onder de noemer 'medezeggenschap'.

De concentratie van bevoegdheden dient tevens te zorgen voor meer transparantie; duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Door bevoegdheden te concentreren moet de slagvaardigheid van de beleidsvoering toenemen. Transparantie en slagvaardigheid als operationele doelstellingen van de MUB worden in een afzonderlijke pragraaf behandeld. Een thema dat wel in deze paragraaf aan de orde komt is de opvattingen over de informatievoorziening. Een goed informatiestelsel is in verschillende opzichten van belang maar kan door concentratie van bevoegdheden versralen.

⁴⁵ Zonder de waarheid veel geweld aan te doen kan worden gesteld dat de vakgroep van weleer ook 'integrale trekjes' had. De concentratie van bevoegdheden op het 'laagste' bestuurlijke niveau was toen echter niet in handen van bestuurders (zoals het faculteitsbestuur) maar van academici. Zij hadden een meerderheid in de vakgroep, die niet zelden werd gedomineerd door enkele hoogleraren. De concentratie van bevoegdheden in de vakgroep is vaak gezien als een conservatieve factor, die innovatie en flexibiliteit in de weg stond. De huidige concentratie van bevoegdheden wordt blijkens eerdere evaluaties alom als winst aangemerkt. Kortom, het ene integraal management is het andere niet.

⁴⁶ Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting bij de MUB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 646, nr. 3)

⁴⁷ Rapport van de klankbordgroep Invoering MUB (1998) [De kanteling in het universitaire bestuur](#) (Commissie Datema), Zoetermeer: Ministerie van OCW

⁴⁸ Onder de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB), de roemruchte voorganger van de MUB, lag wat betreft het bestuur het primaat bij de raad en was de uitvoering in handen van het bestuur. Het beheer viel ook toen onder verantwoordelijkheid van het bestuur. De scheiding tussen bestuur en beheer is tot 1997 kenmerkend geweest voor de universitaire bestuursorganisatie.

De concentratie van bevoegdheden in één hand is overigens niet absoluut. Het CvB is eindverantwoordelijke voor het beheer, maar de verantwoordelijkheden van de inrichting en uitvoering van onderwijs en onderzoek liggen op het niveau van de faculteit. Veel bevoegdheden op dit niveau vallen toe aan het decanaat (zie ook hoofdstuk 2).

Met de kanteling in het universitaire bestuur zijn de verhoudingen tussen de bestuursorganen fundamenteel gewijzigd. De controlemechanismen die de balans tussen verschillende partijen dienen te waarborgen ('checks en balances' ter voorkoming van machtsmisbruik) zijn niet verdwenen maar wel veranderd. Decanen, 'integraal bestuurders' van de faculteit, moeten verantwoording afleggen aan het CvB.⁴⁹ Het CvB op zijn beurt staat in een verantwoordingsrelatie tot de RvT. Ook de medezeggenschapsraden kunnen op een aantal punten corrigerend of controlerend optreden, bijvoorbeeld via het gebruik van toegekende instemmingsrechten.

Enige tijd na invoering van integraal management is vastgesteld dat dit element van de MUB in algemene zin naar tevredenheid functioneert. Op basis van de zelfevaluaties concludeert de minister in 2001 dat de bedrijfsvoering en bestuur inderdaad in één hand zijn gelegd en dat dit naar behoren functioneert, al bestaan er op het basisniveau binnen de universiteiten wel degelijk onduidelijkheden op dit punt. Ook het draagvlak voor besluiten genomen door 'integrale managers' is als punt van zorg naar voren gebracht.

De bestuursorganen (personeel en studenten) zijn geen expliciete vragen voorgelegd over integraal management. Wel zijn aanverwante onderwerpen aan de orde gesteld (is het duidelijk wie belangrijke beslissingen neemt of zijn bestuurders benaderbaar als je ze nodig hebt), maar deze worden in andere paragrafen behandeld.

Over het integraal management is een aantal items opgenomen in de vragenlijst. De vragen spitsen zich toe op de invloedsverdeling binnen de universiteit, mogelijke fricties vanwege het integraal management, de gevolgen van integraal management voor de slagvaardigheid van het bestuur en het verstrekken van beheersmandaten. Tevens wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de uitwisseling van informatie, in de ogen van de minister een noodzakelijke voorwaarde voor goed integraal bestuur.

De feitelijke besluitvorming binnen de universiteit is uiteraard deels gebaseerd op formele regels. Ook ongeschreven regels en gegroeide verhoudingen kunnen een rol spelen. De wetgever mag dan beogen bevoegdheden te concentreren, in de praktijk kunnen vele partijen een (belangrijke) rol spelen. Een belangrijke vraag is wie in de praktijk in welke mate invloed uitoefent op de totstandkoming van de belangrijkste beleidsbeslissingen.⁵⁰ Praktisch alle respondenten is deze vraag voorgelegd. Zij konden op een zevenpuntschaal van 'geen invloed' (score 1) tot 'zeer veel invloed' (score 7) hun inschatting geven van de inbreng van diverse bestuurlijke actoren. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de rangordes van

⁴⁹ Bij de Universiteit Twente geldt dit ook voor (een deel van) de wetenschappelijk directeuren die paritair aan de decanen zijn.

⁵⁰ Wat de belangrijkste beleidsbeslissingen zijn is aan de respondent over gelaten. Deze vraag is dus beantwoord vanuit de positie van de respondent en wat hij/zij belangrijk vindt.

percepties van invloed. Deze tabel laat zich als volgt lezen. Een “+” duidt op veel gepercipieerde invloed, een “++” op zeer veel invloed. De bevroegde actoren staan vermeld in de rij (voor meer uitleg zie toelichting bij de tabel).

Tabel 15: Percepties van invloed bij de totstandkoming van belangrijke beleidsbeslissingen (rangordes)

	<i>CvB</i>	<i>RvT</i>	<i>CMZ</i>	<i>hoogleraren</i>	<i>Overig WP</i>	<i>DB</i>	<i>Decanen</i>	<i>FMZ</i>	<i>WD</i>	<i>BO</i>
Centraal niveau										
<i>CvB</i>	++		+	-	--	<i>nvt</i>	++	<i>nvt</i>		-
<i>CMZ</i>	++				--	<i>nvt</i>	++	-		
Facultair niveau										
<i>Decanen</i>	++	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	+		++	++			+
<i>BO</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>		-		++	-		
<i>WD</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>		--	++	++	--		
<i>FMZ</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>		-	+	++	-		+
<i>OLC</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>		-		++	-		+

Toelichting: in de rijen staan de percipiërende bestuurlijk actieven: college van bestuur (CvB), centrale medezeggenschap (CMZ), decaan, bestuur van de opleidingen (BO), wetenschappelijk directeur (WD) en facultaire medezeggenschap (FMZ). In de rijen zijn qua scores een aantal mogelijkheden. Een “++” betekent dat meer dan 75% van een bepaalde groep (bijvoorbeeld CvB) een 6 of een 7 heeft gescoord. Een “+” betekent dat minimaal 50% een 6 of een 7 heeft gescoord. Een “--” geeft aan dat 50% een 3 of lager heeft gescoord. Een “-” duidt op 25% met een score 3 of lager. Geen score betekent dat de meningen sterk zijn verdeeld. Nvt betekent dat de vraag niet is voorgelegd.

Uit de tabel is een aantal conclusies te trekken. In de eerste plaats wordt duidelijk dat aan het college van bestuur en decanen zeer veel invloed wordt toegekend. Ook, en wellicht wat verrassender, wordt op facultair niveau veel invloed toegekend aan de directeur bedrijfsvoering. In de tweede plaats is volgens vele actoren de rol van het overig WP en de facultaire medezeggenschapsraden (zeer) beperkt als er belangrijke beleidsbeslissingen moeten worden genomen.⁵¹ Ook het opleidingsbestuur heeft volgens de actoren op het facultaire niveau vaak behoorlijk invloed op de beleidsbepaling. Deze eerste twee conclusies op grond van de onderstaande passen goed bij het beeld van de MUB. Toch is hierbij een kanttekening op zijn plaats. Het grote aantal lege cellen betekent niet dat deze actoren geen invloed hebben, maar dat de meningen over hun invloed verdeeld zijn. Veel partijen blijken in zekere mate mee te spelen; zij zijn geen dominante partij, zoals CvB en decanen, maar blazen hun partijtje wel degelijk mee. Het proces is derhalve minder eenduidig dan het lijkt.

⁵¹ Dit is een toch tamelijk schril contrast met de situatie onder de WUB. Met de invoering van de WUB in de jaren zeventig werd vooral de positie van het WP, niet zijnde hoogleraar, versterkt (in faculteitsraad en vakgroep).

Als voorbeeld kunnen de hoogleraren dienen. Veel respondenten denken dat hoogleraren een (redelijk) grote invloed hebben op het nemen van belangrijke beleidsbeslissingen.⁵² Dit beeld wordt door ander onderzoek bevestigd.⁵³ Een ander voorbeeld betreft de invloed van de afdelingsvoorzitters (voorzitters van vakgroepen, capaciteitsgroepen, departementen, etc.) Volgens de decanen hebben zij ook een stevige inbreng (anderen is deze vraag niet voorgelegd). De wetenschappelijk directeuren scoren zeer neutraal; hen wordt op facultair niveau blijkbaar geen hele grote invloed toebedacht, wellicht omdat sommige onderzoeksinstituten deels naast, en uit het zicht van, de faculteit opereren.

Al met al ontstaat een gemengd beeld: enerzijds MUBs in de zin dat de bestuurders duidelijk domineren, anderzijds bestaat vooral op facultair niveau een beeld waarin veel actoren een rol spelen bij het nemen van de belangrijkste beslissingen.

Zowel aan (de meeste) bestuurlijk actieven als aan de bestuurden is de vraag voorgelegd in hoeverre de bevoegdheden over onderwijsaangelegenheden in hun ogen versplinterd zijn. Hiervan zou bij een succesvolle uitvoering van integraal management geen sprake moeten zijn. De meningen hierover zijn sterk verdeeld. De meerderheid van de CvB-leden (61%), decanen (54%), OLC's (61%), FMZ-leden (53%) en BO's (68%) zijn het over het algemeen oneens met de stelling dat er sprake is van sterke versplintering van bevoegdheden over onderwijsaangelegenheden. CMZ-leden zijn het in tweederde meerderheid eens zijn met deze stelling.

Deze verdeeldheid is ook te vinden onder de bestuurden (zie ook de paragraaf over transparantie). Iets minder dan de helft van het WP vindt dat de onderwijsbevoegdheden versplinterd zijn (46%), wat onderschreven wordt door de studenten (44%). Een krappe meerderheid van het WP vindt de onderzoeksbevoegdheden gefragmenteerd.

Voor alle duidelijkheid: de meerderheid van de respondenten, met uitzondering van de leden van de centrale medezeggenschap, vindt dat er geen versplintering van bevoegdheden is. Toch stellen de onderzoekers dat over de hele linie een behoorlijke groep van de respondenten —al dan niet bestuurlijk actief— oordeelt dat de bevoegdheden over het primaire proces in de praktijk niet in één hand liggen zoals integraal management veronderstelt.

Het concentreren van bevoegdheden in één hand hoeft, zoals al eerder bleek in deze paragraaf, niet in te houden dat de desbetreffende bestuurder deze toegekende bevoegdheden zelf uitvoert. Beheersmandaten kunnen door het college worden gemandateerd aan de secretaris van de universiteit, de decaan of aan onderzoeksinstituten. Vervolgens kunnen mandaten worden doorgemandateerd, bijvoorbeeld van decaan naar opleidingsbestuur. Het blijkt dat op grote schaal beheersbevoegdheden worden (door)gemandateerd, in een veelheid van vormen. De omvang van het mandaat verschilt nog al eens. Het mag dan duidelijk zijn

⁵² Percentages van scores 6 en 7 duidend op veel invloed van hoogleraren zijn bijvoorbeeld: BO (48%), WD (35%), FMZ (47%). Net niet voldoende voor een "+" in de tabel. Opvallend is dat het CvB weinig invloed toekent aan hoogleraren.

⁵³ de Boer, H. F. (2003) Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB) (dissertatie). Enschede, CHEPS.

wie (uiteindelijk) verantwoordelijk is voor het beheer, in de praktijk blijken er diverse actoren actief betrokken bij het beheersbeleid. Decanen verstrekken zoals gezegd in veel gevallen een mandaat aan een speciale functionaris (directeur bedrijfsvoering), aan opleidingsbesturen en aan het bestuur van onderzoeksinstituten. Over het algemeen worden de beheersmandaten als redelijk ruim ingeschat, wat duidt op een redelijk zelfstandig opereren van de mandataris.

Een gevolg van integraal management —een van de kernveronderstellingen van de MUB— zou moeten zijn dat de slagvaardigheid van het bestuur wordt bevorderd. Van de leden van bestuursorganen die vinden dat het universitaire of facultaire bestuur als slagvaardig kan worden getypeerd (ruim de helft; zie volgende paragraaf) oordeelt het overgrote deel dat de concentratie van bevoegdheden hieraan een positieve bijdrage levert. Volgens deze respondenten —zowel op centraal als facultair niveau— is sprake van een slagvaardig bestuur als gevolg van het feit dat het bestuur over bevoegdheden op veel verschillende terreinen beschikt (=concentratie). In dit opzicht is 'integraal management' succesvol te noemen.

De concentratie van bevoegdheden kan ook negatieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld spanningen, vervreemding of willekeur (machtsmisbruik). Op dit laatste wordt in de paragraaf over 'bestuurscultuur' nader ingegaan. Aan het slot van deze paragraaf gaat de aandacht uit naar eventuele fricties als gevolg van "machtsconcentratie" en op de uitwisseling van informatie.

Op de stelling dat er zich het afgelopen jaar fricties hebben voorgedaan omdat een klein aantal bestuurders vergaande bevoegdheden heeft (intergraal management), wordt uiteenlopend gereageerd. Op het centrale niveau van de instelling is er vooral een verschil van inzicht tussen enerzijds CvB (100% oneens) en RvT (78% oneens) en anderzijds de CMZ (62% eens). Op het facultaire niveau uit dit verschil zich – maar minder sterk – tussen enerzijds decanen (92% oneens) en anderzijds BO's (53% oneens), OLC's (56% oneens) en FMZ (54% oneens). Met andere woorden, bestuurders zien niet of nauwelijks fricties optreden als gevolg een concentratie van bevoegdheden, terwijl een behoorlijke minderheid van raads- en commissieleden (inclusief de opleidingsbesturen) dergelijke spanningen wel hebben gepercipieerd. CvB-leden en decanen zijn sterk verdeeld over de vraag of door de concentratie van de bevoegdheden het draagvlak voor belangrijke bestuursbeslissingen is vergroot. De helft van CvB en decanen vindt dat dit het geval is, de andere helft vindt van niet.

Een goede informatie-uitwisseling over bestuurlijke aangelegenheden is van groot belang. Een goede communicatie is een element van 'good governance' en zou, redelijkerwijs, een bijdrage leveren aan draagvlak voor en slagvaardigheid van beleid. Toch is in het verleden regelmatig gebleken dat de werkvloer niet altijd werd bereikt, zowel in pre-MUBse tijden als in de eerste jaren na invoering van de MUB (zie bijvoorbeeld de zelfbezinningsrapporten en de rapportages hierover). Zowel de kwaliteit van de informatie als het tijdig verspreiden ervan zijn hierbij relevant. Wat vinden de bestuursorganen (studenten en personeel) hiervan?

Het blijkt dat met betrekking tot beide aspecten een meerderheid van het personeel en de studenten van oordeel is dat zij in het algemeen voldoende worden geïnformeerd over de belangrijke beleidsonderwerpen die spelen (58%). Tevens is een meerderheid van mening dat zij tijdig wordt geïnformeerd over beleidszaken die voor hen belangrijk zijn (55%). Het OBP is

wat positiever dan de studenten; bij de laatsten is de verhouding voldoende geïnformeerd versus onvoldoende geïnformeerd nagenoeg 'fifty-fifty'.

De bestuurlijk actieven zijn in het kader van de informatieverstrekking en interne communicatie gevraagd in hoeverre deze aspecten in algemene zin kenmerkend zijn voor de beleidsvoering van de universiteit (of faculteit).⁵⁴ Heeft men, gegeven de positie die men binnen de instelling bekleedt, de indruk dat de gewenste informatie gemakkelijk verkrijgbaar is? Het beeld is dat gewenste informatie noch gemakkelijk noch moeilijk te verkrijgen is. Het is 'enigszins kenmerkend' voor de beleidsvoering in de universiteit dat gewenste informatie gemakkelijk voorhanden is. Het valt op dat de verdeeldheid in opvattingen vooral optreedt op het facultaire niveau. Opleidingsbestuurders, -commissies, wetenschappelijk directeuren en facultaire raadsleden verschillen onderling sterk. Over de communicatie en onderlinge interactie zijn de bestuurlijk actieven eenduidiger in hun opvatting: een goede communicatie en goede onderlinge interactie wordt door velen als behoorlijk kenmerkend gevonden. Ook hier lijken er binnen de faculteit (iets) meer aarzelingen te bestaan dan op het instellingsniveau. In de paragraaf over bestuurscultuur (hoofdstuk 4) wordt nog nader op de onderlinge verhoudingen ingegaan.

Integraal management is een lastig te duiden begrip en kent binnen het universitaire bestuur verschillende betekenissen. Bovendien is integraal management sterk verknoopt met andere kernbegrippen uit de MUB zoals transparantie en medezeggenschap. Samenvattend stellen de onderzoekers dat in het verlengde van de zelfevaluaties uit 2001 integraal management op grote schaal zijn intrede heeft gedaan en redelijk functioneert.

In de praktijk leidt dit integrale management niet tot eenzijdig bepaalde beleidsvorming: verschillende partijen spelen een belangrijke rol bij de beleidsbepaling, waarbij bestuurders als CvB en decanen dominante maar niet de enige belangrijke spelers zijn. Hoewel de meningen binnen de universiteit sterk verdeeld zijn wijzen de onderzoekers er op dat een substantiële groep respondenten oordeelt dat de bevoegdheden nogal zijn versplinterd.

Een deel van de beheersbevoegdheden worden doorgaans gemandateerd, afhankelijk van inzichten op lokaal niveau. Diverse mandatarissen (zoals decaan of instituutdirecteur) blijken in de praktijk tamelijk zelfstandig te kunnen opereren.

Integraal management heeft volgens de respondenten een positief effect op de slagvaardigheid van het bestuur.

⁵⁴ Er zijn ook in het kader van de medezeggenschap vragen opgenomen over het verstrekken van informatie aan de raad. Zie hiervoor de paragraaf over medezeggenschap. Ook zijn diverse items opgenomen over het verstrekken van advies en het gebruik maken ervan. Deze items worden in het volgende hoofdstuk aan de orde gesteld (bij de wijze waarop taken worden ingevuld).

Bestuurders zien in tegenstelling tot een tamelijk omvangrijke minderheid van raads- en commissieleden weinig spanningen als gevolg van de concentratie van bevoegdheden.

Een goede informatie-uitwisseling, te zien als voorwaarde voor slagvaardig bestuur, zou door integraal management in het gedrang kunnen komen. De meningen over de informatievoorziening verschillen sterk. Bij personeel en studenten tekent zich een kleine meerderheid af die vindt dat zij voldoende en tijdig worden geïnformeerd over bestuurlijke aangelegenheden.

Veel tegenstellingen of onduidelijkheden over integraal management lijken zich op het facultaire niveau (en daaronder) wat scherper af te tekenen dan op het centrale niveau.

Effectieve besluitvorming en daadkrachtig bestuur

Een van de belangrijkste doelstellingen van de MUB —zoals bij praktisch alle hervormingen— is het vergroten van het bestuurlijk vermogen van de organisatie. Een bestuur dat in staat is om in relatief korte tijd gedegen oplossingen te genereren en door te (laten) voeren. Het liefst uiteraard tegen minimale bestuurskosten. In deze paragraaf worden zo men wil de prestaties van het huidige universitaire bestuur —in algemene zin, dus niet alleen het CvB— besproken. Integraal bestuur of volwaardige medezeggenschap mogen nobele doestellingen zijn, uiteindelijk gaat het ook om de resultaten. Effectiviteit en daadkracht zijn daarbij ruim geïnterpreteerd en worden aan het slot van deze paragraaf tevens afgezet tegen de ingezette middelen (doelmatigheid). Verschillende onderwerpen zijn voorgelegd aan de bestuurlijk actieven en de bestuurden. Wij zullen deze paragraaf beginnen met de laatste groep respondenten.

Bestuurden

Een belangrijke pijler onder de MUB betreft het vergroten van de slagvaardigheid van de organisatie. Deze slagvaardigheid zou in het verleden vaak te wensen hebben overgelaten, bijvoorbeeld omdat de bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en raad onduidelijk was en de bevoegdheden nogal gefragmenteerd waren. Er waren te veel mogelijkheden om de besluitvorming te traineren of blokkeren, zo luidde doorgaans de kritiek. Over deze versplintering hebben wij reeds eerder in dit onderzoek gerapporteerd (paragraaf over transparantie).⁵⁵

Met de invoering van de MUB zou het bestuur van de faculteit —in de brede zin, dus niet alleen de decaan— in staat moeten zijn om daadkrachtig te (be)sturen: het nieuwe bestuurlijke bestel zou moeten bijdragen aan een slagvaardiger bestuur. Meer dan 60% van de bestuurden die hierover een oordeel heeft gegeven, vindt de bestuurlijke slagvaardigheid binnen de faculteit onder de maat, terwijl 38% van mening is dat de slagvaardigheid voldoende is. Een op de vijf respondenten weet het overigens niet (N=728); van deze groep behoort meer dan de helft tot de studenten.⁵⁶ Een op de drie studenten weet niet of het bestuur slagvaardig opereert. Van de drie geledingen is het WP is meest negatief en de studenten, voor zover zij een oordeel vellen, het minst. Het OBP neemt een middenpositie in. Als wij met andere woorden alleen het oordeel van de medewerkers in ogenschouw nemen, dan is ruim meer dan de helft (63%) van mening dat het vermogen in de faculteit om lastige problemen in een relatief korte tijd grondig aan te pakken onvoldoende is.

⁵⁵ Daar bleek dat ongeveer de helft van het WP en iets minder dan de helft van de studenten vindt dat de bevoegdheden over het primaire proces versplinterd zijn. Dit lijkt de transparantie en slagvaardigheid van het bestuur niet ten goede te komen, maar noodzakelijk is dit niet.

⁵⁶ Zie bijlage voor een vergelijk van de tabel met en zonder antwoordcategorie 'weet niet'.

De verschillen tussen de instellingen zijn doorgaans niet groot, zij het dat de meest slagvaardige 'universiteit' gemiddeld het stempel "noch onvoldoende - noch voldoende" krijgt, wat significant afwijkt van de minst slagvaardige instelling.⁵⁷

Tabel 16: De slagvaardigheid van het facultaire bestuur volgens bestuurden (in %)

Hoe slagvaardig is in uw ogen het bestuur van uw faculteit?	totaal	WP	Stud	OBP
Volstrekt onvoldoende	12	16	5	10
Onvoldoende	50	48	51	52
Voldoende	35	32	41	36
Volstrekt voldoende	3	4	2	2
N (=100%)	584	271	152	161

Bestuurlijk actieven

Ook de degenen die actief een bijdrage leveren aan het bestuur en beheer van de universiteit en faculteit is gevraagd een oordeel te vellen over de slagvaardigheid ervan. Maar een klein deel van de respondenten trekt de slagvaardigheid van het bestuur in twijfel. De meest kritische geluiden zijn te vinden bij het CvB (18%), CMZ (16%), bo (26%) en de OLC (16%). Het merendeel van de respondenten is echter behoorlijk te spreken over de bestuurlijke slagvaardigheid. Vooral de leden van de RvT beoordelen het universitaire bestuur als (zeer) slagvaardig. Maar ook CvB-leden, de CMZ-leden en de decanen oordelen tamelijk positief over de slagvaardigheid. Ook op het facultaire niveau duiden veel scores op een behoorlijke slagvaardigheid van facultaire bestuur: met uitzondering van de OLC scoort een (ruime) meerderheid behoorlijk of zeer slagvaardig.

Tabel 17: De slagvaardigheid van het universitaire en facultaire bestuur volgens bestuurlijk actieven (in %)

In hoeverre is het universitaire / facultaire bestuur als slagvaardig te typeren?	UNIVERSITAIR BESTUUR					FACULTAIR BESTUUR					
	CvB	RvT	CMZ	sec	Dec1	Dec2	db	bo	OLC	wd	fmz
Absoluut niet	9	2	3					6	4		1
Nauwelijks	9	4	13		8	8		20	12	13	7
Enigszins	35	22	38	17	17		31	23	42	30	37
Behoorlijk	43	35	43	67	67	58	69	43	38	48	50
Sterke mate	4	35	3	17	8	33		9	4	9	5
N (=100%)	23	44		6	12	12	13	35	161	23	135

De effectiviteit is ook op een andere manier bevraagd door de stelling voor te leggen dat grote veranderingsprocessen in de universiteit succesvol zijn doorgevoerd. De bestuurders en

⁵⁷ Als de respondenten per universiteit worden onderverdeeld dat blijkt de hoogste gemiddelde score als het gaat om de slagvaardigheid van de faculteit 2.46 te zijn op een schaal van 1 (onvoldoende) tot 4 (voldoende). De laagste gemiddelde score is 2.00.

managers (CvB, decanen, secretarissen en directeuren bedrijfsvoering) zijn het met het gestelde eens, een uitzondering daargelaten. Ook de andere actoren vinden in meerderheid dat grote veranderingsprocessen succesvol zijn doorgevoerd. Bij de raads-, commissieleden en wetenschappelijk directeuren is echter ook een substantieel deel het oneens met de stelling ('oneens' variërend van 48% tot 32%).

Een andere indicatie van een slagvaardig bestuur behelst het vermogen om een helder en samenhangend strategisch beleid uit te voeren. Een zaak die mede in het licht van de algemene doelstelling dat de universiteit als maatschappelijke onderneming moet functioneren relevant is. CvB en RvT vinden dat de universiteit de afgelopen jaren er goed in is geslaagd om een helder en samenhangend strategisch beleid te voeren, iets wat door de helft van de CMZ-leden wordt onderschreven. Op facultair niveau zijn het vooral decanen en directeuren bedrijfsvoering die van oordeel zijn dat de faculteit een samenhangend en helder strategisch beleid heeft uitgevoerd. Ook de meerderheid van de opleidingsbesturen en medezeggenschapsraden vindt dit. De OLC-leden en vooral de wetenschappelijk directeuren zijn minder optimistisch. Bijna twee derde van de WDs onderschrijft de stelling over de strategievoering niet.⁵⁸

De respondenten is ook gevraagd of de dadendrang binnen de universiteit de afgelopen niet beduidend groter is gebleken dat de uiteindelijke daadkracht. De meningen zijn verdeeld: de meerderheid van de RvT-leden wijst deze stelling af (61%), evenals een krappe meerderheid van de geënquêteerde CvB-leden (52%). Tweederde van de CMZ-leden kan zich wel vinden in de stelling dat de drang groter was dan de daadkracht. Op facultair niveau wordt de stelling afgewezen door de decanen (66%), directeuren bedrijfsvoering (70%) en opleidingsbesturen (59%). Bij de OLC, de WD en de FMZ daarentegen is een meerderheid van respectievelijk 58%, 66% en 52% het eens met de stelling.

Daadkracht en bestuurlijk vermogen —niet alleen van de bestuurders maar van alle bestuursorganen— zijn van groot belang, maar tegen welke kosten? Aan het slot van deze paragraaf over effectiviteit en gerelateerde onderwerpen nog een kort woord over de kosten/batenverhouding. Uit de tabel volgt dat de meningen tussen en binnen groepen nogal zijn verdeeld. Bij een aantal bestuursorganen valt de kosten/batenafweging positief uit: de RvT en de OLC zijn het oneens met de stelling dat het uitoefenen van de bestuursfunctie veel tijd kost in relatie tot de resultaten. Bij de FMZ, de decanen en de WD zijn de meningen verdeeld. Bijna driekwart van de CMZ en het BO kunnen zich vinden in de stelling dat de bestuursfunctie veel tijd kost in relatie tot de baten ervan. In het volgende hoofdstuk zal worden beschreven dat diverse leden van de bestuursorganen (bijzonder) veel tijd en energie steken in het uitvoeren van hun bestuurlijke taken.

⁵⁸ In het verlengde hiervan is de respondenten ook gevraagd of de universiteit voldoende kan inspelen op veranderingen in de omgeving (zowel wat betreft het onderzoek als het onderwijs). Deze vraag is beschreven in de paragraaf over institutionele autonomie.

Tabel 18: Het uitoefenen van de functie kost veel tijd in relatie tot de geboekte/te boeken resultaten (in %)

	CMZ	OLC	FMZ	RvT	Decanen	WD	BO
<i>Zeer oneens</i>	1	5	4	2	8	0	6
<i>Oneens</i>	23	65	45	76	42	56	24
<i>Eens</i>	47	26	43	17	33	37	54
<i>Zeer eens</i>	28	5	8	4	17	7	15
<i>N(=100%)</i>	145	155	134	46	12	27	35

In deze paragraaf zijn de algemene impressies weergegeven over het bestuurlijk vermogen van de universiteit. Naast deze algemene impressies kan worden gezien of de afzonderlijke bestuurslichamen zelf effectief handelen. Acht bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad zichzelf in staat om snel en effectief te handelen? Kortom, ook de manier waarop de bestuursorganen hun positie inkleden en taken vervullen kan een indicatie geven van de effectiviteit van het bestuur. De taakinvulling van de bestuursorganen en de wijze waarop deze bestuursorganen met elkaar omgaan komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Samenvattend stellen de onderzoekers dat een klein deel van de bestuurlijk actieven het bestuur van universiteit (c.q. faculteit) als niet-slagvaardig beoordeelt. Het merendeel spreekt van een tamelijk slagvaardig bestuur, de RvT voorop. De universiteiten zijn er volgens veel respondenten in geslaagd de afgelopen jaren succesvol grote veranderingen succesvol door te voeren.

Personeel en studenten zijn minder juichend in hun oordeel. De meerderheid van deze groep is negatief in haar oordeel over de slagvaardigheid van het (facultaire) bestuur. Het wetenschappelijk personeel is het meest negatief. Een behoorlijk deel van met name de studenten heeft geen idee of het bestuur van de faculteit in staat is om in relatief korte tijd substantiële problemen op te lossen.

De meerderheid van de respondenten vindt dat de universiteit er de afgelopen jaren in is geslaagd een helder en samenhangend strategisch beleid te voeren, al velt een deel van de leden van de medezeggenschapsraden, de leden van de opleidingscommissies en vooral de wetenschappelijk directeurs hierover een ander oordeel. Hoewel het universitaire bestuur —in de brede zin des woords— een zekere daadkracht niet kan worden ontzegd, bestaat bij een groot deel van de respondenten het idee dat de dadendrang de afgelopen jaren groter is geweest dan de daadkracht; een stelling die niet wordt onderschreven door het merendeel van de bestuurders (in deze RvT, CvB, decaan, directeur bedrijfsvoering, opleidingsbestuur).

Over de vraag of de geleverde inspanningen de moeite waard zijn gebleken lopen de meningen sterk uiteen. Bij een aantal bestuursorganen (RvT en OLC) blijkt naar eigen zeggen het uitoefenen van de taken niet veel tijd te kosten in relatie tot de resultaten, terwijl dat bij anderen wel het geval is (CMZ en BO).

4

Bestuurlijke omgang binnen de kaders van de MUB

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de percepties van de respondenten over de centrale doelstellingen van de MUB gepresenteerd en geanalyseerd. Een deugdelijke evaluatie impliceert immers de vraag naar het bereiken van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen. Om daarnaast ook meer gevoel te krijgen voor de dagelijkse bestuurspraktijk binnen universitair Nederland is in het onderzoek eveneens een aantal vragen meegenomen over taakopvattingen, -invullingen (inclusief tijdsbeslag), interne en externe interacties en oriëntaties, alsmede de wijze waarop de bestuurlijke actoren met elkaar omgaan. Door deze aanvullingen denken de onderzoekers naast het beantwoorden van de vraag naar feitelijke doelbereiking van de MUB ook iets gefundeerd te kunnen zeggen over de 'bestuurscultuur' binnen de Nederlandse universiteiten.

In het slothoofdstuk van dit rapport wordt meer beschouwend ingegaan op de bestuurlijke omgang, mede in het licht van een zich ontwikkelende internationale 'body of literature' rondom vraagstukken van 'good governance' en 'managerialism'. In het onderhavige hoofdstuk presenteren wij allereerst de feitelijke uitkomsten van het onderzoek over de hierboven genoemde onderwerpen.

Taakinfilling door bestuurlijke actoren en de waardering daarvan

Onderstaand wordt weergegeven hoe de bestuurlijke actoren hun eigen taak zien. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de Raad van Toezicht, het College van Bestuur, de secretaris, de Centrale Medezeggenschapsraad, de decaan, de directeur bedrijfsvoering, de wetenschappelijk directeur, de opleidingsdirecteur/voorzitter opleidingsbestuur, de opleidingscommissie en de Facultaire Medezeggenschapsraad. Bovendien wordt een korte impressie gegeven van enkele items die verband houden met het reguliere overleg tussen CvB en decanen, aangeduid als "bestuurlijk overleg". Op basis van de uitkomsten wordt vervolgens een samenvattende schets gegeven.

Raad van Toezicht

De wetgever heeft de RvT een aantal taken toebedeeld. Hij is belast met een toezichthoudende taak, een adviserende taak en een conflicthanterende rol. Bovendien wordt hij geacht de leden van het CvB te benoemen, is hij verantwoording verschuldigd aan de

minister en dient hij desgevraagd inlichtingen te verstrekken aan de minister. Naar het eigen oordeel is de RvT in het algemeen goed in staat zijn toezichthoudende, adviserende en conflicthanterende rol te vervullen. Nergens is vermeld dat de RvT niet of nauwelijks in staat is geweest zich van deze taken te kwijten. Praktisch alle leden zijn van mening dat de bevoegdheden van de RvT om zijn taken te vervullen toereikend zijn; taken die in de ogen van alle RvT-leden bovendien onderling niet conflicterend zijn. Het aantal procedurele problemen bij het benoemen van de CvB-leden is uiterst beperkt; 80% spreekt van überhaupt geen problemen.

In termen van tijdsbesteding is het beeld gemengd. Hoewel bijna de helft van de respondenten (49%) aangeeft tussen de 5-10 uur per maand met hun functie bezig te zijn, is een vijfde minder dan 5 uur kwijt, maar is ook een kwart tussen de 11-20 uur per maand met hun RvT-schap bezig. Ondanks deze spreiding is bijna 80% van de RvT-leden het oneens met de stelling dat het uitvoeren van de taken te veel tijd kost in relatie tot de baten.

Zij rapporteren uit hoofde van hun functie vooral contact te hebben met het CvB (57% maandelijks, 38% driemaandelijks) en in mindere mate met decanen (19% maandelijks, 28% halfjaarlijks, 26% jaarlijks, 19% nooit) en leden van de CMZ's (13% driemaandelijks, 30% halfjaarlijks, 43% jaarlijks, 13% nooit). De meningen zijn enigszins verdeeld als het gaat om de zichtbaarheid van de RvT binnen de universiteit. Driekwart van de RvT-leden vindt dat de RvT voldoende zichtbaar is binnen de universiteit, terwijl een kwart vindt dat dit niet het geval is.

Leden van de RvT hebben uit hoofde van hun RvT-functie in zeer beperkte mate externe contacten. In veruit de meeste gevallen (tussen de 70-80%) is er nooit contact met ministers, staatssecretarissen, topambtenaren of leden der Staten-Generaal. Maandelijkse of driemaandelijkse contacten komen sporadisch voor met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven (26%), ministers (6%) en kamerleden (6%). Contact met de minister (staatssecretaris) van OCW is er weinig: een kwart van de RvT-leden ziet de minister een of twee keer per jaar (de anderen zien de minister nooit).

Zoals gezegd, het CvB is het bestuursorgaan waar de meeste contacten mee worden onderhouden. Contacten die vrijwel unaniem door de RvT als (zeer) constructief van aard worden ervaren. Het wekt dan ook geen verwondering dat de relatie met het CvB goed (60%) tot zeer goed (40%) wordt gevonden en ontspannen van aard lijkt te zijn (95%). Zo'n één op de drie RvT-leden vindt de relatie tamelijk formeel, terwijl ruim tweederde de relatie informeel noemt. Hierbij wordt vaak tot zeer vaak gesproken over het te voeren beleid van de instelling, wat wordt bevestigd door de CvB-leden. De verantwoordingsrelatie tussen RvT en CvB wordt door de RvT als duidelijk omschreven, waarbij noodzakelijke informatie tijdig voorhanden is en de ondersteuning van de RvT voldoende is.

De relatie met de centrale medezeggenschap is volgens de meeste RvT-leden formeel (76%), goed (100%) en ontspannen (96%). Min of meer hetzelfde geldt voor de relatie met de decanen, zij het dat deze relatie door een kleine meerderheid als informeel wordt bestempeld. De relatie met de minister is door ongeveer de helft van de RvT-leden beoordeeld en wordt gekenschetst als formeel (90%), goed (90%) en ontspannen (74%). De minister heeft de RvT

de afgelopen twee jaar volgens de RvT-leden niet of nauwelijks aangesproken over de beleidsvoering van de universiteit. Over de verantwoordingsrelatie jegens de minister verschillen de meningen sterk: 55% vindt deze relatie duidelijk, terwijl 45% de verantwoordingsrelatie onduidelijk vindt. Van de RvT-leden geeft overigens 89% aan dat de verantwoordingsplicht van de RvT jegens de minister de afgelopen twee jaar niet tot spanningen tussen beiden heeft geleid, terwijl 11% dit wel vindt.

College van Bestuur

Het CvB heeft vooral regelmatig overleg met de RvT (17% tweewekelijks, 48% maandelijks, 30% driemaandelijks) en met het CMZ (13% wekelijks, 48% tweewekelijks, 39% maandelijks). Het CvB heeft vooral wekelijks (43%) en tweewekelijks (30%) contact met decanen, waarbij vooral driemaandelijks (48%) en halfjaarlijks (30%) wordt gesproken over het te voeren beleid van de faculteit. Het heeft driemaandelijks (21%), halfjaarlijks (26%) en jaarlijks (42%) contact met FMZ's. Voor instituutdirecteuren en directeuren bedrijfsvoering ligt deze frequentie iets hoger: 26-30% een/tweewekelijks, 35-26% maandelijks, 22-26% driemaandelijks en 17% (half)jaarlijks.

Naast frequent contact met actoren binnen de instelling onderhouden CvB-leden ook een breed extern netwerk. Er is regelmatig (en frequent) contact met de minister/staatssecretaris van OC&W (27% maandelijks, 18% driemaandelijks en 36% halfjaarlijks). Met topambtenaren is het contact intensiever (13% tweewekelijks, 26% maandelijks, 30% driemaandelijks en 22% halfjaarlijks). Met vertegenwoordigers van andere departementen is de relatie wat minder intensief (41% (drie)maandelijks), hetgeen ook geldt voor Kamerleden. Met het bedrijfsleven daarentegen zijn de contacten daarentegen (zeer) frequent: 41% (twee)wekelijks, 22% maandelijks en 22% driemaandelijks. Een vergelijkbaar patroon bestaat ten aanzien van leden van adviesraden alsmede met de collegae van de andere universiteiten. Kortom, het onderhouden van de interne en externe netwerken is een (zeer) belangrijk onderdeel van de CvB-portefeuilles.

CvB-leden houden zich –uiteraard– met de strategievorming van en binnen de instelling bezig. In de vragenlijst zijn hen vier (andere) items voorgelegd. CvB-leden geven aan zich vooral bezig te houden met het financiële beleid van de instelling (91% intensief tot zeer intensief), de onderwijsvernieuwing (87% intensief tot zeer intensief), in iets mindere mate met het personeelsbeleid (70% intensief tot zeer intensief) en de thema's die in het onderzoek centraal staan (65% intensief tot zeer intensief, waarbij het overigens opvalt dat de categorie "zeer intensief" aanmerkelijk lager scoort dan bij de andere drie onderwerpen: 39% versus 61%, 57% en 65%)

De wetgever heeft, zeker in vergelijking met de vorige formele bestuursorganisatie van de universiteit, een groot aantal bevoegdheden in handen van het College gelegd. Praktisch alle CvB-leden geven aan dat de bevoegdheden toereikend worden gevonden om de verwachtingen waar te maken. Door expliciet veel bevoegdheden in handen van het CvB te leggen, is in de ogen van de CvB-leden (95%) de slagvaardigheid van het universitair bestuur toegenomen. Of hiermee het draagvlak van belangrijke bestuursbeslissingen binnen de

universiteit is toegenomen is echter minder duidelijk: 52% denkt van niet en 47% denkt van wel. Dit laat onverlet dat 83% van de CvB-leden denkt dat hun inspanningen binnen de instelling worden gewaardeerd.

CvB-leden worden door de RvT benoemd, na de medezeggenschapsraad te hebben gehoord. In de praktijk worden ook andere partijen geconsulteerd: vooral de decanen en andere CvB-leden. Bij de CvB-benoemingen hebben zich de laatste keren geen procedurele problemen voorgedaan (100%). Dit laatste geldt ook, zij het in iets mindere mate (82%) voor de decaan-benoemingen. Bij de benoemingen van de decaan – door het CvB na het horen van de facultaire medezeggenschap – hebben volgens de helft van de respondenten andere partijen geen inbreng gehad. Hier verschilt de praktijk dus duidelijk van instelling tot instelling. Voor de helft waar dit wel het geval is, gaat het om consultatie van hoogleraren van de faculteit.

De CvB-leden zijn unaniem van mening dat zij het afgelopen jaar de medezeggenschapsraad in voldoende mate hebben geïnformeerd. Dit oordeel wordt niet volmondig onderschreven door de leden van de CMZ. Zij zijn verdeeld over de bereidheid van het CvB om uit eigen beweging het CMZ te informeren over het universitaire beleid: 57% van de CMZ-leden vindt deze (zeer) groot tegen 42% (zeer) gering. Over het desgevraagd informeren over het universitaire beleid is het beeld positiever: 80% (zeer) groot, 20% (zeer) klein.

De verantwoordingsrelatie tussen CvB en RvT wordt door de leden van het CvB als duidelijk beoordeeld. De verantwoordingsplicht van het CvB jegens de RvT heeft de afgelopen twee jaar nauwelijks tot spanningen geleid. De RvT staat in de ogen van alle CvB-leden op voldoende afstand van het college. De relatie met de RvT wordt unaniem als goed en ontspannen gezien, door een deel als informeel (33%) en door een deel als formeel (67%). De relatie met de CMZ wordt beoordeeld als goed (86%), ontspannen (95%) en formeel (95%). Ook de relatie met de decanen wordt unaniem als goed beoordeeld, ontspannen (95%) en, in tegenstelling tot de CMZ, informeel van aard (87%).

Secretaris

Niet iedere universiteit kent de functie van secretaris van de universiteit (of eerste beleidsambtenaar). Het aantal respondenten in deze categorie is logischerwijs klein; statistische toetsen zijn derhalve achterwege gebleven.

De functie blijkt in de praktijk verschillend te worden ingevuld. In de helft van de gevallen heeft het CvB de facto het beheer niet gemandateerd aan de secretaris; in de andere gevallen is dat wel het geval, waarbij het beheersmandaat unaniem als 'ruim' wordt ervaren. Overigens geven de respondenten aan dat het CvB praktisch altijd de feitelijke richtlijnen en aanwijzingen over het beheer aan de decanen geeft. Feitelijke beheersrichtlijnen over het beheer in de richting van de directeur bedrijfsvoering worden daarentegen in de praktijk door verschillende partijen verstrekt: decaan, secretaris en CvB. Op één uitzondering na leveren de verantwoordingsrelaties tussen secretaris en CvB geen problemen op. Tussen secretaris en faculteit blijkt dit problematischer te zijn; in de helft van de gevallen is sprake van spanningen met de beheersverantwoordelijken. In de praktijk blijkt de secretaris naar eigen zeggen een

(zeer) duidelijke inbreng te hebben in de ontwikkeling (100%) en uitvoering (67%) van het universitaire beleid.

De secretaris heeft vooral contacten met het CvB (100% wekelijks), met de hoofden van de centrale diensten (100% (twee)wekelijks) en met decanen (100% (twee)wekelijks). De relatie met het CvB wordt aangeduid als (zeer) ontspannen (100%), (zeer) goed (100%) en doorgaans informeel. Een vrijwel identiek beeld wordt geschetst van de relatie met de centrale diensten en de facultaire mandatarissen. De secretarissen zijn unaniem van mening dat hun bevoegdheden toereikend zijn voor een goede uitvoering van hun taken. Bovendien vinden zij de beheerstaken binnen de universiteit niet versplinterd.

Centraal Medezeggenschapsorgaan (CMZ)

Leden van het CMZ besteden gemiddeld 63 uur per maand aan CMZ-gerelateerde activiteiten. De spreiding is erg groot en de uitersten liggen nogal spectaculair uit elkaar: 6 uur tegenover 220 (!) uur per maand.

CMZ-leden geven aan jaarlijks (35%) of halfjaarlijks (21%) contact te hebben met de RvT, waarbij het overigens opvalt dat 39% aangeeft nooit contact met de RvT te hebben gehad. Een voor de hand liggende verklaring zou kunnen zijn dat dit komt omdat deze respondenten nog maar kort in het CMZ zitten (en dus simpelweg nog nooit de kans hebben gehad de RvT te ontmoeten). Dit blijkt voor de helft van de respondenten op te gaan. Met het CvB zijn de contacten frequenter van aard: 63% geeft aan maandelijks, 30% geeft aan tweewekelijks contact te hebben. Ook de contacten met de eigen achterban zijn frequent: 48% van de respondenten meldt dat het CMZ wekelijks contact heeft, 36% geeft aan tweewekelijks of maandelijks contact met de achterban te hebben. Met andere bestuurders is er ook regelmatig contact (34% stelt dat er maandelijks, 26% dat er vaker dan maandelijks contact is) evenals met stafmedewerkers van de centrale diensten (42% maandelijks, 31% vaker dan maandelijks) en facultaire medezeggenschapsraden (30% maandelijks, 18% vaker dan maandelijks; 15% geeft aan nooit contact te hebben met FMZ's).

Contacten buiten de universiteit zijn minder frequent. Zo geeft 50% van de CMZ-respondenten aan nooit contact te hebben met andere CMZ's; 20% heeft hiermee maandelijks of frequenter contact. Met andere externe groepen is weinig contact: 19% van de respondenten geeft aan dat dit maandelijks of frequenter gebeurt. Met één specifieke externe organisatie (MOCW) vindt sporadisch contact plaats, door een beperkt aantal leden: 74% van de respondenten geeft aan nooit contact met het departement te hebben. Bij de open vragen worden enkele andere contacten genoemd, de meeste zijn verbijzonderingen van de bovengenoemde contacten (bijvoorbeeld voorzitter opleidingsbestuur, wetenschappelijk directeur, leden van specifieke stafdiensten), maar ook andere categorieën werden genoemd: vertegenwoordigers van hogescholen, vakbonden en pers.

Als formele vertegenwoordiger van personeel of studenten kan een raadslid in beginsel verschillende belangen behartigen. Op de vraag welk belang men primair behartigt als raadslid geeft 59% te kennen dat dit de belangen van de universiteit als geheel is; 33% zegt dat

primair de belangen van de eigen achterban worden behartigd. Het maakt geen verschil of het gaat om vertegenwoordigers uit gedeelde dan wel ongedeelde stelsels van medezeggenschap.

De leden van het CMZ is ook gevraagd de wijze waarop hun raad functioneert te beoordelen. Er is een aantal items geformuleerd die gezamenlijk de indexvariabele 'intern functioneren van de centrale medezeggenschap' representeert. Deze indexvariabele is opgebouwd uit de volgende items:⁵⁹

- Uiteenlopende belangen worden door de raad in alle redelijkheid gewogen;
- De besluitvorming van de raad is doorzichtig;
- De standpunten van de raad zijn meestal niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- De standpunten van de raad worden in goed intern overleg geformuleerd;
- De raad handelt snel en daadkrachtig;
- Duidelijke meningsverschillen kunnen optreden zonder dat hierdoor een effectieve besluitvorming wordt belemmerd;
- De raad is bereid de uitvoering van het beleid daadwerkelijk toe te vertrouwen aan het college van bestuur.

Het zelfbeeld van de CMZ over zijn interne functioneren blijkt positief te zijn. De bovengenoemde eigenschappen blijken volgens de meeste respondenten kenmerkend te zijn voor het intern functioneren van de raad. Driekwart van de respondenten dicht deze raad bestuurlijke eigenschappen toe die gerelateerd zijn aan het goed intern functioneren en een zeer klein percentage beoordeelt het functioneren als (zeer) slecht.

Tabel 19: Intern functioneren van de centrale medezeggenschapsraad volgens de leden van die raad (in %)

<i>Intern functioneren van de CMZ</i>	<i>Totaal</i>
<i>Zeer slecht</i>	1
<i>Slecht</i>	22
<i>Goed</i>	61
<i>Zeer goed</i>	16
<i>N (=100%)</i>	145

Over een ander aspect van zijn functioneren, te weten de relatie met de achterban, is men minder stellig. Op de vraag of de standpunten van de raad duidelijk worden uitgelegd aan de achterban antwoordt meer dan een kwart (30%) van de CMZ-leden dat dit het geval is (tegen 26% die dit niet vindt en 44% die dit enigszins het geval vindt). Ook geeft 21% te kennen dat de werkvloer weinig invloed heeft op de standpunten van de centrale medezeggenschapsraad.

⁵⁹ Deze variabele is samengesteld via een Principal Component Analyse; zij verklaart 41% van de variantie; factorladingen variëren van maximaal .76 tot minimaal .52. De Cronbach's alpha bedraagt .75 (N=139)

De wetgever heeft de medezeggenschapsraad een aantal bevoegdheden gegeven: algemene bevoegdheden, instemmingbevoegdheden en adviesbevoegdheden (inclusief het recht van initiatief). Hoe kijken de CMZ-leden aan tegen het gebruik van deze rechten?

De instemmingsrechten worden volgens 73% van de CMZ-leden zorgvuldig in acht genomen; ruim een kwart zegt dat dit niet het geval is. Iets minder dan de helft van de CMZ-leden zegt dat de afgelopen raadsperiode de instemmingsrechten meer dan een keer hebben geleid tot 'niet instemmen'. Het instrument blijkt in de ogen van twee op de drie leden effectief te zijn voor de beïnvloeding van het beleid van de universiteit. Het gebruik van het instemmingsrecht heeft volgens meer dan driekwart van de CMZ-leden niet geleid tot bestuurlijke impasses; 21% van de CMZ-leden heeft de indruk dat dit wel het geval is geweest. De indruk dat instemmingsrechten niet tot bestuurlijke impasses hebben geleid wordt in het algemeen gedeeld door het CvB (70%) en de RvT (74%).

Het CvB is volgens 80% van de CMZ vaak bereid de CMZ desgevraagd te informeren over het universitaire beleid. Uit eigen beweging is de bereidheid van het CvB om de CMZ te informeren minder groot: 42% vindt de bereidheid gering.

De adviserende taak van de CMZ wordt serieus genomen, als wij op de frequentie mogen afgaan waarmee de CMZ het afgelopen jaar is gevraagd om formeel advies te geven aan het CvB: volgens eenderde van de leden gebeurde dit vijf keer of minder, volgens iets meer dan eenderde tussen de vijf en tien keer en volgens de resterende respondenten tussen de tien en vijftien keer en vaker dan 15 keer (gelijke verdeling). De CMZ heeft minder vaak uit eigen beweging een formeel advies gegeven aan CvB; ruim tweederde geeft aan dat dit minder dan vijf keer is gebeurd, bijna een kwart spreekt van vijf tot tien ongevraagde adviezen en een klein deel spreekt van meer dan tien.

Op de vraag of de adviezen daadwerkelijk worden opgevolgd, wordt verschillend geantwoord. Iets meer dan de helft van de respondenten (58%) geeft aan dat adviezen vaak of praktisch altijd worden gevolgd. De overige 42% zegt dat dit nooit of in beperkte mate het geval is. De afgewezen adviezen worden volgens 64% van de respondenten door het CvB van een gedegen motivatie voorzien.

CMZ-leden zijn over het algemeen tevreden over de faciliteiten die hen ter beschikking staan voor het doen van het raadswerk. Deze faciliteiten betreffen: studietoelagen (87%), ambtelijke ondersteuning (81% geeft aan hierover te beschikken), scholingsmogelijkheden (77%), vergoedingen voor scholingsmogelijkheden (61%) en mogelijkheden tot congresbezoek (33%).⁶⁰

Door het optreden van de CMZ is volgens het overgrote deel van de CMZ-leden het draagvlak voor belangrijke bestuursbeslissingen toegenomen (75%). De CMZ levert hier naar eigen zeggen een positieve bijdrage aan het bestuur. Zo heeft volgens 61% van de respondenten de inbreng van de medezeggenschapsraad een positieve invloed gehad op de invoering van de

⁶⁰ De faciliteit 'studietoelagen' is voor studenten. ⁶⁰ Andere redenen die zijn genoemd (open vraag) zijn financiële vergoedingen, computers en vergaderruimte, compensatie in tijd.

BaMa-structuur in de universiteit. Dit betekent niet dat een ieder binnen de universiteit de inspanningen van de CMZ waardeert; 54% van de raadsleden denkt dat dit wel het geval is, de rest denkt van niet. Iets meer dan de helft van de leden denkt dat het vertrouwen van de universitaire gemeenschap in de CMZ klein is. Duidelijk lijkt in ieder geval wel dat het uitvoeren van de taken van de CMZ veel tijd kost in relatie tot de geboekte resultaten; een stelling die door 75% van de CMZ-leden wordt onderschreven, en wat gezien de genoemde tijdsbesteding –zie het begin van deze subparagraaf– ook niet bevreemd.

Bestuurlijk overleg

Een aantal keren is in deze evaluatiestudie de term ‘bestuurlijk overleg’ gevallen, het reguliere overleg tussen CvB en decanen. Hoewel het hier niet gaat om een bestuursorgaan –in de zin dat het bindende beslissingen kan nemen– wordt van verschillende kanten grote betekenis aan dit overleg toegekend, zowel in positieve als negatieve zin. In de survey is een aantal vragen over dit bestuurlijk overleg opgenomen.

In de tabel is af te lezen dat veel respondenten vinden dat het bestuurlijk overleg de slagvaardigheid van het universitaire bestuur bevordert. Van de leden van de centrale medezeggenschap en de opleidingsbesturen vindt respectievelijk 32% en 42% niet dat deze slagvaardigheid wordt bevorderd door dit gremium. Maar over het algemeen, en zeker door de betrokkenen zelf, wordt in termen van slagvaardigheid een positieve werking van het bestuurlijk overleg gepercipieerd. Dit is voor de CvB-leden geen reden om het bestuurlijk overleg in nationale wetgeving te verankeren, iets wat zes van de tien decanen wel zou weten te waarderen. Een ander pluspunt is dat in de ogen van veel respondenten door het bestuurlijk overleg de decanen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het beleid van de instelling als geheel.

Tabel 20: Het bestuurlijk overleg tussen CvB en decanen bevordert de slagvaardigheid van het universitaire bestuur (in %)

	<i>CvB</i>	<i>CMZ</i>	<i>Sec</i>	<i>Dec</i>	<i>BO</i>	<i>WD</i>
<i>Zeer oneens</i>	4	6			3	
<i>Oneens</i>	4	26		17	39	18
<i>Eens</i>	83	64	100	67	55	82
<i>Zeer eens</i>	9	4		17	3	
<i>N (=100)</i>	23	140	6	12	31	22

Een veel geuit bezwaar van het bestuurlijk overleg is dat het de medezeggenschap zou uithollen. Door beslissingen in het bestuurlijk overleg voor te koken zouden raadsleden het gevoel krijgen dat zij voor voldongen feiten worden geplaatst, dat zij een laatste hobbel in een besluitvormingsproces vormen. Zoals mocht worden verwacht zijn de bestuurders zich in dit opzicht van geen kwaad bewust; in hun ogen wordt de medezeggenschap niet uitgehold door het bestuurlijk overleg. Opleidingsbestuurders en wetenschappelijk directeuren zijn in deze sterk verdeeld; 43% van de opleidingsbestuurders en de helft van de wetenschappelijk directeuren vindt dat de medezeggenschap door dit overleg wel wordt uitgehold. Deze opvatting is ook 57% van de CMZ-leden toegedaan; 43% van deze raadsleden vindt echter dat door het bestuurlijk overleg geen sprake is uitholling van de medezeggenschap.

Decaan

In de huidige bestuursorganisatie wordt de decaan wel eens gezien als de spin in het bestuursweb. Decanen worden enerzijds integraal verantwoordelijk gehouden voor het functioneren van hun faculteit, anderzijds worden zij geacht een bijdrage te leveren aan het instellingsbeleid. Artikel 9.14 WHW stelt: de decaan is belast met de algemene leiding van de faculteit en met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening. Tevens werkt de decaan mee aan het bestuur van de universiteit. Artikel 9.15 specificiert een aantal taken, onder andere het vaststellen van het jaarlijkse onderzoeksprogramma, het instellen van commissies, het toezicht houden op de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling en het onderzoeksprogramma.

Uit de respons blijkt dat ongeveer de helft van de decanen zowel het facultaire als universitaire belang behartigen, de anderen hebben voornamelijk het belang van de faculteit voor ogen. Uitsluitend oog voor het belang van de faculteit of universiteit heeft overigens geen enkele decaan.

De decaan blijkt in de praktijk ook de duizendpoot te zijn waar hij voor wordt gehouden. In de vragenlijst zijn acht bestuursactiviteiten opgenomen met de vraag hoe intensief de decaan zich hiermee bezighoudt. Het blijkt dat de decaan zich met al deze activiteiten tamelijk actief bemoeit, zij het dat er bepaalde gradaties zijn. Strategische en controlerende activiteiten worden het meest intensief uitgevoerd. Ook het personele en financiële beleid ontsnapt niet aan de aandacht van de decaan. De primaire processen krijgen ook ruim aandacht, zij het niet in alle gevallen even intensief. En het instellingsbeleid vergt zijn/haar aandacht. De decanen vinden hierbij overigens dat het CvB op voldoende afstand van de faculteit staat.

Tabel 21: De gemiddelde intensiteit waarmee de decaan zijn taken uitoefent (N=12)

<i>Activiteit</i>	<i>Gemiddelde (4 puntsschaal)</i>
<i>De inhoud van het strategische beleid van de faculteit</i>	3.92
<i>Controle op voortgang strategisch beleid</i>	3.67
<i>Personeelsbeleid van de faculteit</i>	3.67
<i>Controle en evaluatie van primaire processen</i>	3.33
<i>Financiële beleid van de faculteit</i>	3.08
<i>Ontwikkeling en uitvoering van het instellingsbeleid</i>	2.92
<i>De inrichting van het facultaire onderwijs</i>	2.92
<i>De uitvoering van het facultaire onderzoeksbeleid</i>	2.75

Decanen zijn gemiddeld 40 uur per week met aan de functie gerelateerd werk bezig. De spreiding is overigens zeer groot. Vijf van de twaalf decanen hebben geen voltijdse aanstelling. Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden bediscussieerd wekt dit de indruk van een zich evoluerende functie die momenteel tamelijk divers wordt ingevuld binnen de verschillende universiteiten.

Net zoals dit geldt voor het CvB ten opzichte van de CMZ, zijn de decanen unaniem van mening dat het bestuur van de faculteit de medezeggenschapsraad (FMZ) het afgelopen jaar in voldoende mate heeft geïnformeerd over het beleid. Decanen hebben veelvuldig contact met het CvB. Twee op de drie decanen geeft aan dat dit maandelijks is, de rest geeft aan dat

dit frequenter is. Ook contacten met andere leden van het bestuur van de faculteit zijn zeer frequent; men spreekt elkaar wekelijks. Dit geldt ook voor instituutsdirecteuren, voorzitters van afdelingen en decanen van andere faculteiten. Vanzelfsprekend is er zeer regelmatig contact met de (eigen) directeur bedrijfsvoering: alle decanen geven aan dat dit wekelijks plaatsvindt. Ze hebben – naar eigen zeggen – minder frequent contact met de RvT: 17% geeft aan dat dit halfjaarlijks is, 67% geeft aan dat dit nooit gebeurt. Contacten met de CMZ's zijn (nog) minder frequent: 83% geeft aan dat dit nooit plaatsvindt.

Er is de decanen gevraagd de relatie met CvB, facultaire medezeggenschap (FMZ) en 'overige' facultaire bestuurders⁶¹ te karakteriseren. Al deze relaties worden, een uitzondering daargelaten, omschreven als goed en ontspannen. Vijf van de twaalf decanen geven aan dat de relaties tamelijk formeel van aard zijn, de andere zeven spreken van informele relaties.

De decanen zijn van mening dat de bevoegdheden van het decanaat toereikend zijn om de vele verwachtingen die aan het ambt worden gesteld waar te maken. Driekwart vindt bovendien dat de slagvaardigheid van het facultaire bestuur is toegenomen door expliciet veel bevoegdheden toe te kennen aan het decanaat. De meningen zijn echter verdeeld als het gaat om de vraag of het draagvlak voor belangrijke bestuursbeslissingen is toegenomen door de bevoegdheden te concentreren: de helft denkt van wel, de andere helft van niet.

De decanen hebben naar eigen zeggen niet te klagen over de waardering voor hun werkzaamheden binnen de faculteit. Praktisch alle decanen vinden dat hun inspanningen binnen de faculteit worden gewaardeerd. Maar of de kosten (in termen van tijd) voor het uitvoeren van de taken opwegen tegen de resultaten is onduidelijk: de helft denkt van wel en de andere helft van niet.

Directeur bedrijfsvoering

De functie van directeur bedrijfsvoering (DB) staat niet in de wet omschreven. Het staat instellingen en faculteiten vrij om een dergelijke positie te creëren. Dit betekent dat de invulling van deze positie niet in algemene zin kan worden beschreven. Het onderstaande beeld is gebaseerd op de antwoorden van dertien DB's. De verschillende posities komen direct tot uitdrukking bij de vraag tot welk bestuursorgaan de functie formeel hoort. Vier DB's maken deel uit van het door de decaan samengestelde facultaire managementteam, zes behoren tot het faculteitsbestuur en drie tot geen van beide organen. In praktisch alle gevallen vormt de decaan het belangrijkste referentiekader voor het functioneren van de DB.

De DB's hebben derhalve vooral contact met de decaan en andere facultaire bestuurders en met DB's van andere faculteiten. De relaties met de decaan zijn goed, ontspannen en bijna altijd informeel van aard. In iets mindere mate hebben ze contact met de diensten en bureaus op het centrale niveau, met het CvB en met de FMZ.

De wetgever heeft de beheersbevoegdheden geattribueerd aan het CvB. Het CvB kan op zijn beurt deze bevoegdheden binnen de instelling mandateren. Ook is verdere mandatering

⁶¹ Met overige facultaire bestuurders worden bedoeld instituutsdirecteuren en voorzitters (hoofden) van afdelingen, departementen of capaciteitsgroepen.

mogelijk. Het blijkt dat de patronen van mandatering binnen de instellingen verschillen. Volgens de DB's heeft het CvB van hun instelling bepaalde beheersbevoegdheden gemandateerd aan de decaan. Dit beheersmandaat is doorgaans ruim. In alle gevallen heeft de decaan bepaalde beheersbevoegdheden doorgemandateerd aan de DB. Daarnaast heeft de decaan in de helft van de gevallen bepaalde beheersbevoegdheden doorgemandateerd aan anderen (bijvoorbeeld instituutsdirecteuren of afdelingsvoorzitters). Het beheersmandaat dat aan de DB is toegekend vinden tien van de dertien DB's ruim en drie krap.

Bijna alle DB's hebben naar eigen zeggen in de praktijk een behoorlijke inbreng in de totstandkoming van het facultaire beleid. Het gaat hierbij om het beleid dat direct te maken heeft met de beheerstaken binnen de faculteit. Het overgrote deel van de DB's is van mening dat de bevoegdheden toereikend zijn. Zij zijn daarnaast van mening dat ze over voldoende kennis en expertise beschikken om de taken goed te kunnen uitvoeren. Ook vinden de DB's dat ze over voldoende faciliteiten beschikt om de taken goed te kunnen uitvoeren. De beheersbevoegdheden zijn naar hun mening niet versplinterd.

Wetenschappelijk directeur

Ook de functie van wetenschappelijk directeur (WD) verschilt sterk. Er zijn facultaire, interfacultaire, universitaire en interuniversitaire instituten en scholen die deze functie kennen. In de steekproef waren vooral WD's van facultaire onderzoeksinstituten opgenomen (56%). Daarnaast zijn er WD's verbonden aan interfacultaire instituten (26%), universitaire instituten (7%) en 'andere' onderzoeksinstituten (18%).⁶² Het overgrote deel van de WD's heeft geen zitting in facultaire of centrale managementteams (67%).

WD's besteden gemiddeld 18 uur per week aan hun taken als WD, maar de spreiding is behoorlijk groot; meer dan een kwart blijkt wekelijks 24 uur of meer aan bestuurlijke activiteiten te besteden. Bijna de helft van de WD's vindt dat veel tijd in de functie moet worden gestopt in relatie tot de resultaten (44%).

WD's hebben voornamelijk contact met collega-wetenschappers van de eigen universiteit. Daarnaast hebben ze contacten met het bestuur van de faculteit, met collega-wetenschappers van andere universiteiten, en met overige bestuurders van de eigen universiteit. Externe contacten – bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van wetenschappelijke organisaties – zijn minder frequent.

Het spreekt bijna voor zich dat de WD's in beginsel grote algemene verantwoordelijkheid dragen voor het onderzoek van hun instituut. Toch doen zich ook hier verschillen voor in de wijze waarop het WD-schap wordt ingevuld. Deze verschillen zijn terug te voeren op de aard van het instituut (facultair, universitair) en – mede daarom – de positie van de WD in de bestuursorganisatie. Dit komt ook naar voren uit de antwoorden op de vraag door wie de WD op zijn/haar verantwoordelijkheden wordt aangesproken. Vaak zijn dit de decaan (81%) en de onderzoekers van het instituut. De plaats van de medezeggenschap en het CvB is in deze

⁶² Andere 'instituten' zijn bijvoorbeeld een onderzoeksprogramma of een combinatie van instituten (bijvoorbeeld facultair en landelijke onderzoeksschool).

bescheiden. In de helft van de gevallen wordt de WD aangesproken door de hoogleraren. De meningen over de vraag of het duidelijk is wie aanspreekbaar is op de kwaliteit van het onderzoek zijn sterk verdeeld: 61% vindt dat dit het geval is, de andere 39% vindt dit niet.

De meningen zijn eveneens verdeeld over de vraag of door het (formeel) opheffen van de traditionele vakgroepen de kwaliteit van het onderzoeksbeleid is toegenomen: 43% kan zich vinden in de stelling, de andere 57% niet.

De WD's zijn van mening dat ze hun taken goed (58%) tot zeer goed (31%) weten te vervullen en dat de slagvaardigheid omtrent het facultaire onderzoeksbeleid toeneemt door dit beleid te laten vallen onder verantwoordelijkheid van een WD (80% mee eens). In de gevallen van een niet-optimale taakuitoefening (een situatie die zich dus weinig voordoet) worden vooral beperkte bevoegdheden, onvoldoende beheersmogelijkheden en beperkte autonomie genoemd. Dit weerspiegelt zich in de mening van 67% van de WD's dat de bevoegdheden toereikend zijn om de verwachtingen die aan het ambt worden gesteld waar te maken. Bovendien vindt meer dan driekwart van de WD's dat de bereidheid bij de onderzoekers van het instituut om mee te werken aan de uitvoering van het beleid van de WD ruim voldoende.

In de afgelopen twee jaar heeft de verantwoordingsrelatie tussen WD en decaan regelmatig tot spanningen tussen beiden geleid, namelijk in 30% van de gevallen. Elf WD's geven aan dat er absoluut geen sprake is van spanningen, de anderen ervaren op zijn minst enige spanning. Dit zou verband kunnen houden met het door de decaan verstrekte mandaat aan het onderzoeksinstituut dat in de ogen van 34% van de WD's als (erg) krap wordt ervaren. Ook het feit dat een deel van de WD's (34%) aangeeft zich uitsluitend bezig te houden met de uitvoering van de onderzoeksprogramma van het instituut en niet met het strategisch onderzoeksbeleid van de faculteit zou kunnen bijdragen aan dergelijke spanningen. Toch wordt de bestuurlijke relatie met de decaan, andere facultaire bestuurders en collega-hoogleraren door alle WD's gekenschetst als (zeer) goed, informeel en ontspannen.

Voorzitter van het opleidingsbestuur of Opleidingsdirecteur (BO) ⁶³

De precieze taken van het bestuur van de opleiding zijn niet vastgelegd in de WHW, maar in de afzonderlijke universitaire bestuurs- en beheersreglementen. In het algemeen is de BO belast met de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling en is (mede) verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding. Een deel van de BO's maakt deel uit van de leiding van de faculteit: zij hebben zitting in het faculteitsbestuur of in het door de decaan samengestelde facultaire management team (49%). Bij de andere helft van de BO's is dit niet het geval.

Gemiddeld besteedt een voorzitter van het bestuur van een opleiding (BO) 28 uur per maand aan zijn/haar taken, maar evenals bij de decaan is de spreiding aanzienlijk. Dit versterkt het beeld omtrent de diversiteit van de bestuurlijke organisatie en invulling op facultair/decentraal niveau binnen universitair Nederland. De BO is gemiddeld verantwoordelijk voor vijf opleidingen, maar ook hier is de spreiding erg groot: veertien BO's zijn verantwoordelijk voor

⁶³ Afhankelijk van de keuze die binnen de faculteit is gemaakt. Sommige faculteiten kennen voor een of meer opleidingen een meerhoofdig bestuur en andere een eenhoofdig bestuur.

één of twee opleidingen, vijf BO's zijn verantwoordelijk voor meer dan tien opleidingen. De BO heeft regelmatig contact met de OLC en met (andere) leden van het faculteitsbestuur. Daarnaast is er regelmatig contact met voorzitters van afdelingen, met andere BO's, met individuele docenten, met studenten en met de directeur bedrijfsvoering. Met de FMZ's en bestuurders van andere faculteiten is minder frequent contact.

De decaan is wettelijk gezien eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs, maar kan deze taak (deels) overdragen aan het bestuur van de opleiding. De vraag is vervolgens waar het feitelijke zwaartepunt in de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleiding ligt. Veel BO's geven aan dat het feitelijk zwaartepunt bij het bestuur van de opleidingen (dan wel de opleidingsdirecteur) ligt en zelden uitsluitend in de handen is van de decaan. Het mandaat dat door de decaan is verstrekt aan het bestuur van de opleiding wordt door een derde van de BO's als (erg) krap beoordeeld. Door 28% van de BO's wordt gerapporteerd dat in de afgelopen twee jaar de verantwoordingsplicht van het bestuur van de opleiding jegens de decaan tot spanningen tussen beiden heeft geleid. In de helft van de gevallen was hiervan echter absoluut geen sprake.

Bijna alle BO's zijn van mening dat zij de afgelopen periode er in zijn geslaagd om de taken naar behoren te vervullen (91%). Slechts 9% zegt dat dit niet of nauwelijks is gelukt.

De slagvaardigheid van het facultaire onderwijsbeleid neemt volgens 90% van de BO's toe door dit beleid te laten vallen onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de opleiding. Bijna driekwart vindt dat binnen de faculteit het draagvlak voor belangrijke onderwijsbeslissingen toeneemt door dit beleid te laten uitvoeren door het bestuur van de opleiding. Toch blijft er in de ogen van ongeveer een op de drie BO's nog wel ruimte voor verbetering: de inspanningen van de BO's wordt volgens 33% binnen de faculteit niet gewaardeerd, 29% vindt de bereidheid bij docenten om mee te werken aan de uitvoering van het onderwijsbeleid onvoldoende. Al met al oordeelt 64% van de BO's dat het uitvoeren van de taken van de BO veel tijd kost in relatie tot de geboekte resultaten.

Het is duidelijk dat de BO in zijn/haar functie als opleidingsdirecteur vele bestuurlijke relaties onderhoudt binnen de faculteit: de decaan, de medezeggenschap, facultaire bestuurders, docenten en studenten. Relaties met de decaan en docenten zijn redelijk informeel, met de medezeggenschapsraad en met facultaire bestuurders (andere dan de decaan) meer formeel. Relaties worden in het algemeen als goed en ontspannen getypeerd.

Een meerderheid van de BO's is van mening dat de bevoegdheden van het opleidingsbestuur toereikend zijn om aan de verwachtingen die aan het ambt worden gesteld te voldoen (59%). Ongeveer twee op de drie BO's vindt dat het binnen de faculteit zonder meer duidelijk is wie aanspreekbaar is voor de kwaliteit van het onderwijs en de wijze waarop dat wordt verzorgd; 29% is het hier mee oneens.

Opleidingscommissie (OLC)

De belangrijkste taken van de OLC bestaan op papier uit het adviseren over onderwijsaangelegenheden. Hierin is de OLC volgens 65% van haar leden goed geslaagd. Een op de drie OLC-leden vindt echter dat de OLC er in geringe mate in is geslaagd haar

adviserende taak over de OER naar behoren te vervullen. Een zelfde verdeling treffen wij aan wanneer wordt gevraagd of de OLC er de afgelopen twee jaar in is geslaagd haar jaarlijkse beoordeling inzake de OER naar behoren te vervullen. Degenen die vinden dat de OLC haar adviserende taak onvoldoende heeft waargemaakt wijten dit vooral aan:

- Het niet tijdig verstrekken van informatie (60%);
- Een te late inschakeling van de OLC in het besluitvormingsproces (60%);
- Onduidelijke (48%) en onvoldoende formele bevoegdheden (44%);
- Een te grote volgzzaamheid dan wel passiviteit van veel OLC-leden (40%);
- Een gebrek aan inhoudelijke kennis van de OLC-studentleden (36%), alsmede tijdgebrek (36%);
- Een weinig coöperatieve opstelling van het bestuur(28%);
- Een gebrek aan deugdelijke, door het bestuur verstrekte informatie (26%).

De Opleidingscommissie vergadert in de regel maandelijks (55% van de respondenten). Een aantal respondenten geeft aan dat de commissie vaker (15%) of minder vaak vergadert (30%). Gemiddeld besteden OLC-leden zo'n zes uur per maand aan OLC-gerelateerde activiteiten.

Leden van de OLC geven aan vooral driemaandelijks (11%), halfjaarlijks (13%) of jaarlijks (12%) contact te hebben met het bestuur van de faculteit. Ze geven aan vooral maandelijks (17%), driemaandelijks (15%) of jaarlijks (12%) contact te hebben met de leden van het FMZ. Contacten met het opleidingsbestuur en de eigen achterban zijn het meest frequent, respectievelijk vooral maandelijks (43%) en driemaandelijks (16%); en wekelijks (36%) en maandelijks (30%). De relatie met de bestuurders van de faculteit wordt door de OLC-leden getypeerd als 'goed' (89%), 'ontspannen'(91%) en doorgaans 'informeel' (69%).

Van de 144 respondenten die de vraag hebben beantwoord naar de aantallen adviezen die bestuurders van de faculteit hebben gevraagd, geeft 21% aan nooit om advies te zijn gevraagd, 68% geeft aan tussen de een en tien maal om advies te zijn gevraagd, 11% wordt nog vaker om een advies gevraagd (vijf maal zelfs meer dan twintig maal). OLC-leden worden (relatief) minder om adviezen gevraagd door de faculteitsraad (59% geen advies, 36% een tot tien verzoeken om advies, 5% meer dan tienmaal een verzoek om advies). Een vergelijkbaar beeld ontstaat voor de advies vragen door docenten van de opleiding(en): 53% geen advies, 49% een tot tien verzoeken om advies, 9% meer dan tien maal een advies). Een aantal respondenten geeft aan dat de OLC ook door anderen om advies wordt gevraagd: voornamelijk door opleidingsbesturen, studenten en onderwijsdirecteuren.

Ook uit eigener beweging wordt door de OLC advies uitgebracht. Hoewel 20% van de respondenten aangeeft geen advies uit eigener beweging uit te brengen aan bestuurders van de faculteit, geeft 78% aan een tot tien adviezen aan deze bestuurders uit te brengen. Twee respondenten geven aan dat de OLC meer dan tien adviezen heeft uitgebracht. In de meeste gevallen worden een tot drie adviezen uit eigen beweging aan de bestuurders verstrekt.

Deze percentages liggen aanmerkelijk lager voor adviezen uit eigener beweging aan de leden van de faculteitsraad (28% geeft één of meer adviezen) en aan de docenten van de opleiding (58% geeft één of meer adviezen). De adviezen worden – naar de mening van de OLC-leden:

- vaak (52%) of praktisch altijd (25%) opgevolgd door de docenten;
- vaak (30%) of in beperkte mate (31%) opgevolgd door leden van de faculteitsraad;
- en vaak (38%) of in beperkte mate (32%) door bestuurders van de faculteit opgevolgd.

Adviezen aan andere personen of organisatieonderdelen worden vaak of praktisch altijd (85%) gevolgd.

De OLC-leden geven aan aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheden door het opleidingsbestuur (66%), door hun studentenachterban (63%) en in mindere mate door hun docentenachterban (34%), door de decaan (19%) en door de faculteitsraad (15%).

Dit tamelijk positieve beeld rond de OLC wordt bevestigd door de antwoorden op de stelling dat het uitvoeren van de medezeggenschap veel tijd kost in verhouding tot de geboekte resultaten: 70% is het hier (zeer) mee oneens, 30% (zeer) mee eens. Tevens vinden de OLC-leden dat hun inspanningen binnen de faculteit worden gewaardeerd (67% eens). De OLC-leden zijn het vrijwel unaniem (zeer) oneens met de stelling dat hun taken door de FMZ's zouden kunnen worden uitgevoerd en zijn het ook oneens met de stelling dat de taken van FMZ en OLC sterk overlappen (79%). Driekwart van de OLC-leden geeft aan te beschikken over faciliteiten voor de ondersteuning van hun werkzaamheden. Om welke voorzieningen het gaat is niet helemaal duidelijk: studietoelagen voor studentleden (41%), ambtelijke ondersteuning (29%) en scholingsmogelijkheden (20%) lijken beperkt.

Facultair Medezeggenschapsorgaan (FMZ)

Leden van het FMZ besteden gemiddeld 13 uur per maand aan FMZ-gerelateerde activiteiten. Beduidend minder dus dan hun broeders en zusters op het centrale niveau. Evenals in het geval van CMZ-leden is de spreiding groot. Het gemiddeld aantal vergaderingen bedroeg in het afgelopen jaar iets meer dan acht, met uitschieters naar beneden (negen respondenten geven aan dat er minder dan vier keer vergaderd is) en naar boven (drie respondenten geven aan dat er meer dan vijftien keer is vergaderd).

Op de vraag welk belang deze gekozen vertegenwoordigers primair behartigen geeft 47% te kennen dat dit het belang van de eigen geleding is (studenten vertegenwoordigen primair studenten, enz.) Een bijna vergelijkbaar aantal geeft aan primair het belang van de eigen faculteit te behartigen. Daarnaast behartigt een enkeling het belang van de eigen opleidings- of onderzoekseenheid (6%).

De wetgever heeft de medezeggenschapsraad een aantal bevoegdheden gegeven: algemene bevoegdheden, instemmingbevoegdheden en adviesbevoegdheden. Hoe kijken de FMZ-leden tegen het gebruik van deze rechten aan? De overgrote meerderheid van de respondenten (82%) is van mening dat het bestuur zorgvuldig met de instemmingsrechten is omgegaan. Twee op de drie respondenten vermelden dat het gebruik van het instemmingsrecht meer dan één keer heeft geleid tot 'niet instemmen' van de raad. Meer dan de helft van de FMZ-leden,

namelijk 59%, beschouwt het instemmingsrecht als een effectief instrument om het beleid te beïnvloeden. Tot bestuurlijke impasses heeft het gebruik van het instemmingsrecht het afgelopen jaar niet geleid (82%). Een mening die door praktisch alle actoren op het facultaire niveau wordt gedeeld, zij het dat ongeveer een kwart van de opleidingsbestuurders, de wetenschappelijk directeuren en de leden van de opleidingscommissie het idee heeft dat er wel serieuze bestuurlijke conflicten zijn geweest als gevolg van het gebruik van het instemmingsrecht door de FMZ.

Naast de instemmingsrechten heeft de raad in beginsel uiteraard ook andere mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden, bijvoorbeeld door middel van het geven van advies. Het blijkt dat de FMZ regelmatig is gevraagd een formeel advies af te geven aan het bestuur: volgens de helft van de FMZ-leden gebeurde dit een tot vijf keer en eenderde spreekt van zes tot tien keer. Volgens de resterende respondenten is sprake van meer dan elf adviezen, waarbij een klein deel denkt dat de raad meer dan vijftien keer is gevraagd te adviseren. Overigens geeft ook een klein deel van de respondenten aan dat het bestuur nooit heeft gevraagd te adviseren. Uit eigen beweging adviseert de FMZ het bestuur minder vaak: in de bulk van de gevallen ligt dit tussen de een en vijf keer.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of in het algemeen de adviezen –gevraagd of ongevraagd – door het bestuur zijn gevolgd. Volgens 38% van de respondenten is dit in beperkte mate gebeurd, terwijl 61% oordeelt dat dit vaak (47%) tot praktisch altijd (14%) het geval is geweest. Twee op de drie respondenten die aangeven dat adviezen maar beperkt worden gevolgd geven aan dat de afgewezen adviezen doorgaans van een gedegen motivatie worden voorzien; een op de drie vindt dat hier geen sprake van is.

De bereidheid van het facultaire bestuur om de medezeggenschap uit eigen beweging te informeren wordt zeer verschillend beoordeeld: 54% vindt deze bereidheid (zeer) groot en 46% (zeer) gering. Als de raad vraagt om informatie dan is volgens de respondenten het facultaire bestuur daar toe bereid (83%).

Een klein aantal respondenten geeft aan dat er extra bevoegdheden zijn toegekend aan de FMZ, terwijl meer dan 50% aangeeft dit niet te weten. Dit lijkt hoog, maar gezien de relatief korte zittingstermijn van veel raadsleden is dit verklaarbaar. De extra bevoegdheden hebben veelal betrekking op het adviesrecht met betrekking tot benoemingen.

FMZ-respondenten geven aan zelden contact te hebben met hun CvB (81% nooit, 16% driemaandelijks of halfjaarlijks). Met de eigen achterban is het contact frequent: 40% geeft aan dat dit wekelijks gebeurt, 36% stelt dat dit tweewekelijks of maandelijks plaatsvindt. Een vergelijkbaar beeld ontstaat voor contacten met het bestuur van de faculteit. 70% van de respondenten geeft aan dat dit maandelijks is, 13% dat dit vaker plaatsvindt.

De contacten met het bestuur van de faculteit worden goed genoemd en zijn vaak 'ontspannen' (82%). Meer dan de helft (53%) typeert de contacten met het bestuur als 'formeel'. Met andere bestuurders van de faculteit is ook regelmatig contact (23% maandelijks, 14% frequenter dan maandelijks), maar tegelijkertijd geeft 23% aan dat dit nooit gebeurt. Met de OLC is vooral maandelijks (20%), driemaandelijks (17%) of halfjaarlijks

(11%) contact. Ook hier geeft echter een relatief hoog percentage (36%) aan nooit contact te hebben met een OLC. Een zelfde patroon tekent zich af voor contacten met andere FMZ's en met de CMZ.

Evenals de raadsleden op centraal niveau beschikken ook de FMZ-leden over diverse faciliteiten, zij het in mindere mate (minder 'vanzelfsprekend' als op centraal niveau). Het gaat om studietoelagen (67%), ambtelijke ondersteuning (50%), scholingsmogelijkheden (57%) en vergoedingen daarvoor (32%).⁶⁴

Tweederde van de FMZ-leden is van mening dat door hun optreden het draagvlak voor belangrijke beslissingen binnen de universiteit toeneemt. Een derde vindt dat dit niet het geval is. Toegespitst op de invoering van de Bachelor-Masterstructuur, vindt 59% van de FMZ-leden dat hun inbreng hierop een positieve invloed heeft gehad. Een andere positieve bijdrage van de FMZ is volgens 62% dat de raad er goed in is geslaagd de openheid, openbaarheid en het onderling overleg te bevorderen.

Sterk is de verdeeldheid als de vraag aan de orde is of de inspanningen die de raad zich getroost binnen de faculteit worden gewaardeerd: 57% vindt van wel en 43% van niet. Ook over het vertrouwen dat de facultaire gemeenschap in de ogen van de FMZ-leden in de FMZ zou hebben is men verdeeld: 38% onderschrijft de stelling dat dit vertrouwen klein is, de overige 62% vindt dit onjuist. Tot slot ook hier de vraag of de inspanningen, al dan niet gewaardeerd, lonen. Een krappe meerderheid (51%) is van oordeel dat het uitvoeren van de FMZ-taken in relatie tot de geboekte resultaten veel tijd kost. De overige 49% oordeelt anders.

De leden van de FMZ is ook gevraagd de wijze waarop hun raad functioneert te beoordelen. Er is een aantal items geformuleerd die gezamenlijk de samengestelde variabele 'intern functioneren van de facultaire medezeggenschap' representeert. De samengestelde variabele bestaat uit de volgende items:⁶⁵

- Uiteenlopende belangen worden door de raad in alle redelijkheid gewogen;
- De besluitvorming van de raad is doorzichtig;
- Standpunten van de raad worden duidelijk uitgelegd aan de achterban;
- Standpunten van de raad worden in goed intern overleg geformuleerd;
- De raad handelt snel en daadkrachtig.

⁶⁴ Andere redenen die zijn genoemd (open vraag) zijn financiële vergoedingen, computers en vergaderruimte, compensatie in tijd.

⁶⁵ Deze variabele is samengesteld via de Principal Component Analyse ("factoranalyse"); zij verklaart 45% van de variantie; de factorladingen van de vijf items variëren van maximaal .71 tot minimaal .57. De Cronbach's alpha is .68 (N=134).

Tabel 22: Intern functioneren van de facultaire medezeggenschapsraad volgens de leden van de raad (in %)

<i>Intern functioneren van de FMZ</i>	<i>totaal</i>
<i>Zeer slecht</i>	1
<i>Slecht</i>	26
<i>Goed</i>	65
<i>Zeer goed</i>	7
<i>N (=100)</i>	128

Het zelfbeeld van de facultaire medezeggenschapsraad is in hoge mate vergelijkbaar met het beeld dat de centrale medezeggenschapsraad van zichzelf heeft. Ook op facultair niveau bestaat een positief beeld van het eigen functioneren, al vindt ruim een kwart dat er het een en ander schort aan de kwalificaties die men graag aan een raad zou toedichten.

Bezien we de reacties van de respondenten op de vragen en stellingen over hun taken, de vervulling ervan en de aard van de onderlinge relaties en verhoudingen, dan ontstaat zowel een homogeen als divers beeld.

Afgaande op de eigen oordelen zijn feitelijk alle bestuurlijke actoren van mening dat ze hun eigen taken goed vervullen en geldt voor de overgrote meerderheid dat zij hun bevoegdheden ook toereikend achten. Alleen bij het CMZ is het beeld diffuus. Eenduidig zijn ook de oordelen over de aard van de bestuurlijke relaties binnen de universiteit. Het overgrote deel van de respondenten duidt deze als goed en ontspannen. Op de vraag of de verhoudingen formeel of informeel van aard zijn geven de respondenten verschillende antwoorden. Deels hangt dit samen met hoe men formeel ten opzichte van elkaar staat – zowel CvB als CMZ typeren hun onderlinge relatie als formeel – deels ook niet. Zo ziet de RvT de relatie met het CvB toch voornamelijk als informeel, terwijl de meerderheid van de CvB-leden deze als formeel typeert.

Het algemene beeld dat uit de antwoorden naar voren komt is in de ogen van de onderzoekers dat van een instelling waar sprake is van veel onderling contact, waar men "goed met elkaar door een deur kan", waar men uit de voeten kan met de in de wet vastgelegde bevoegdheidsverdeling, hoewel er in de ogen van de medezeggenschap er een en ander te wensen overblijft.

Wat eveneens opvalt is dat, ondanks het positieve zelfbeeld en het positieve beeld over de onderlinge verhoudingen, een vrij fors deel van de respondenten de mening is toegedaan dat ze wel veel tijd moeten investeren in de bestuurlijke aangelegenheden in verhouding tot wat hier uitkomt. Anders geformuleerd, men is kritisch over de kosten/batenverhouding tijdsinvestering versus opbrengsten.

Een divers beeld ontstaat wanneer we kijken naar de hoeveelheid tijd die de verschillende bestuurlijke actoren in hun werk steken. Op decentraal niveau

bijvoorbeeld bestaan grote verschillen tussen full-time en part-time decanen en wetenschappelijk directeuren. De medezeggenschap geeft een volstrekt divers beeld te zien, zowel op centraal als decentraal niveau. En ook voor het hoogste orgaan, de RvT, loopt de tijdsbesteding flink uiteen.

Bestuurscultuur

Teneinde nog iets meer zicht te krijgen op het altijd moeilijk grijpbare begrip 'bestuurscultuur' is alle bestuurlijk actieven een set algemene vragen voorgelegd waarin verschillende aspecten van dit begrip zijn vervat. De interpretatie van deze vragen levert de volgende impressie op.

Het eerste wat opvalt is dat de Nederlandse universiteit een organisatie is die zijn eigen problemen oplost. Met als uitzondering de leden van de OLC's (62%) zijn alle geledingen het voor meer dan 70% (oplopend tot 100% voor de secretarissen) eens met de stelling dat het aantal conflicten aan derden voorgelegd minimaal is. Er zijn wettelijke geschillenregelingen als bestuur en raad een aanhoudend conflict hebben (over instemmingbevoegdheden, adviesbevoegdheden en interpretatie van de wettelijke regelingen), zowel op centraal als facultair niveau. Aan het CvB, decanen en de leden van de medezeggenschapsraden is gevraagd hoe vaak het afgelopen jaar een geschillenregeling is toegepast. Het blijkt hier om incidenten te gaan; het afgelopen jaar is niet of slechts één keer een geschillenregeling toegepast. Op centraal niveau geven CvB en CMZ aan goed op de hoogte te zijn van de inhoud van de geschillenregeling; op facultair is deze kennis minder voorhanden (de helft van de decanen en de raadsleden zegt niet op de hoogte te zijn van de inhoud). De bestuurders vinden de geschillenregeling over het algemeen duidelijk; de raadsleden op zowel centraal als facultair zijn meer verdeeld (een derde vindt de geschillenregeling niet duidelijk).

Het tweede element dat uit het onderzoek naar voren springt is het verschil in opvattingen tussen de twee centrale "MUB-se bestuursorganen", het CvB en de decanen, en de overige bestuurlijk actieven op een aantal aspecten gerelateerd aan de bestuurscultuur. CvB en decanen (en overigens ook de RvT) zijn er van overtuigd dat de besluiten die zij nemen glashelder zijn: 74%, 92% (en 76%) is het (absoluut) oneens met de stelling dat besluiten vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Bij de medezeggenschapsorganen ligt dit percentage rond de vijftig, bij leden van de OLC's zelfs op veertig. CvB-leden en decanen zijn ook bepaald niet van mening dat de werkvloer weinig invloed heeft op de hoofdlijnen van beleid (61% resp. 58%) terwijl 55% van de CMZ-leden deze mening juist wel is toegedaan, evenals 45% van de FMZ als ook 61% van de WD's.

Opmerkelijk daarnaast zijn de percepties over het expliciet sturen op prestaties. Waar 65% van de CvB-leden, 67% van de secretarissen, 75% van de decanen en 56% van de WD's van mening zijn dat zij inderdaad expliciet op prestaties sturen, denken degenen die gestuurd worden daar toch wat anders over. De helft van de leden van de medezeggenschapsorganen vindt dat dit wellicht enigszins gebeurt of misschien zelfs niet. Wat de vraag oproept, mede in

het licht van eerder gepresenteerde bevindingen, of voor de bestuurders ook niet meespeelt dat de wens de vader van de gedachte is: de goede, heldere en daadkrachtige bestuurder die de regie in handen heeft.

Dit beeld wordt deels onderschreven door de samengestelde variabele "bestuurlijke attitude" die wij hebben geconstrueerd op basis van zeven items.⁶⁶ De onderstaande tabel geeft de (gehercodeerde) scores weer voor verschillende respondentgroepen. Voor een belangrijk deel bevestigen de uitkomsten het beeld dat reeds is geschetst. CvB en decanen beoordelen de bestuurlijke attitude vrijwel unaniem als goed, evenals een zeer groot deel van de RvT-leden. De overige actoren zijn onderling sterk verdeeld. Dat wil zeggen dat een behoorlijke groep de bestuurlijke attitude als slecht kwalificeert. Hierbij dient nadrukkelijk vermeld te worden dat zeer negatieve oordelen beperkt zijn; er is dus in de ogen van de respondenten ook geen sprake van een bijzonder slechte bestuurlijke attitude.

Tabel 23: De bestuurlijke attitude in de ogen van bestuurlijk actieven (in %)

	<i>CvB</i>	<i>RvT</i>	<i>CMZ</i>	<i>Decanen</i>	<i>OLC</i>	<i>FMZ</i>	<i>WD</i>	<i>BO</i>
<i>Zeer slecht</i>	4	0	9	0	11	4	4	9
<i>Slecht</i>	9	11	38	0	40	39	39	35
<i>Goed</i>	70	71	47	42	47	52	48	47
<i>Zeer goed</i>	17	18	6	58	2	5	9	9
<i>N(=100%)</i>	23	45	144	12	161	133	23	34

Ook degenen die niet bestuurlijk actief zijn –in onze terminologie de 'bestuurden'– is een aantal vragen voorgelegd die men zou kunnen duiden als betrekking hebbend op de bestuurlijke cultuur (binnen de faculteit).⁶⁷ Hoe liggen de sociale verhoudingen, hoe gaan bestuurders en medewerkers en studenten in de ogen van de ondervraagden met elkaar om? Is er onderling vertrouwen? Zijn bestuurders benaderbaar? Zijn bestuurders goed op de hoogte van wat speelt binnen de organisatie? Worden problemen harmonieus opgelost?

In de onderstaande tabel staat de 'bestuurlijke attitude' in de ogen van medewerkers en studenten weergegeven; dit is een samengestelde variabele waarin vijf items zijn opgenomen.⁶⁸ Voor alle duidelijkheid: de samenstelling van deze variabele "bestuurlijke attitude" verschilt van de variabele "Bestuurlijke attitude" bij de bestuurlijk actieven.

⁶⁶ De factor verklaart 58% van de variantie. De zeven items (met hun PCA factor score) zijn: (a) uiteenlopende belangen worden in alle redelijkheid gewogen (.76); (b) de besluitvorming is doorzichtig (.79); (c) beslissingen worden duidelijk uitgelegd (.78); (d) gewenste informatie is gemakkelijk verkrijgbaar (.71); (e) gedane toezeggingen worden redelijkerwijs nagekomen (.75); (f) uitvoering van vastgesteld beleid geschiedt in goed overleg (.81) en (g) de communicatie en onderlinge interactie zijn goed. Cronbach's alpha van deze schaal is .88 (N=566).

⁶⁷ De OBP-ers die werkzaam zijn op het centrale niveau is gevraagd naar de cultuur op het centrale niveau van de universiteit. Omwille van de overzichtelijkheid spreken wij in deze paragraaf over de bestuurlijke cultuur in algemene zin.

⁶⁸ De factor verklaart 69% van de variantie. De vijf items (met hun PCA factor score) zijn: a) bestuurders zijn over het algemeen goed te benaderen (.78), b) bestuurders zijn over het algemeen bereid zich in te

Tabel 24: De bestuurlijke attitude in de ogen van medewerkers en studenten (in %)

De bestuurlijke attitude is	Totaal	WP	Stud	OBP
<i>Heel slecht</i>	7	11	4	5
<i>Slecht</i>	35	37	24	43
<i>Goed</i>	51	46	62	48
<i>Heel goed</i>	7	6	10	5
<i>N (=100)</i>	596	272	175	149

De attitude van de bestuurders wordt door een meerderheid van de bijna 600 respondenten positief beoordeeld: 58% vindt de bestuurlijke attitude (zeer) goed. Het merendeel van de medewerkers en studenten vindt dus dat de bestuurders in het algemeen goed zijn te benaderen, dat deze bestuurders zich daadwerkelijk inspannen om problemen op te lossen, verschillen van inzicht in goed overleg worden aangepakt en dat bestuurders goed op de hoogte zijn van wat er speelt. Dit laat onverlet dat tevens een substantieel deel –rond de 42%– een negatief oordeel velt over de bestuurlijke attitude.

Het positieve oordeel is het sterkst bij de studenten; bijna driekwart van hen is positief over de houding van de bestuurders. De medewerkers zijn duidelijk verdeeld; 48% (WP) en 48% (OBP) negatief en 52% (WP) en 53% (OBP) positief. Tot slot kan worden vermeld dat het aantal respondenten dat 'weet niet' antwoordt tamelijk groot is; het varieert van 16% tot 33% op de afzonderlijke items. Er is dus een behoorlijke groep die geen duidelijk beeld heeft van de opstelling van de bestuurders; het gaat hier vooral om WP-ers en studenten (zie bijlage).

De stelselkeuze blijkt hier een licht onderscheidende factor te zijn: de bestuurden in ongedeelde stelsels zijn positiever over de bestuursattitude. Waar 63% van de ongedeelde de bestuurlijke attitude als goed beoordeeld, is dit percentage bij de gedeelden 49%. Gemiddeld genomen zijn de verschillen echter marginaal. Deze conclusie stemt overeen met het verschil in eindoordeel dat gedeelden en ongedeelde aan de MUB verbinden. Ook dat is klein (zie begin van hoofdstuk 3). Een van de redenen voor de vaststelling dat de verschillen in werking tussen de gedeelde en ongedeelde stelsels van medezeggenschap klein zijn is dat in de praktijk de "regels van de stelsels" worden aangepast. Zo vergaderen op diverse plaatsen de studentenraad en de ondernemingsraad 'gewoon' gezamenlijk, vaak naar tevredenheid. Het verschil met ongedeelde stelsels wordt hiermee normaal gesproken verkleind.

Ook zijn er kleine verschillen tussen de instellingscores. Bij elf van de dertien universiteiten oordeelt een meerderheid van personeel en studenten –variërend van 55% tot 72%– dat de houding van hun bestuurders goed is. Bij twee instellingen oordeelt een meerderheid van de

spannen om problemen op te lossen (.87), c) verschillen in inzicht tussen medewerkers/studenten en bestuurders wordt in het algemeen in goed overleg opgelost (.83), d) er is veel vertrouwen in de bestuurders (.86), en e) bestuurders zijn goed op de hoogte van wat zich afspeelt (.81). De Cronbach's alpha van deze vijfpunt schaal is .88 (N=381).

bestuurden dat de bestuurlijke attitude onder de maat is (respectievelijk 56% en 65%). Een vergelijkbaar beeld bestaat bij de bestuurlijk actieven. Ook hier verschillen in waardering van de bestuurlijke attitude per instelling; ook hier zijn de verschillen over de gehele linie niet al te groot, een uitschieter daargelaten.

De positieve bestuurlijke attitude die een meerderheid van de respondenten heeft, wil niet zeggen dat zij geen problemen in hun werk ervaren in relatie tot de wijze waarop wordt bestuurd. Bijna de helft van medewerkers is van mening dat het afgelopen jaar het onderwijs en/of onderzoek meer dan eens in de knel is geraakt door bestuurlijke besognes. Een kwart vindt overigens dat hiervan geen sprake is. Een kwart antwoordt 'weet niet'. Hierbij bestaat geen verschil tussen WP en OBP.

De voor de hand liggende vraag die het voorgaande oproept is natuurlijk of de bestuurlijke attitude een relatie vertoont met het oordeel over de MUB. Het patroon laat weinig aan de fantasie over (tabel 25). Zoals verwacht vertonen de oordelen over de bestuurlijke attitude een zeer sterke samenhang met het algemene oordeel over de MUB, uitgedrukt in een rapportcijfer. Hoge rapportcijfers worden vooral gegeven door respondenten die deze attitude goed vinden en lager rapportcijfers bij hen die deze attitude slecht vinden. De relatie is niet perfect in de zin dat er ook een groep is die de houding van het bestuur als slecht beoordeelt maar toch de MUB als geheel een voldoende geeft. Bij hen wordt het eindoordeel dus niet (alleen) beïnvloed door de houding van het bestuur maar ook door andere factoren (zoals bijvoorbeeld bestuursprestaties).

Deze relatie wordt bevestigd als wij kijken naar de bestuurden. Bestuurlijke attitude is bij hen weliswaar anders gedefinieerd maar de relatie tussen deze attitude en het eindoordeel is ook hier duidelijk zichtbaar. Een slecht oordeel over de bestuurlijke attitude leidt tot een laag rapportcijfer.

Tabel 25: De samenhang tussen de bestuurlijke attitude en het eindoordeel over de MUB (in %)

<i>BESTUURLIJK ACTIEVEN</i>		Bestuursattitude				
Rapportcijfer	<i>Ze er slecht</i>	<i>slecht</i>	<i>goed</i>	<i>Ze er goed</i>	<i>N (=100)</i>	
<i>Lager dan 3.5</i>	37	8			32	
<i>3.5 – 5.5</i>	20	14	3		45	
<i>5.6 – 7.5</i>	39	74	63	22	356	
<i>Hoger dan 7.5</i>	5	5	33	78	144	
<i>N (=100)</i>	41	198	293	45	577	

<i>BESTUURDEN</i>		Bestuursattitude				
Rapportcijfer						
<i>Lager dan 3.5</i>	81	47	8	3	150	
<i>3.5 – 5.5</i>	19	37	21	8	143	
<i>5.6 – 7.5</i>		14	53	40	199	
<i>Hoger dan 7.5</i>		2	19	50	78	
<i>N (=100)</i>	43	196	291	40	530	

Bezien wij de uitkomsten over de bestuurscultuur in het licht van de doelstellingen van de MUB die in de vorige paragrafen uitvoerig aan de orde zijn gesteld, dan valt een aantal zaken op. Zoals ook in deze paragrafen naar voren is gekomen, zijn de centrale bestuurders, te weten CvB en decanen, alsmede de RvT, tevreden over de veranderingen die de MUB teweeg heeft gebracht. Een opvatting die nogmaals wordt onderstreept door de uitkomsten rond de bestuurscultuur. Enigszins chargerend gesteld zijn de bestuurders van mening dat zij goed bezig zijn, dat zij daadwerkelijk besturen en dat doen op een manier die past bij een academische organisatie. De overig bestuurlijk actieven zijn hier wat ambivalenter over, zien meer negatieve kanten aan het optreden van de genoemde bestuurders –wederom een uitkomst die in lijn is met de conclusies uit de vorige paragrafen– maar zijn tegelijkertijd bepaald niet uitgesproken negatief over de wijze waarop wordt bestuurd. Een beeld dat wordt ondersteund door de percepties van de bestuurden over de bestuurscultuur, hetgeen ook spoort met de bevindingen in de eerdere paragrafen. In het afsluitende hoofdstuk zullen wij deze en andere conclusies nog een keer op een rij zetten.

Ten aanzien van de bestuurscultuur binnen de Nederlandse universiteiten concluderen de onderzoekers dat deze door de universitaire gemeenschap grosso modo positief wordt beoordeeld. Voor de bestuurlijk actieven geldt dat in het bijzonder de bestuurders (CvB, decanen en RvT) de bestuurlijke attitude zonder meer als goed kwalificeren. De overige bestuurlijk actieve actoren zijn meer verdeeld in hun oordeel, maar zijn niet van mening dat sprake is van een slechte attitude. De bestuurden (medewerkers en studenten) vellen eveneens in meerderheid een positief oordeel, al wordt dit sterk beïnvloed door het grote aantal studenten dat de attitude van bestuurders als goed bestempeld. De percepties van de respondenten over de bestuurscultuur, zoals in deze paragraaf gedefinieerd, vertonen een bijzonder sterk verband met hun algemene oordeel over de MUB: hoe positiever de bestuurscultuur wordt beoordeeld, hoe hoger het waarderingscijfer voor de MUB. In de ogen van de onderzoekers onderstreept dit nogmaals de robuustheid van de uitkomsten.

5

Conclusies en beschouwingen

Het evaluatieonderzoek

In 1997 is de bestuursorganisatie van de Nederlandse universiteiten veranderd via een wijziging van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek die bekend staat als de MUB: modernisering universitaire bestuursorganisatie. De belangrijkste redenen voor wijziging van de bestuursstructuur van de universiteiten zijn de verhoging van de kwaliteit van de primaire processen, versterking van de bestuurskracht van de universiteit als maatschappelijke organisatie en de vergroting van haar zelfstandigheid.⁶⁹ De veranderingen komen volgens de MvT in het algemeen op het volgende neer. Universiteiten krijgen de ruimte om hun zaken zoveel mogelijk zelf te regelen. Integraal management wordt op alle bestuursniveaus mogelijk gemaakt. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de inrichting van het onderwijs komen te liggen op het faculteitsniveau, waar de benoemde decaan de integrale scepter zwaait. Op het niveau van de opleiding wordt de positie van studenten op een aantal punten versterkt. De faculteit is de basis voor onderwijs en onderzoek, waarbij de mogelijkheden om het onderzoek zelfstandiger te positioneren in de vorm van onderzoekscholen worden versterkt. Op het topniveau wordt de positie van het College van Bestuur versterkt, met daarboven een Raad van Toezicht. De universiteits- en faculteitsraden worden medezeggenschapsorganen voor personeel en studenten in plaats van de tot dat moment geldende medebestuursorganen.

Het doel van het evaluatieonderzoek is om te achterhalen of de MUB naar behoren functioneert. Daarbij is in het onderzoek expliciet aandacht geschonken aan vijf kernelementen van de MUB: integraal management, heldere bevoegdheidsrelaties, volwaardige medezeggenschap, effectieve besluitvorming en autonomievergroting. Om deze elementen in te kaderen binnen de dagelijkse bestuurspraktijk is in het onderzoek tevens aandacht geschonken aan de wijze waarop de verschillende actoren binnen de universiteit hun rol zien en vervullen en hoe zij aankijken tegen de wijze waarop bestuurlijk met elkaar wordt omgegaan. Dit laatste wordt hier aangeduid als de bestuurscultuur.

Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de uitkomsten van een representatief onderzoek. De conclusies kunnen worden gegeneraliseerd en worden beschouwd als geldend voor universitair Nederland. In het onderzoek zijn twee typen respondenten bevraagd: de bestuurlijk actieven (bestuurders en leden van formele bestuursorganen) en de bestuurden (medewerkers en studenten).

⁶⁹ Op grond van de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 646, nr. 3, pag. 2).

De kernvraag: het algemene oordeel

Het beeld van de MUB dat uit het onderzoek naar voren komt is gemiddeld genomen positief. Er is kritiek op de MUB, maar ook waardering. Bestuurders kunnen met de MUB uit de voeten, maar geven zich doorgaans rekenschap van het feit dat zij een professionele organisatie besturen. De medezeggenschap wil wellicht wat meer, maar kan, ook naar eigen zeggen, wel degelijk functioneren. En medewerkers en studenten vinden de huidige bestuurspraktijk in meerderheid acceptabel, voor zover zij daar een beeld van hebben. De bestuursorganisatie krijgt van de universitaire gemeenschap —al dan niet bestuurlijk actief— als geheel dan ook een voldoende. Het algemene rapportcijfer is een 6.4. Dit oordeel is deels te danken aan actieve bestuurders (RvT-leden, CvB-leden en decanen); zij scoren gemiddeld hoog. Het wetenschappelijk personeel is minder positief. In het eindoordeel van de respondenten bestaan kleine, maar significante verschillen tussen enkele instellingen alsmede tussen de gekozen vorm van medezeggenschap (gedeelde versus ongedeelde medezeggenschap). Het gemiddelde oordeel over de 'slechtste' instelling is nog steeds voldoende (rapportcijfer 5.9). Instellingen met een gedeelde medezeggenschapstructuur ("WOR-model") scoren in de ogen van de respondenten gemiddeld iets lager dan de instellingen met een ongedeelde structuur. Dit wordt bevestigd in het oordeel over de bestuurlijke attitude binnen de instelling: ook hier zijn de "ongedeelden" een beetje positiever dan de "gedeelden".

Kortom: de huidige bestuursorganisatie blijkt een werkbaar kader te vormen en wordt gemiddeld genomen als positief ervaren. Dit laat onverlet dat lokaal knelpunten kunnen bestaan en dat op een aantal punten verbeteringen wenselijk zijn. De nuancerings van de algemene conclusie worden in het vervolg van dit hoofdstuk gegeven.

De nuancering: de kernelementen afzonderlijk bezien

Transparantie van de bestuurlijke organisatie

Een van onderliggende doelstellingen van de MUB is dat de bestuursorganisatie overzichtelijk moet zijn. Bestuurlijke relaties moeten helder zijn. Het moet voor een ieder binnen de organisatie duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. Bestuurders moeten kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden.

Het onderzoek toont aan dat de transparantie van de bestuurlijke organisatie niet optimaal is. Van volledige transparantie kan niet worden gesproken. Het voert echter te ver om de universitaire bestuursorganisatie ondoorzichtig te noemen. Er bestaat in algemene zin een behoorlijk verschil in perceptie tussen bestuurlijk actieven en bestuurden over de mate van transparantie. De bestuurden weten, zonder een erg somber beeld te schetsen, lang niet altijd van de hoed en de rand. Voor de bestuurlijk actieven is de organisatie (uiteraard) transparanter. Op een flink aantal punten merken zij de universiteit als transparant aan. De meeste bestuursorganen vinden de taken, bevoegdheden en rollen voor het eigen functioneren doorgaans duidelijk. Toch is in de ogen van een relatief groot aantal leden van de medezeggenschapsraden de rol van deze raden *voor anderen* niet duidelijk. Dit geldt in mindere mate ook voor enkele andere bestuursorganen, met uitzondering van de RvT,

decanen en CvB. Verantwoordingsrelaties zijn vaak helder, met uitzondering van die tussen universiteit en minister en tussen minister en RvT. De functie die de RvT in de praktijk voor de universiteit vervult, is voor de meeste leden van de universitaire gemeenschap niet duidelijk. In het tweede deel van dit slothoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

Institutionele autonomie

Een van de centrale doelstellingen van de MUB is de autonomie van de universiteit als maatschappelijke organisatie te vergroten. Het door de wetgever vastgestelde kader moet handvatten bieden aan de universiteit om (behoorlijk) zelfstandig te opereren.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan worden gesteld dat de universiteiten voldoende kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving. Desalniettemin ziet met name het College van Bestuur de minister liever op wat grotere afstand van de universiteit en ziet een meerderheid van de bestuurlijk actieven graag dat de instellingsautonomie wordt vergroot.

Volwaardige medezeggenschap

Volwaardige medezeggenschap is waarschijnlijk het meest controversiële onderwerp als het gaat om (veranderingen in) de universitaire bestuursorganisatie. Het is vanaf de indiening van wetsvoorstel in 1995 onderwerp van debat geweest. Uit de zelfevaluaties van de universiteiten in 2001 komt het beeld naar voren dat er nog het een en ander schort aan de volwaardigheid van de medezeggenschap. Sindsdien zijn reparaties en verbeteringen aangekondigd. Wat is de stand van zaken anno 2005, wanneer wordt gekeken naar drie modaliteiten: meedenken, meepraten en meebeslissen? Hoewel de scheidslijnen tussen de modaliteiten moeilijk zijn te maken en waarschijnlijk worden gekleurd door de positie die men bekleedt, kan in grote lijnen binnen de MUBse kaders worden gedacht aan meedenken via het informatierecht, meepraten via advies- en initiatiefrechten en meebeslissen via instemmingsrechten (eventueel aangevuld budgetrecht en recht van amendement).

Een lichte vorm van medezeggenschap —in de vorm van enkel meedenken— wordt door praktisch niemand wenselijk gevonden. Deze vorm wordt in de praktijk ook niet vaak ervaren. Bestuurders —CvB, decanen en RvT— vinden dat medezeggenschap “meepraten” zou moeten inhouden, maar dat in de praktijk nog wel eens “meebeslissen” wordt ervaren. De raads- en commissieleden verschillen hier duidelijk van mening met de bestuurders: zij vinden dat de medezeggenschap zou moeten inhouden “meebeslissen” maar in de praktijk betekent de medezeggenschap voor hen “meepraten”. De instemmingsrechten worden met regelmaat gebruikt, worden vaak effectief gevonden, leiden zo nu en dan tot “niet-instemmen”, maar veroorzaken niet vaak bestuurlijke impasses. Van het adviesrecht wordt frequent gebruik gemaakt. In ruim de helft van de gevallen worden adviezen door het bestuur opgevolgd.

De meningen over de gepercipieerde inbreng van de medezeggenschap in de beleidsontwikkeling verschillen sterk, vooral binnen de onderscheiden groepen. Vooral de leden van de medezeggenschap en van de OLC zijn sterk verdeeld. Echter ook bij het CvB bestaan duidelijk verschillende visies: 57% vindt dat de medezeggenschap voldoende inbreng

heeft tegen 43% die dit niet vindt. Ongeveer driekwart van de leden van de medezeggenschap is van mening dat zij voldoende in staat is het beleid op hoofdlijnen te controleren. Gebrekkige informatie, tijdsgebrek alsmede onvoldoende vaardigheden van de leden wordt vaak als oorzaak genoemd voor onvoldoende inbreng of beperkte controle.

Eerder afgesproken verbeteringen —naar aanleiding van de zelfevaluaties uit 2001— zijn bij het overgrote deel van de respondenten onbekend; alleen het CvB zegt hiervan op de hoogte te zijn. De gevolgen van de verbeteracties kunnen derhalve moeilijk worden beoordeeld. De meningen onder WP, OBP en studenten of de afgelopen twee jaar zichtbare verbeteringen zijn opgetreden in de wijze waarop de medezeggenschap wordt uitgeoefend, zijn sterk verdeeld. De onderzoekers hebben de indruk dat op verschillende punten rond de medezeggenschap sinds 2001 een (iets) positiever beeld is ontstaan. Zonder de in hoofdstuk 3 beschreven problemen en zorgen onder het tapijt te willen vegen, is het geschetste beeld minder somber dan voorheen.

Veel bestuurden zijn niet op de hoogte van wat de medezeggenschapsraden doen. Toch geeft een ruime meerderheid te kennen dat zij vindt dat hun belangen voldoende worden behartigd. Een meerderheid van de bestuurden vindt dat zij voldoende invloed heeft op het onderwijs (en die hoeft natuurlijk niet via de medezeggenschap (of andere formele structuren) te lopen). De meningen zijn verdeeld over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming; studenten zijn hierover positiever dan het personeel. Minder dan de helft van het wetenschappelijk personeel ziet voldoende mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden; de functie die men heeft (hoogleraar, UHD, enz.) heeft hierop geen invloed.

Volgens de MUB kennen de ongedeelde medezeggenschapsraden een paritaire zetelverdeling: 50% voor studenten en 50% voor personeel). De samenstelling van de centrale medezeggenschapsraden verschilt per instelling, als een onderscheid wordt gemaakt tussen WP, OBP en studenten. De meeste zetels worden bekleed door studenten. De opkomstpercentages voor verkiezingen liggen ruwweg rond de 30%. De opkomst bij de verkiezingen van studentengeledingen zijn doorgaans lager dan van personeelsgeledingen.

Meer dan de helft van de bestuurden —met name studenten— heeft geen interesse in de bestuurlijke gang van zaken. Het grote merendeel zegt ook niet bereid te zijn om zitting te nemen in bestuursorganen. Als hoofdreden wordt aangegeven dat het te veel tijd kost. Het is dan ook logisch dat het vaak moeilijk is om geschikte kandidaten te vinden voor de raden en de commissies. De onbekendheid van het raads- en commissiewerk speelt hierbij eveneens een rol.

De meningen van de bestuurlijk actieven over de betrokkenheid en gevoelens van medeverantwoordelijkheid van personeel en studenten verschillen nogal. Alles overziend is een krappe meerderheid van de bestuurlijk actieven hierover licht positief. De leden van de medezeggenschap uiten daar waar het gaat om de betrokkenheid van studenten de grootste twijfels.

Integraal management

Een volgend centraal element in de MUB is de eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat sprake kan zijn van integraal management. In de MUB gaat het enerzijds om minder de nadruk te leggen op de horizontale relatie tussen bestuur en raad (zoals in de voorganger van de MUB) en tegelijkertijd om een sterkere 'verticalisering' van de interne relaties.

De uitkomsten van het onderzoek geven aan dat integraal management op grote schaal zijn intrede heeft gedaan binnen de Nederlandse universiteiten en over het algemeen redelijk functioneert.

In de praktijk leidt integraal management niet tot eenzijdig bepaalde beleidsvorming: verschillende partijen spelen een belangrijke rol bij de beleidsbepaling, waarbij bestuurders als CvB-leden en decanen dominante, maar zeker niet de enige belangrijke spelers zijn. Hoewel de meningen binnen de universiteit sterk verdeeld zijn, geeft het onderzoek aan dat een substantiële groep respondenten oordeelt dat de bevoegdheden nogal zijn versplinterd (wat dus niet duidt op integraliteit).

Een deel van de beheersbevoegdheden wordt doorgaans gemandateerd, afhankelijk van inzichten op lokaal niveau. Diverse mandatarissen (zoals decaan of instituutsdirecteur) blijken in de praktijk tamelijk zelfstandig te kunnen opereren.

Integraal management heeft volgens de respondenten een positief effect op de slagvaardigheid van het bestuur.

Bestuurders zien, in tegenstelling tot een tamelijk omvangrijke minderheid van raads- en commissieleden, weinig spanningen als gevolg van de concentratie van bevoegdheden.

Een goede informatie-uitwisseling, te zien als voorwaarde voor slagvaardig bestuur, zou door integraal management in het gedrang kunnen komen. De meningen over de informatievoorziening verschillen sterk. Bij de bestuurden (personeel en studenten) tekent zich een kleine meerderheid af die vindt dat zij in voldoende mate en tijdig worden geïnformeerd over bestuurlijke aangelegenheden. Zoals eerder bij de medezeggenschap is aangegeven, blijkt een gebrekkige informatievoorziening een van de problemen te zijn voor degenen die van mening zijn dat zij onvoldoende inbreng hebben.

Tegenstellingen of onduidelijkheden over integraal management lijken zich op het facultaire niveau (en daaronder) wat scherper af te tekenen dan op het centrale niveau.

Effectieve besluitvorming en daadkrachtig bestuur

Een van de belangrijkste doelstellingen van de MUB is het vergroten van het bestuurlijk vermogen van de organisatie. Dit zou moeten resulteren in een bestuur dat in staat is om in relatief korte tijd gedegen oplossingen te genereren en door te (laten) voeren. Het liefst uiteraard tegen minimale bestuurskosten. Integraal bestuur of volwaardige medezeggenschap mogen nobele doestellingen zijn, uiteindelijk gaat het ook om de resultaten.

Een klein deel van de bestuurlijk actieven beoordeelt het bestuur van universiteit (c.q. faculteit) als niet-slagvaardig. Het merendeel spreekt van een tamelijk slagvaardig bestuur, de RvT voorop. De universiteiten zijn er volgens veel respondenten in geslaagd de afgelopen jaren grote veranderingen succesvol door te voeren.

Personeel en studenten zijn minder juichend in hun oordeel. De meerderheid van deze groep is negatief in haar oordeel over de slagvaardigheid van het (facultaire) bestuur. Het wetenschappelijk personeel is het meest negatief. Een behoorlijk deel van met name de studenten heeft geen idee of het bestuur van de faculteit in staat is om in relatief korte tijd substantiële problemen op te lossen.

De meerderheid van de respondenten vindt dat de universiteit er de afgelopen jaren in is geslaagd een helder en samenhangend strategisch beleid te voeren, al velt een deel van de leden van de medezeggenschapsraden, van de opleidingscommissies en vooral van de wetenschappelijk directeuren hierover een ander oordeel. Hoewel het universitaire bestuur — in de brede zin des woords— een zekere daadkracht niet kan worden ontzegd, bestaat bij een groot deel van de respondenten het idee dat de dadendrang de afgelopen jaren groter is geweest dan de daadkracht; een stelling die overigens niet wordt onderschreven door het merendeel van de bestuurders (RvT, CvB, decaan, directeur bedrijfsvoering, opleidingsbestuur).

Bestuurlijke omgang binnen de kaders van de MUB

Om meer gevoel te krijgen voor de dagelijkse bestuurspraktijk binnen universitair Nederland is in het onderzoek eveneens een aantal vragen opgenomen over taakopvattingen, -invullingen (inclusief tijdsbeslag), interne en externe interacties en oriëntaties, alsmede de wijze waarop de bestuurlijke actoren met elkaar omgaan. Door deze aanvullingen denken de onderzoekers naast het beantwoorden van de vraag naar feitelijke doelbereiking van de MUB ook iets gefundeerder te kunnen zeggen over de 'bestuurscultuur' binnen de Nederlandse universiteiten.

Afgaande op de eigen oordelen zijn feitelijk alle bestuurlijke actoren van mening dat ze hun eigen taken goed vervullen. Ook geldt voor de overgrote meerderheid dat zij hun bevoegdheden toereikend achten om hun taken goed te vervullen. Alleen bij de CMZ is het beeld diffuus.

Eenduidig zijn ook de oordelen over de aard van de bestuurlijke relaties binnen de universiteit. Het overgrote deel van de respondenten duidt deze als goed en ontspannen. Op de vraag of de verhoudingen formeel of informeel van aard zijn, geven de respondenten verschillende antwoorden. Deels hangt dit samen met hoe men formeel ten opzichte van elkaar staat – zowel CvB als CMZ typeren hun onderlinge relatie als formeel – deels ook niet. Zo ziet de RvT de relatie met het CvB toch voornamelijk als informeel, terwijl de meerderheid van de CvB-leden deze relatie met de RvT als formeel typeert.

Het algemene beeld dat uit de antwoorden naar voren komt is in de ogen van de onderzoekers dat van een instelling waar sprake is van veel onderling contact, waar men "goed met elkaar door een deur kan", waar men uit de voeten kan met de in de wet vastgelegde

bevoegdheidsverdeling, hoewel er in de ogen van de medezeggenschap het een en ander te wensen overblijft.

Wat eveneens opvalt is dat, ondanks het positieve zelfbeeld en het positieve beeld over de onderlinge verhoudingen, een vrij fors deel van de respondenten de mening is toegedaan dat ze wel veel tijd moeten investeren in de bestuurlijke aangelegenheden in verhouding tot wat hier uitkomt. Anders geformuleerd, men is kritisch over de kosten/batenverhouding tijdsinvestering versus opbrengsten.

Een divers beeld ontstaat wanneer we kijken naar de hoeveelheid tijd die de verschillende bestuurlijke actoren in hun werk steken. Op decentraal niveau bijvoorbeeld bestaan grote verschillen tussen full-time en part-time decanen en wetenschappelijk directeuren. De medezeggenschap geeft een volstrekt divers beeld te zien, zowel op centraal als decentraal niveau. En ook voor het hoogste orgaan, de RvT, loopt de tijdsbesteding flink uiteen.

Ten aanzien van de bestuurscultuur binnen de Nederlandse universiteiten kan worden geconcludeerd dat deze door de universitaire gemeenschap grosso modo positief wordt beoordeeld. Voor de bestuurlijk actieven geldt dat in het bijzonder de bestuurders (CvB, decanen en RvT) de bestuurlijke attitude zonder meer als goed kwalificeren. De overige bestuurlijk actieve actoren zijn meer verdeeld in hun oordeel, maar zijn niet van mening dat sprake is van een slechte attitude. De bestuurden (medewerkers en studenten) vellen eveneens in meerderheid een positief oordeel, al wordt dit sterk beïnvloed door het grote aantal studenten dat de attitude van bestuurders als goed bestempelt. Bij het OBP en WP vindt 48% dat de bestuurlijke attitude slecht is (tegen 28% van de studenten). De percepties van de respondenten over de bestuurscultuur, zoals in hoofdstuk 4 gedefinieerd, vertonen een bijzonder sterk verband met hun algemene oordeel over de MUB: hoe positiever de bestuurscultuur wordt beoordeeld, hoe hoger het waarderingscijfer voor de MUB. Dit onderstreept nogmaals de consistentie van de uitkomsten van deze evaluatiestudie.

Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing nemen wij de vrijheid om nader in te gaan op twee aspecten uit de evaluatiestudie: de onduidelijkheid over de positie van de Raad van Toezicht en de regelmatig relatief negatievere attitudes van het wetenschappelijk personeel ten aanzien van de hoofdthema's van dit onderzoek (in vergelijking met de overige respondenten). De laatste pagina's van dit rapport worden gebruikt om de gehele studie in perspectief te plaatsen.

Positie van de Raad van Toezicht

Uit het onderzoek komt naar voren dat de bestuurlijke organisatie binnen de instelling met de nodige kanttekeningen redelijk transparant is. De respondenten geven in (ruime) meerderheid aan dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en bij wie zij moeten aankloppen in geval van problemen. Dit is echter beduidend minder het geval als het gaat om de positie van de Raad van Toezicht. Zowel binnen als buiten de instelling bestaat flinke onduidelijkheid over wie en wat de RvT is.⁷⁰ Ons onderzoek geeft de indruk dat alleen de direct betrokkenen zelf (RvT, CvB en secretarissen) een duidelijk beeld hebben van wat zijn rol is.

Het is niet voor het eerst dat de positie van de Raad van Toezicht vragen oproept. In het rapport "Wijsheid achteraf; De verantwoording van universitair onderzoek" van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (juni 2003) wordt gesteld:

"(...) dat de positie van de Raden van Toezicht niet in alle opzichten helder is. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de opstelling van de minister. (...) De minister neigt er dus toe Raden van Toezicht aan te spreken als waren zij verantwoordelijk voor het bestuur van de universiteiten. Dat is echter niet het geval. Raden van Toezicht zijn slechts verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten. Anderzijds heeft de onhelderheid over de positie van de Raden van Toezicht te maken met de manier waarop zij hun taken invullen. Binnen universiteiten bestaat veelal waardering voor de adviserende rol die zij spelen en voor het netwerk dat zij meebrengen.⁷¹ Hiermee leveren de Raden van Toezicht een belangrijke bijdrage aan de versterking van de positie van de instellingen. Over de invulling van hun toezichthoudende taak bestaat evenwel meer discussie. De Raad heeft de indruk dat Raden van Toezicht deze taak niet altijd voldoende prioriteit geven. Het toezicht op

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld ook de notitie "Het falen van de MUB" van het Interstedelijk Studenten Overleg (maart 2003), waarin wordt gesteld dat de RvT de grote onbekende is van de universiteit. Het evaluatieonderzoek ondersteunt deze stelling, maar niet de titel van de betreffende ISO-notitie. Zie bijvoorbeeld ook Kees Mouwen, "Governance in het hoger onderwijs; de relatie instelling-overheid", *TH&MA* 3, 2004, pp.22-26. Mouwen stelt ondermeer: "Een lastig probleem, waarvoor nog geen echte oplossing gevonden is, vormt de vraag aan wie de raad van toezicht verantwoording aflegt." (p.26).

⁷¹ Waarbij wij aantekenen dat uit het onderzoek naar voren komt dat de RvT-leden in ruime meerderheid aangeven dat zij uit hoofde van hun functie weinig externe contacten onderhouden.

het bestuur en beheer van universiteiten lijkt, met andere woorden, aan gewicht te kunnen winnen.”⁷²

Dit brengt de AWT tot het advies (a) om wettelijk te verankeren dat de toezichthoudende taak van de RvT voorrang heeft op de adviserende taak, (b) om de RvT's samen te stellen uit personen die ruime ervaring hebben met het besturen van professionele organisaties, idealiter “uit groepen belanghebbenden die universiteiten bedienen”⁷³ en (c) dat de minister de RvT slechts aanspreekt op die taken waarmee zij is belast –het houden van toezicht en het geven van advies— en voor alle overige kwesties in overleg te treden met het CvB.⁷⁴

Ook de Inspectie van het Onderwijs gaat in het Onderwijsverslag 2003/2004 in op de rol en positie van de Raden van Toezicht. De Inspectie concludeert dat het “(o)pmerkelijk is dat de Raden van Toezicht van openbare universiteiten vinden dat zij vanuit het ministerie, tegen hun verwachting in, weinig substantiële feedback krijgen op de verantwoording die zij afleggen over hun activiteiten. De verantwoordingsplicht dreigt zo eerder de vorm van een ritueel te krijgen dan van een bijdrage aan goed bestuur.”⁷⁵

De positie van de Raad van Toezicht blijkt derhalve omringt met onduidelijkheden, deels vanwege de wijze waarop de positie wordt geïnterpreteerd door de betrokkenen, deels door verschillende gewichten die aan de taken worden gegeven. Overigens geldt dit meer algemeen voor Raden van Toezicht van publieke organisaties.⁷⁶ Momenteel wordt druk gesproken over een eventuele nieuwe wet op het hoger onderwijs. Als deze er komt, dan ware het aan te bevelen de thans bestaande onduidelijkheid in de lijn minister-RvT-CvB helder en eenduidig vast te leggen. Mocht een dergelijke wet er niet komen, dan suggereert het bovenstaande dat aanpassing van de vigerende regelgeving (en het daarvan afgeleide gedrag) zeer wenselijk is.⁷⁷

De opvattingen van het wetenschappelijk personeel

Op verschillende plaatsen in het onderzoek is geconstateerd dat de opvattingen van het wetenschappelijk personeel negatiever uitvallen dan die van de andere actoren. Daarbij is

⁷² Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003) Wijsheid achteraf: De verantwoording van universitair onderzoek, AWT-Advies, 51, Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

⁷³ *ibid.*, p.38.

⁷⁴ Hierbij zij opgemerkt dat dit evaluatieonderzoek aangeeft dat de contacten met de minister (staatssecretaris) van OC&W beperkt zijn.

⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2003/2004, hoofdstuk 10 De staat van het hoger onderwijs, p.313.

⁷⁶ Zie hierover M. Luursema, M. van Twist, F. Beemer, R. Timmerman en F. Gronheid, (2003) Toekomst voor raden van toezicht? Berenschot Fundatie & Koninklijke Van Gorcum BV. Hierin wordt onder meer In 't Veld geciteerd die de verschillende taken van een RvT beeldend duidt als vergend 'de blik van een valk en de onbeweeglijkheid van een uil' (p.30).

⁷⁷ Vergelijk ook de opvattingen van Van Rooij en van Veldhuis die de komst van de RvT in het wetenschappelijk onderwijs als winst zien, maar de verhouding OCW-RvT-CvB snel verduidelijkt zouden willen zien (in A. Dorresteijn en J. Kessels (2004) Academie in verandering. Negen reflecties op universitair bestuur, Universiteit Utrecht).

tevens aangegeven dat in de meeste gevallen het gemiddeld oordeel van deze groep nog steeds neutraal of licht positief is. Met andere woorden, over het geheel genomen kan niet worden gesproken van een (zeer) problematische situatie, maar het is duidelijk dat zij die de uiteindelijke diensten verlenen –het WP– op bepaalde plaatsen hun bedenkingen hebben. De bestuurlijke attitude wordt bijvoorbeeld door bijna de helft van het WP als slecht beoordeeld. Dit uit zich in de uitkomsten dat bestuurders niet goed op de hoogte zijn van wat zich in het onderwijs en onderzoek afspeelt (50%), er weinig vertrouwen is in bestuurders (53%) en dat verschillen in inzicht tussen bestuurders en WP niet in goed onderling overleg worden opgelost (58%). Door de cruciale plaats die het WP inneemt in de primaire processen –of zo men wil in het bestel– vraagt dit om aandacht. De vraag die hier automatisch uit voortvloeit is natuurlijk of hier oorzaken voor zijn aan te wijzen.

In het onderzoek is getracht dit te achterhalen door de percepties te relateren aan achtergrondvariabelen als leeftijd, functie, instelling en type medezeggenschapsstelsel. Op enkele uitzonderingen na, die in het rapport staan vermeld, leidt dit niet tot verdere inzichten. Dit evaluatieonderzoek biedt dan ook weinig soelaas als het gaat om het vinden van een verklaring van de opstelling van het WP. Toch valt er ons inziens iets over te zeggen, al kan dit niet anders dan in tentatieve zin, door terug te vallen op eerder onderzoek en meer algemene inzichten uit de literatuur over hoger onderwijsinstellingen.

Centraal in dit onderzoek staat het functioneren van de bestuursorganisatie, de formele structuur waarbinnen het bestuur van de instelling of faculteit plaatsvindt. Het is echter een gegeven dat er naast een formele structuur eveneens een informele structuur bestaat, die zeker ook in professionele organisaties een belangrijke plaats inneemt. Eerder onderzoek onder hoogleraren in Nederland heeft aangetoond dat deze geleiding zich weinig gelegen laat liggen aan formele structuren als het gaat om het uitoefenen van invloed, maar wat dit betreft 'zijn weg wel weet te vinden' binnen de faculteit en universiteit.⁷⁸ Een situatie die ook door bestuurders wordt erkend indien we de eerder genoemde verbeteracties naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van de MUB bezien; een flink deel van de uitgezette acties hebben betrekking op het verbeteren van de informele medezeggenschap.

Een andere, mogelijke verklaring verwijst naar ontwikkelingen in en rond de academische professie. Het academische beroep zelf is aan verandering onderhevig. Zaken als toegenomen commercialisering en toegenomen werkdruk kunnen als negatief worden ervaren, wat zijn neerslag kan hebben op de waardering van de wijze waarop dingen geregeld worden. Het is dan niet zozeer de MUB maar andere factoren die verklaren waarom het WP wat gereserveerder aankijkt tegen de bestuursorganisatie.

Dat het wetenschappelijk personeel op onderdelen minder positief staat ten opzichte van het functioneren van de MUBse structuur (en deels cultuur) dan andere actoren binnen de universiteit, impliceert niet per definitie dat (een deel van) deze groep buitenspel staat als het

⁷⁸ de Boer, H.F. (2003) Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB) (dissertatie). Enschede, CHEPS.

gaat om het beleid. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat zij via de informele kanalen wel degelijk hun invloed kunnen aanwenden en de indruk bestaat sterk dat dit in de praktijk ook zo is. Of zij dit ook prefereren boven het gebruik maken van de formele structuren valt niet te zeggen. Wel kan worden geconstateerd dat:

1. ondanks het feit dat het wetenschappelijk personeel voor een zeer belangrijk deel het menselijk kapitaal van de universiteit vormt, zij in de formele medezeggenschapsorganen geen meerderheidspositie innemen.
2. bij de totstandkoming van de MUB er – in afwijking van de ons omringende landen – bewust voor gekozen is geen specifiek academisch medezeggenschapsorgaan (een Senaat) in het leven te roepen.

De universitaire bestuursorganisatie in perspectief

Het evaluatieonderzoek maakt duidelijk dat de MUBse structuur behoorlijk functioneert. Er zijn kanttekeningen bij te plaatsen en zeker lokaal zijn verbeteringen mogelijk. Echter, dit lijkt op grond van de uitkomsten van deze evaluatiestudie geen aanleiding te zijn om de MUB fors te veranderen. In deze laatste paragraaf geven wij aan de institutionalisering van de MUB te zien als een evolutionaire ontwikkeling waarin de verschillende partijen de regels van het spel onder de knie krijgen.

Het onderzoek geeft een genuanceerd en gedifferentieerd beeld van de werking van de bestuursorganisatie aan de Nederlandse universiteiten. Er is bepaald geen sprake van een uniforme situatie en de organisatie lijkt een reflectie te zijn van de lokale situatie. De nuances van het rapport betreffen niet alleen de soms grote verschillen van inzicht, maar met name ook het beeld dat naar voren komt over de bestuurlijke omgangsvormen. Wat niet wordt aangetroffen is het eertijds gevreesde beeld van de almachtige centrale bestuurder of de bestuurlijke technocraat die heerst zonder zich rekenschap te geven van de aard van de organisatie. Een beeld dat een aantal jaren geleden in de (internationale) literatuur opgeld deed onder de noemer "managerialism".⁷⁹

"Managerialism" kan worden gezien als een (negatief) uitvloeisel van de 'New Public Management' (NPM) beweging.⁸⁰ Geschoeid op doorgaans neo-liberale leest werd de publieke sector overspoeld door een ideologie die 'good governance' in de publieke sector voorstond en managementconcepten vanuit de private sector introduceerde. Een ontwikkeling die sterk werd ondersteund door internationale organisaties zoals de OESO en de Wereldbank. Het bestuur in de publieke sector werd 'opnieuw uitgevonden'⁸¹ en publieke organisaties, waaronder universiteiten, werden geacht ondernemend, adaptief of service-georiënteerd te

⁷⁹ Amaral, A., V.L. Meek en I.M. Larsen (eds.) (2003) The higher education managerial revolution? Dordrecht: Kluwer academic publishers.

⁸⁰ Pierre, J. en B. G. Peters (2000) Governance, Politics and the State. Houndmills Basingstoke, Macmillan press.

⁸¹ Osborne, D. en T. Gaebler (1992) Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co.

worden.⁸² Prestatiemeting, klantgerichtheid, deregulering, outsourcing en benchmarking werden gevleugelde kreten, in verschillende publieke sectoren en in vele landen⁸³, waaronder ook in het Nederlandse hoger onderwijs.

In combinatie met onder meer toenemende (internationale) competitie en de introductie van marktachtige elementen in nationale sturingsarrangementen, heeft dit zeker in de hoger onderwijsliteratuur geleid tot een flink aantal publicaties waarin de verwording van de universiteit ten tonele wordt gevoerd. Onder het mom van sterk management zouden academische tradities, normen en waarden verwaarloosd worden, zou de student afglijden tot onkritische consument, en zou de kloof tussen bestuurders en wetenschappelijke gemeenschap een gapende en vrijwel onoverbrugbare worden. Tegelijkertijd wordt (even) vaak geroepen dat juist bij het uitblijven van institutionele managementhervormingen het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek onherroepelijk achterop zou raken. Visieontwikkeling, het uitdragen ervan en het maken van strategische keuzen worden onontkoombaar geacht; professioneel management zou hieraan het beste invulling kunnen geven.

Natuurlijk is de bovenstaande passage kort door de bocht, maar het tekent in algemene zin de verdeeldheid over de noodzaak en gevolgen van veranderingen in het universitaire bestuur en beheer alsmede de zorgen daarover. Los van de vraag welk standpunt men aanhangt is duidelijk dat het institutioneel management van universiteiten zich in tal van landen heeft versterkt. Zeker in het Australische en Britse hoger onderwijs in de midden jaren negentig is een duidelijke omslag kenbaar naar een meer geprofessionaliseerd universitair bestuur, iets dat in de Verenigde Staten al veel langer bestond. Op 'geheel' eigen wijze volgen andere Europese landen deze trend; zoals Nederland maar ook landen zoals Oostenrijk en Frankrijk. Een omslag als deze gaat veelal wat schoksgewijs en soms 'van au!'. Dit geldt met name in de eerste jaren van een omvangrijke hervorming, waarin met regelmaat niet de inhoud maar de procedures de overhand hebben. Een nieuw bestel moet zich nestelen, nieuwe verwachtingen moeten gecommuniceerd, nieuwe rolpatronen moeten inhoud worden gegeven, en oude regels 'moeten worden vergeten'.

Het Nederlands universitaire bestuur zit ons inziens op dit moment midden in een omslag in de richting van een voortgaande professionalisering van het bestuur en beheer. De diversiteit in lokale situaties is hiervan een weerslag. Op sommige instellingen is nu sprake van full-time decanen die geacht worden als professionele bestuurders te opereren. In andere instellingen treffen we nog de figuur aan van de part-time decaan die primair wetenschapper is en eigenlijk wil blijven. In sommige instellingen is sprake van heldere verantwoordingsrelaties tussen de verschillende bestuursniveaus, terwijl in andere dit nog meer impliciet is. Sommige faculteiten lopen als een geoliede machinerie terwijl andere nog midden in reorganisaties en

⁸² Zie bijvoorbeeld Clark, B. R. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford, Published for the IAU Press by Pergamon Press . Of Marginson, S. en M. Considine (2000) The enterprise university. Melbourne, Cambridge University Press.

⁸³ Pollitt, C. en G. Bouckaert (2000) Public management reform: a comparative analysis. Oxford; New York, Oxford University Press.

herstructureringen zitten (een voorbeeld van dit laatste is de reductie van het aantal faculteiten). En sommige medezeggenschapsorganen zijn in samenspraak met het bestuur tot zeer werkbare verhoudingen gekomen, terwijl dit bij andere nog wat moeizamer gaat.

Dit diverse beeld dat het onderzoek oproept is ons inziens een realistische weergave van de werkelijkheid. De bestuursstructuur en –cultuur anno 2005 is een wezenlijk andere dan die van 1997. Het verlies van het budgetrecht van de universiteitsraad, het wegnemen van de wettelijke basis van de vakgroep of de invoering van de RvT zijn hiervan voorbeelden.⁸⁴ Nog niet alle stukjes van de bestuurlijke legpuzzel liggen op hun plaats. Maar zelfs al zou dat zo zijn, dan zal er altijd spanning blijven bestaan tussen de wensen van de academische gemeenschap en de bestuurlijke realiteiten alsmede tussen de wensen van de bestuurders (die van buiten de universiteiten inclusief) en de academische realiteiten. In dit opzicht zullen het altijd verschillende werelden blijven. Maar dat is dan een gezonde spanning waarmee een daadwerkelijk professionele organisatie goed zou moeten kunnen omgaan. Het onderzoek toont aan dat de Nederlandse universiteiten bestuurlijk gezien zijn geëvolueerd en internationaal een duidelijke plaats innemen als het gaat om een groeiende professionaliteit van het academische bestuur: van de oligarchische universiteit, via de democratische en bureaucratische universiteit naar de professionele universiteit.⁸⁵ Dit gaat –ons inziens terecht– niet zonder slag of stoot, maar het toch algemene gevoel van redelijke tevredenheid dat uit deze evaluatiestudie naar voren komt, zou volgens ons moeten inhouden dat er (voorlopig) geen reden is tot “MUBbenzifiterij”.

C5LG269-230605

⁸⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van de ontwikkeling van de universitaire bestuursorganisatie raadplege men hoofdstuk 2 van De Boer's dissertatie "Institutionele verandering en professionele autonomie" uit 2003.

⁸⁵ Zie ook hierover diverse bijdragen in de bundel Academie in verandering. Negen reflecties op universitair bestuur onder redactie van Dorresteyn en Kessels (Universiteit Utrecht 2004).

Steekproefkader en steekproef

	INSTELLING													totaal
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	
STEEKPROEFKADER BESTUURDEN														
OBP	47	39	48	46	49	45	42	48	43	47	46	49	48	597
WP	83	81	89	76	83	74	82	85	72	85	85	80	83	1058
Stud	94	98	100	77	99	98	84	99	100	96	98	100	95	1238
TOTAAL														2893

STEEKPROEF BESTUURDEN

OBP	13	11	13	12	25	8	14	15	10	15	17	14	18	186
WP	25	18	25	16	25	22	25	31	25	30	22	28	28	324
Stud	8	20	18	16	32	14	17	15	14	17	11	25	20	230
TOTAAL	46	49	47	44	82	44	56	61	49	62	50	67	66	740*

* rijtotaal klopt niet helemaal ivm 'missing cases'

Respons 740/2893=26%

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	totaal
STEEKPROEFKADER BESTUURLIJK ACTIEVEN														
RvT	5	6	5	5	5	3	4	5	5	5	7	9	5	69
CvB	3	3	3	3	3	3	3	4	3	4	3	3	3	41
CMZ	26	35	19	34	18	15	18	17	24	29	19	28	18	300
Sec		1		1		1		1		1	1	1	1	8
Dec	1	3	3	1	3	3	1	2	2	1	2	2	2	26
DB	1	3			3	3	1			1	2	2	2	18
BO	1	4	6	3	3	18	8	6	5	14	9	3	6	86
OLC	38	58	41	49	40	53	28	44	30	72	51	33	20	557
WD	9	8	7	5	4	7	6	8	3	5	9	2	4	77
FMZ	23	41	17	42	28	32	20	18	29	45	24	32		351
TOTAAL														1533

STEEKPROEF BESTUURLIJK ACTIEVEN

RvT	5	4	2	5	2	1	4	4	3	2	7	3	5	47
CvB	1	3	2	2	3	5	3	1	1	1	2	1	0	25
CMZ	17	14	15	18	6	5	7	10	13	15	10	11	10	151
Sec	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	6
Dec	0	2	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	2	11
DB	1	2	0	0	3	1	1	0	0	1	2	1	1	13
BO	0	0	4	2	3	3	3	4	2	8	1	2	3	35
OLC	16	13	13	14	9	22	16	15	7	18	18	6	4	171
WD	1	3	2	2	2	2	2	5	1	4	2	1	1	28
FMZ	7	13	18	18	11	15	10	8	12	13	5	5	0	135
TOTAAL	48	55	57	62	40	55	47	49	40	63	48	32	26	622

Respons 622/1533=40,5%