

---

## Reacties en commentaren

### Democratie en bureaucratie in het hoger onderwijs

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

*Kalkhoven is griffier van de Universiteitsraad van de Rijksuniversiteit Limburg.*

*Meevis is universitair docent bij de vakgroep Publiekrecht aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg.*

*Deze bijdrage is door de beide auteurs op persoonlijke titel geschreven.*

*In deze bijdrage wordt gereageerd op een artikel van drs. C. de Hart in het juni-nummer over de universitaire bestuursstructuur, dat commentaar gaf op een artikel van de beide auteurs. Hierin werd het spraakmakende advies van de ARHO besproken.*

*Zolang een andere bestuursstructuur niet aantoonbaar beter is, verdient een democratische besluitvorming de voorkeur. De ARHO heeft de relatie tussen de door haar gesignaleerde knelpunten en de bestuursstructuur onvoldoende beargumenteerd. Oplossingen voor de problemen in het hoger onderwijs moeten eerder worden gezocht in een vermindering van de bureaucratie, die met name wordt veroorzaakt door nationale regelgeving.*

### Inleiding

In het juni-nummer van dit tijdschrift reageerde drs. C. de Hart onder andere op onze bijdrage over de universitaire bestuursstructuur in het Tijdschrift voor Hoger Onderwijs van december 1988 (Kalkhoven & Meevis, 1988). Hierin werd met name ingegaan op het op dit onderwerp gerichte advies van de Advies Raad voor het Hoger Onderwijs, ARHO (ARHO, 1988). De Hart geeft in zijn reactie volop aanleiding voor verdere discussie. Ons commentaar wil hiertoe een bijdrage zijn. In dit artikel gaan we achtereenvolgens in op de democratische structuur van de universitaire organisatie, de juridische vormgeving hiervan en de bureaucratie. Uiteraard zullen we daarbij de opmerkingen van De Hart aan de orde laten komen.

### De democratische structuur

De Hart meent in de kritiek op het ARHO-advies een lijn te bespeuren, namelijk: 'de naar het voorbeeld van de politieke democratie ingerichte besluitvormingsstructuur mag niet wijken voor de oplossing van eventuele knelpunten in het functioneren van het universitaire bestuur' (De Hart, 1989, 71).

Een dergelijke constatering suggereert dat de kritiek op het ARHO-advies voortkomt uit een neiging alles maar bij het oude te laten, waardoor er eigenlijk nauwelijks valt te praten over een wijziging van de bestuursstructuur.

---

Onze bijdrage over de bestuursstructuur had weliswaar als conclusie dat de bestuursstructuur (althans voorlopig) niet zou moeten worden gewijzigd, maar had wel een geheel andere ingang. In het ARHO-advies wordt een vijftal knelpunten beschreven, waarvan de oplossing gelegen zou zijn in een heel andere bestuursstructuur voor de universiteiten.

Twee van de door de ARHO gesignaleerde knelpunten konden wij onderschrijven. Deze vonden wij echter niet van dien aard dat ze een verandering van de bestuursstructuur als oplossingsrichting zouden rechtvaardigen. Een bijkomend argument voor deze conclusie, hoewel niet verwoord in onze eerste bijdrage, is gelegen in de veronderstelde aanzienlijke kosten, zowel materieel als immaterieel, die een dergelijke wijziging van bestuursstructuur met zich zou brengen, en ons inziens niet direct op zouden wegen tegen de mogelijke, echter tot op heden onbewezen, (bestuurlijke) meerwaarde van een nieuwe professionelere bestuursstructuur.

De Hart geeft in zijn bijdrage blijk van een lage dunk van de huidige bestuursstructuur en een hoge verwachting van wat een professionele organisatie allemaal vermag. Zo meent hij dat de universiteiten in de huidige bestuursstructuur niet in staat zijn 'de opgaven te vervullen waarvoor zij worden geplaatst'. Hij geeft hiervan als voorbeelden onder meer 'de massificatie in (sommige sectoren) van het hoger onderwijs', 'de relatie onderwijs-onderzoek' en 'de relatie eerste fase en tweede fase' (De Hart, 1989, 72-73). Niettemin wordt dit door een democratische bestuursstructuur zeker opgevangen. Wij hebben de laatste jaren voortdurend gezien dat de universiteiten inspelen op de maatschappelijke behoeften, al dan niet verwoord in departementale regelgeving. De oprichting van de zogenaamde verkorte opleidingen, op grond van de Harmonisatiewet, is daarvan een recent voorbeeld. Dit is overigens een ontwikkeling die in wetenschappelijk professionele kringen niet als een verbetering van het wetenschappelijk profiel van de universiteit wordt gezien, maar wordt geaccepteerd als een bestuurlijk wenselijk geachte realiteit.

Het hebben van een professionelere organisatie garandeert in genen delen dat beter, sneller en

efficiënter wordt aangehaakt op de maatschappelijke behoeften, dan zoals nu gebeurt door de bestaande organisatiestructuur. Ook voor een professionele organisatie geldt immers het instandhouden van de organisatie als een primair en natuurlijk doel.

Hiermee wordt overigens niet gezegd, dat op onderdelen de huidige bestuursstructuur niet kan worden verbeterd. Wij hebben geconstateerd, dat met name de organisatie van bestuur en beheer op centraal niveau de aandacht verdient (Kalkhoven & Meevis, 1988, 155). Ook de minister van Onderwijs en Wetenschappen onderschrijft dit oordeel, hetgeen is gebleken uit zijn aankondiging hierin verbetering te willen gaan aanbrengen.

Wij vinden dat de ARHO in zijn advies onvoldoende argumenten heeft aangereikt om tot een wezenlijke verandering van de bestuursstructuur te komen. De ARHO was ook te vroeg met zijn voorstellen tot wijziging. De Hart stelt dat het in het ARHO-advies niet gaat om 'zgn. WUB-se ervaringen, maar om ervaringen anno 1987 en 1988' (De Hart, 1989, 73). Gelet op de verschijningsdatum van het advies (voorjaar 1988) kan dit dan eigenlijk alleen gebaseerd zijn op de ervaringen uit de periode september 1986 tot voorjaar 1988, een periode waarin de universitaire bestuursorganen, na de inwerkingtreding van de WWO per september 1986, aan elkaars nieuwe posities moesten wennen.

Overigens komt de WWO enigszins tegemoet aan de door de ARHO beleden wens tot integratie van wetenschappelijk en bestuurlijk gezag door het voorschrijven van een meerderheid van leden van het wetenschappelijk personeel in de faculteitsraden en vakgroepbesturen, iets wat overigens onder het WUB-regime niet anders was. Juist deze organen zijn veel meer direct betrokken bij kennisontwikkeling en -overdracht dan die op centraal niveau. Immers de facultaire organen zijn primair verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van onderzoek- en onderwijsprogramma's.

### De juridische vormgeving

De nieuwe posities van de universitaire bestuursorganen zijn De Hart, blijkens zijn op-

merkingen, niet geheel duidelijk. De Hart meent, zich baserend op de memorie van toelichting, dat er geen ingrijpende wijzigingen zijn in de verhoudingen tussen de bevoegdheden van de universiteitsraad en het college van bestuur (De Hart, 1989, 73). Dit laten wij dan voor rekening van De Hart en de minister. Feit is dat de taken van de universiteitsraad in tegenstelling tot de eerdere situatie thans limitatief zijn opgesomd en het college van bestuur thans over de restbevoegdheden beschikt. Het duidelijkst is dit verwoord in de memorie van toelichting bij artikel 60 WWO waar is vermeld: 'Wat de universitaire begroting betreft staat voorop dat het recht om de begroting vast te stellen, welk recht in de praktijk wel het budgetrecht wordt genoemd, niet méér inhoudt dan het recht om besluiten te nemen, gericht op vaststelling of wijziging van de universitaire begroting. Uit dit budgetrecht mag niet worden afgeleid dat elk besluit dat financiële consequenties heeft derhalve tot de competentie van de universiteitsraad behoort'. Dit betekent feitelijk dat de restbevoegdheden rustend bij het college van bestuur via het budgetrecht van de universiteitsraad weinig tot geen beperkingen kunnen worden opgelegd, terwijl het college op grond van zijn eigen wettelijke bevoegdheden wel in staat is de budgetbevoegdheid van de raad in te perken. Dit was onder de vigeur van de WUB principieel anders.

Een andere opmerking is geheel bezijden de waarheid. De Hart vermeldt dat 'in de wet is bepaald dat de faculteitsraad ter voorbereiding van de begroting een begrotingsplan opstelt en dat de universiteitsraad de begroting (en het ontwikkelingsplan) vaststelt' en vervolgt dan: 'Dat was in de WUB niet anders' (De Hart, 1989, 73). In de WUB en in de WWO 1960 is echter helemaal niets over een facultair begrotingsplan of iets wat daarop lijkt opgenomen. De memorie van toelichting bij de nieuwe WWO vermeldt dan ook: 'Naar ons oordeel is een belangrijke verhoging van de doelmatigheid van het bestuur mogelijk door een duidelijker relatie te leggen tussen de verdeling der middelen en de beslissingen omtrent onderwijs- en onderzoeksprogramma's. Dit kan het beste worden gerealiseerd door de faculteiten een wettelijke inbreng te geven bij de middelenverde-

ling. In de praktijk blijkt daar een duidelijke behoefte aan te bestaan. Zo kennen aan verscheidene (dus niet alle, FK/TM) instellingen de faculteiten een eigen 'begroting', waarvan overigens de status, nu de wet alleen door de universiteitsraad vastgestelde universitaire begrotingen kent, onduidelijk is.'

Het is zo dat vele faculteiten ook in het verleden een eigen 'begroting' opstelden. Dit had echter een grondslag in de wet, waardoor de procedure met minder waarborgen omkleed kon zijn. Met de opnemng van het facultaire begrotingsplan in de WWO is ons inziens de juridische positie van de faculteiten duidelijk versterkt.

De volgende opmerking uit de memorie van toelichting is in dit verband een duidelijke indicatie: 'Gezien de functie van het begrotingsplan ligt het voor de hand, dat de universiteitsraad daarvan slechts afwijkt bij gemotiveerd besluit.' Dit is weliswaar, zoals De Hart constateert, niet verder in de wet uitgewerkt, maar bij de interpretatie van wetgeving zal een memorie van toelichting wel degelijk een rol spelen.

De Hart meent verder dat onze stelling dat faculteiten geen behoeften hebben aan interventies via de universiteitsraad consensus vooronderstelt 'binnen de door de universiteitsraad vastgestelde begrotingsrichtlijnen met alle faculteiten' en stelt vervolgens: 'Dat is in tijden van budgetreducties, aan kwaliteitsbewaking te verbinden consequenties en zich verleggende studentencstromen, echter eerder uitzondering dan regel' (De Hart, 1989, 74). Onze indruk is dat de faculteiten in het algemeen redelijk tot goed in staat zijn binnen de begrotingsrichtlijnen te blijven. De richtlijnen geven enkel de randvoorwaarden, de meeste hebben een technisch karakter, slechts enkele zijn inhoudelijk van aard. Het is dan ook niet zo zeer een kwestie van consensus tussen centraal niveau en middenniveau, maar meer een noodzaak van consensus binnen de faculteit over de vertaling van onderwijs- en onderzoekprogramma's naar budgettaire consequenties in het facultaire begrotingsplan.

## Bureaucratie

De Hart stelt dat de uitwerking van het beginsel

van democratie op zijn merites moet worden beschouwd. Zonder toelichting wordt opgemerkt: 'Enige oriëntatie in toonaangevende democratieën kan dan verhelderend werken, zowel in kwalitatief opzicht als in termen van doelmatigheid en effectiviteit' (De Hart, 1989, 74). Wij stellen dat democratie een waarde op zich is. Zolang er niet een aantoonbaar beter systeem is, willen wij de democratische besluitvorming graag handhaven. Natuurlijk, democratie-als-zodanig geeft geen garanties voor kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid. Alles hangt af van de wijze waarop de diverse actoren binnen het systeem invulling gaan geven aan het democratisch proces en de mate van respect dat zij bereid zijn voor elkaar op te brengen. Naar ons idee gebeurt dit aan de universiteiten op een redelijk zorgvuldige wijze.

In ons artikel hebben we geconstateerd dat de ARHO in zijn advies te weinig is ingegaan 'op de bureaucratie die zich in de afgelopen twee decennia binnen de universiteiten heeft ontwikkeld' (Kalkhoven & Meevis, 1988, 155). Dit is veel eerder een gevaar voor de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid. Ook de door De Hart geciteerde Von Weizsäcker wijst hierop (De Hart, 1989, 75).

Een democratisch vacuüm kan tot een overvloed aan bureaucratie leiden. Dit kan worden geïllustreerd door de werkwijze van de Europese Gemeenschappen. Algemeen wordt onderkend dat het Europese Parlement als democratisch orgaan te weinig bevoegdheden heeft. Dit vacuüm wordt opgevuld door een (professionele) commissie, ondersteund door ambtenaren. De productie aan regelgeving op EG-niveau leidt weer tot een nog groter aantal regelingen op nationaal en decentraal niveau. Volgens ons is zo'n stortvloed van (in casu) nationale regelgeving ook de oorzaak van de universitaire bureaucratie. Het geven van een grotere autonomie aan de instellingen zal in het geval van een democratische besluitvormingsstructuur een dergelijke bureaucratie doen afnemen. Een door technocraten geleide organisatie daarentegen zal waarschijnlijk een grotere regelgeving tot gevolg hebben.

## Literatuur

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

Hart, C. de, *De universitaire bestuursstructuur*, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 1989, 2, 70-75.

Kalkhoven, F.A.J. en T.G.L.M. Meevis, *Moet de universitaire bestuursstructuur worden herzien?*, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 1988, 4, 150-159.