

Een universiteit van waarde(n)

Naar een toekomstbestendige inrichting en besturing van de Universiteit van Amsterdam

SAMENVATTING



COMMISSIE
DEMOCRATISERING &
DECENTRALISERING

SAMENVATTING EINDRAPPORT

**Lisa Westerveld
Herman van den Bosch
Eva Groen-Reijman
Rob Hagendijk
Pieter Pekelharing
Kyah Smaal
Mattieu Weggeman*
Gloria Wekker**



**COMMISSIE
DEMOCRATISERING &
DECENTRALISERING**

Secretariaat en assistentie
**Danna Harmsen, Daan Tillie
en Camiel van Hove**

* Tot 1 september 2016

REDACTIE Ad Kikkert VORMGEVING Bas Cornelissen

De aanleiding

2015 was een veelbewogen en druk jaar voor studenten, medewerkers en bestuurders van de Universiteit van Amsterdam. De bezettingen van het Bungehuis en het Maagdenhuis hebben veel los gemaakt, zowel onder voor- als tegenstanders. Na een roerige periode hebben de actiegroepen, de medezeggenschap en de vakbonden met het college van bestuur afspraken gemaakt over een verandertraject. Onderdeel daarvan was de instelling van commissies met betrekking tot financiën, inspraak en diversiteit. Dit rapport is het resultaat van de commissie Democratisering & Decentralisering (hierna: commissie D&D), een van de ingestelde commissies. Afsproken is dat de bevindingen van de commissie D&D voorgelegd worden aan de universitaire gemeenschap en dat het college van bestuur zich aan een heldere uitkomst van deze raadpleging zal committeren.

Het heeft maanden geduurd voordat de commissie D&D volledig geïnstalleerd was (december 2015) en zij beschikte over het benodigde budget (februari 2016). Toch waren er toen al wat voorbereidende werkzaamheden verricht en was er een werkplan opgesteld en besproken tijdens een publieke bijeenkomst en met de contactcommissie.¹ Conform het gestelde in het mandaat legt dit werkplan sterke nadruk op discussie en overleg in de verschillende faculteiten en binnen de gemeenschap als geheel. Regelmatige terugkoppeling naar de contactcommissie, de faculteiten en via universitaire bijeenkomsten is voorzien in een drietal ronden van overleg en terugkoppeling. Vanwege de opdracht en qua opzet is de commissie dus eerst en vooral een ‘deliberatieve’ commissie die studie en discussie in eigen gelederen combineert met gesprekken met medewerkers en studenten uit faculteiten en diensten, waaronder ondernemingsraden, studentenraden, decanen en andere bestuurders.

Helaas is het niet mogelijk gebleken het werkplan naar de letter uit te voeren. Dat de commissie pas maanden later dan voorzien operationeel is geworden speelt hierin een rol, maar ook de veranderende situatie aan de Universiteit van Amsterdam is van belang. Inmiddels was namelijk al in een aantal faculteiten druk overleg gaande over gewenste veranderingen. In het werkplan was al aangekondigd dat de commissie duplicering van discussies zou vermijden en lopende processen niet wilde verstoren. Elders bleek echter dat de belangstelling voor discussies en debatten over de problemen en veranderingen beperkt was en dat degenen die wel interesse toonden vaak al op andere wijze in de discussies betrokken waren. Bovendien waren de meeste mensen gewoon druk en aan het werk, zoals te verwachten bij een instelling waar werkstress een van de meest gehoorde klachten is. Dit maakte echter dat van het zelfstandig organiseren van open en grootschalige debatten weinig meerwaarde te verwachten viel ten opzichte van wat al bekend was of al vanuit de eenheden zelf werd georganiseerd. Vandaar dat in maart besloten is aanpassingen door te voeren.

De commissie D&D heeft vele gesprekken gevoerd op allerlei plaatsen en rapporten en verslagen gelezen over de situatie aan de universiteit. Naarmate het leeswerk en de gedachtewisseling vorderde, werd het beeld van de problematiek van de Universiteit van Amsterdam eerder meer veelvormig dan eenduidig. Zowel tussen als binnen faculteiten en groeperingen (medewerkers, studenten) bestaan zowel punten van overeenstemming als grote verschillen. Hetzelfde geldt voor oplossingen die ter tafel kwamen. Bovendien is de Universiteit van Amsterdam geen op zichzelf staande eenheid, maar valt zij onder de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor veel beleidskeuzes is de universiteit dus afhankelijk van beslissingen in Den Haag en talloze andere plekken. De universiteit is onderdeel van een ingewikkeld stelsel van financieringsstromen en besluiten die buiten de universiteit worden genomen.

¹ In de contactgroep/contactcommissie (beide termen worden door elkaar gebruikt) zijn de volgende groepen vertegenwoordigd: University of Colour, Rethink UvA, ASVA, De Nieuwe Universiteit, Humanities Rally, Centrale Studentendraad (CSR) en Centrale Ondernemingsraad (COR)

2 Tom van der Meer, Thijs Bol, Christian Bröer, Linda Duits: Rapport Inventarisatie Knelpunten Medewerkers & Studenten UvA, Amsterdam, 24 april 2015. IVA Onderwijs, UvA Medewerkersmonitor 2015, Tilburg, 2015. Naast een algemeen deel zijn er ook een groot aantal deelrapportages betreffende faculteiten en diensten bekeken.

Parallel aan de werkzaamheden van de commissie D&D debatteerde in 2015 de Tweede Kamer over de versterking van de bestuurskracht van de universiteiten. De belofte dat dit wetsvoorstel de mogelijkheden voor meer autonomie en verdergaande democratisering zou vergroten werd echter slechts mondjesmaat gerealiseerd.

De commissie D&D heeft bij haar werkzaamheden dankbaar gebruik gemaakt van twee interne onderzoeksrapporten, namelijk een in het voorjaar van 2015 uitgevoerde inventarisatie van ervaren knelpunten onder alle medewerkers en studenten van de Universiteit van Amsterdam en de Medewerkersmonitor 2015,² waaraan 45 procent van het personeel van de universiteit heeft deelgenomen.

De deelnemers aan het Knelpuntenonderzoek kregen een lijst met 26 knelpunten voorgelegd, ontleend aan de tijdens de bezettingen gevoerde discussies en na breed overleg opgesteld door de initiatiefnemers. Van alle deelnemers aan het onderzoek noemt 95 procent één of meer knelpunten belangrijk.

Gegeven de verscheidenheid aan opvattingen binnen de universitaire gemeenschap werd steeds duidelijker dat de commissie D&D moest zoeken naar een aanpak die aan deze meerstemmigheid recht doet. Zij ziet haar werkzaamheden, evenals haar eindrapport, als onderdeel van een uitgebreid verandertraject dat al in gang is gezet voordat ze met haar werkzaamheden begon.

Na een eerste inventarisatie van de problemen die binnen de Universiteit van Amsterdam leven, bleek al snel dat er een voor de commissie D&D essentiële tweedeling te maken viel, namelijk die tussen problemen die rechtstreeks te maken hebben met de manier waarop de besturing aan de Universiteit van Amsterdam plaatsvindt (*bestuursproblemen*) en problemen op een aantal beleidsterreinen (*beleidsproblemen*). Beide groepen problemen hangen nauw samen.

De commissie D&D is ingesteld om te adviseren over hoe democratisering en decentralisering kunnen bijdragen aan de oplossing van problemen aan de Universiteit van Amsterdam en een aantal alternatieve bestuursmodellen voor te leggen. Beleids- en bestuursproblemen hangen echter samen, al is lang niet altijd duidelijk hoe. Ze zijn ook beide nauw verweven met de ingrijpende veranderingen die de universiteit de laatste vijftig jaar heeft doorgemaakt. Daarin speelt een rol dat het college van bestuur en de decanen de afgelopen twintig jaar meer vrijheid kregen om 'beleid te maken'. De medezeggenschapsorganen waarmee zij te maken krijgen, hebben echter slechts beperkte corrigerende bevoegdheden en de gedeelde medezeggenschap legt de nadruk op belangenbehartiging in plaats van op de ontwikkeling van de universiteit als geheel. Bovendien vindt een groot deel van het werk plaats op een lager niveau, waar door de decaan aangewezen personen een ruime mate van eigen bevoegdheden hebben, maar formele medezeggenschap voor het personeel en studenten ontbreekt.

Beleidsproblemen

Om zich een beeld te vormen van hoe een gedemocratiseerde en gedecentraliseerde universiteit beter om zou kunnen gaan met problemen op het gebied van onderwijs, onderzoek, huisvesting, financiën, personeels- en aanstellingsbeleid en strategisch samenwerkingsbeleid, en hoe zij tegelijkertijd nieuwe vormen van centralistische regeldwang en bureaucratie zou kunnen vermijden, heeft de commissie D&D bijzondere aandacht besteed aan de volgende beleidsproblemen:

Personeel

Uit het Knelpuntenonderzoek en de Medewerkersmonitor blijkt zonneklaar dat de universiteit als werkgever matig wordt beoordeeld. Het gaat daarbij voornamelijk om het grote aantal medewerkers dat op tijdelijke contracten wordt aangesteld zonder perspectief op een vast dienstverband, het gebrek aan mogelijkheden om zich verder te kwalificeren, de beperkte loopbaanperspectieven, de hoge werkdruk met name in het onderwijs, onduidelijke procedures voor bevordering en weinig transparante besluitvorming daarover.

Onduidelijkheid en ontevredenheid worden vergroot doordat als gevolg van de gecompliceerdheid van de bestuursstructuur vaak niet duidelijk is wie uiteindelijk beslist en op grond waarvan. Ook lijkt bij interne bevorderingsbeslissingen vaak meer gewicht te worden toegekend aan het verwerven van onderzoeksgeld dan aan de taken waaraan doorgaans de meeste tijd wordt besteed, namelijk onderwijs.

Er is behoefte aan eenduidige en breed onderschreven algemene principes over goed werkgeverschap. Deze dienen in samenhang met principes voor onderwijs en onderzoek de basis te vormen voor decentraal uit te voeren beleid.

Onderwijs

Studenten beschouwen de kwaliteit van het onderwijsbeleid veruit als het belangrijkste knelpunt. Onderwijs wordt met name in de eerste jaren van de studie strak georganiseerd en er is weinig keuzeruimte of mogelijkheid om een afwijkend, eigen tempo te kiezen. Binnen de studentenpopulatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen studenten die baat hebben bij een strakke en voorgeschreven opbouw en degenen die juist zoeken naar een vrijere studie en meer mogelijkheden om breed te studeren of langere tijd diepgaand met één onderwerp bezig te zijn. In combinatie met een vaak tekortschietende studiefinanciering en de opbouw van aanzienlijke schulden voor 'langstudeerders' wordt de strakke opzet van onderwijs door een deel van staf en studenten in verband gebracht met een gevoel van teleoorgang van de academische cultuur. Zij vrezen dat een verrijkende, vormende en succesvolle studie dreigt te worden opgeofferd aan rendementsmaatregelen die op zijn zachtst gezegd een wel erg eenzijdige operationalisering zijn van 'studiesucces', gemeten in studiepunten en verstrekte diploma's.

De universiteit zou naast inhoudelijke en didactische kwaliteit deze verscheidenheid onder studenten met betrekking tot ambities, vorm en studieduur uitgangspunt van haar beleid moeten maken. Dit kan alleen als de relatie tussen centraal en facultair beleid enerzijds en beleid op het niveau van de opleidingen anderzijds, wordt herzien, ten gunste van aanzienlijk meer autonomie voor 'de werkvloer' om goede oplossingen te vinden.

Figuur 1
De 26 knelpunten uit het Knelpuntenonderzoek

-
- Meten en beoordelen prestaties in onderwijs & onderzoek
 - Huidig UvA-allocatiemodel (verdeelsleutel financiën intern)
 - Instemmingsrecht bij vaststelling UvA-allocatiemodel
 - Profiel 2016
 - Zeggenschap en medezeggenschap van studenten en medewerkers
 - Bureaucratisering en overhead
 - Samenwerking met de VU
 - Studierendement
 - Flexmedewerkers en tijdelijke contracten
 - Loopbaanmogelijkheden jonge medewerkers
 - Financiering en behoud van studies met kleine studentenaantallen
 - Semesterindeling: 8-8-4-systeem
 - Schaalgrootte in het onderwijs
 - Huisvestingsbeleid van opleidingen en afdelingen
 - Maagdenhuis: bestuurscentrum of debatcentrum
 - Verhouding onderwijs/onderzoek
 - Afstand tussen personeel, studenten en bestuurders
 - Samenwerking met de HvA
 - Transparantie van beleid
 - Gevoelens van angst om problemen uit te spreken
 - Kwaliteit van het onderwijs
 - Hoeveelheid contacturen studenten
 - (De)centralisatie van bestuur
 - Vastgoedbeleid van de universiteit
 - De wijze waarop bestuurders op facultair en centraal niveau worden geselecteerd
 - Werkdruk
 - Anders, namelijk...

Onderzoek

De Universiteit van Amsterdam is op veel terreinen wetenschappelijk succesvol. Helemaal heeft dat ook een keerzijde. Eenzijdige nadruk op kwantitatieve outputmeting zorgt voor frustraties bij een deel van de staf. Bovendien leidt het toegenomen belang van werving van externe fondsen voor onderzoek tot problemen, zowel in de relatie tussen onderwijs en onderzoek als in de relatie tussen inhoud, bemensing en uitvoering van onderzoek. Het oude ideaal dat onderwijs en onderzoek schering en inslag zijn van hetzelfde weefsel lijkt uitgehold te worden door de separate financieringskanalen en de competitie rond externe subsidies. In het personeelsbeleid lijken subsidieverwerving en publiceren belangrijker voor wie carrière wil maken dan het geven en organiseren van onderwijs.

Op de keper beschouwd gaat het bij onderwijs en onderzoek in de hedendaagse universiteiten om qua systematiek zeer verschillende domeinen. Hoe onderwijs wordt gegeven, georganiseerd, aangeboden, getentamineerd en beoordeeld, staat los van de dynamiek van de wetenschapsbeoefening die zich over de universitaire grenzen uitstrekt. Wat het onderwijs betekent voor de honorering en waardering van de docent, staat bijna volledig los van de factoren die zijn of haar reputatie als onderzoeker bepalen en los van het vermogen de voor het onderzoek benodigde tijd en geld te vinden of vrij te maken en carrière te maken. Voor een aanvaardbare verzoening van de verscheidenheid aan ambities en middelen is een goed en transparant bestuurs- en allocatiemodel nodig, dat bovenal leidt tot functioneel geïntegreerde strategieën en beleid en daarmee 'de werkvloer' voldoende ruimte geeft om deze uit te werken en uit te voeren in zowel hoogwaardig onderwijs als excellent onderzoek. Zowel het huidige bestuursmodel als het allocatiemodel zou daartoe volgens velen moeten worden aangepast. Aan het laatste wordt inmiddels gewerkt door een universitaire commissie die het advies van de onafhankelijke Commissie Financiën en Huisvesting (COFH) daarin naar verwachting betreft. Over bestuurshervorming gaat dit rapport.

Strategische samenwerking

De afgelopen jaren waren er spanningen met betrekking tot enkele grootschalige, regionale samenwerkingsprojecten van de Universiteit van Amsterdam: de samenwerking met de Vrije Universiteit en de samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam. De doelen die met deze projecten werden beoogd en de visie op de universiteit erachter verschilden. De samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam was aanvankelijk bedoeld om tegemoet te komen aan de groeiende verscheidenheid tussen studenten. Toen dit niet vlotte, meende men dat bestuurlijke samenwerking en integratie daartoe zou helpen. En vervolgens werd dat laatste meer doel dan middel. Inmiddels lijkt het besluit de facto genomen om de bestuurlijke fusie te beëindigen. De samenwerking met de Vrije Universiteit was meer gericht op samenwerking in onderwijs en onderzoek. In het initiatief liepen de bètawetenschappen voorop. Een fusie van de bètafaculteiten van beide universiteiten werd na verzet afgeblazen ten gunste van een gemeenschappelijke decaan en kleinschaligere samenwerking op het niveau van onderzoeksinstituten en opleidingen. Binnen de universitaire gemeenschap bestaat scepsis over de meerwaarde van deze beide te grootschalig geachte samenwerkingsprojecten. Waar successen zijn behaald is dat vooral het gevolg van het besef van de wenselijkheid tot samenwerking bij de directbetrokkenen. De belangrijkste les voor het centrale bestuursniveau zou dan ook moeten zijn om externe samenwerkingsrelaties en de koers ervan beter te funderen en grootschalige fusieprojecten te vermijden. Succesvolle samenwerkingsprojecten in onderwijs en onderzoek hebben een bottom-upaanpak en moeten niet voorbarig worden opgeschaald tot megaprojecten: dat is de les van de afgelopen jaren en niet alleen aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast moet er worden gezorgd

voor een goede, deels onafhankelijke voortgangsbewaking, brede verantwoording en de bereidheid de koers die aan te passen.

Grotendeels buiten het zicht van de UvA-gemeenschap voltrekt zich ondertussen een bestuurlijke fusie van het AMC met het VUmc. Tenzij men een verder loszingen van de faculteit geneeskunde uit het verband van de Universiteit van Amsterdam voor gegeven houdt, zou dit meer aandacht verdienen. En ook bij het ontwikkelen van verdere regionale en internationale samenwerking geldt, dat dergelijk beleid niet alleen een zaak moet zijn van het college van bestuur en een paar decanen en vertrouwelingen, maar van de Universiteit van Amsterdam als geheel en van de direct betrokken deelgemeenschap in zijn geheel.

Bovenstaande bespreking van enkele beleidsvraagstukken leidt tot het oordeel dat instellingsbeleid alleen een succes wordt als er duurzame overeenstemming is over zowel strategisch belang als inhoudelijke doelen. Daarvoor is een fundamenteel en voldoende gedeeld idee essentieel van wat voor soort universiteit de Universiteit van Amsterdam eigenlijk wil zijn c.q. worden.

Bestuursproblemen

Veel van de bestuursproblemen die de commissie D&D waarneemt, hangen nauw samen met ingrijpende veranderingen in het universitair bestuur die in de jaren negentig hebben plaatsgevonden en zijn vastgelegd in de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) van 1997. Deze wet bekrachtigde een verschuiving in de besturingsfilosofie die inhield: een beperking van de zeggenschap van personeel en studenten en een aanzienlijke uitbreiding van het aantal beroepsbestuurders.

In tijden van de voorganger van de MUB, de Wet universitaire bestuurshervorming (WUB) waren het de universiteits- en faculteitsraden, die — naar analogie van het openbaar bestuur — de universiteit en de faculteiten bestuurden. College van bestuur en decanen — gekozen door de raden - bereidden het beleid voor en voerden het uit. Met de MUB kregen deze raden via een systeem van wettelijk gedefinieerd advies- en instemmingsrecht de mogelijkheid om het beleid te corrigeren.

De nieuwe professionele bestuurders redeneerden meer dan voorheen vanuit een centralistisch en beheersmatig paradigma. Soms door vaststelling van gedetailleerde regels, maar ook door het formuleren van allerlei kwantitatieve indicatoren als uitgangspunt voor het meten van het welslagen van onderwijs-, onderzoeks-, budgettair en personeelsbeleid. Met dit soort indicatoren en daarvan trapsgewijs afgeleide en gepreciseerde 'prestatieafspraken' moesten productiviteit en efficiency van de lagere eenheden worden opgevoerd en een daarop gericht beleid vastgelegd. Fluctuaties in studentenaantallen en externe onderzoeksfinanciering moesten opgevangen worden middels vorming van een zogenaamde flexibele schil, bestaande uit personeel met tijdelijke contracten. Het begrip universitaire gemeenschap raakte in dit alles op de achtergrond.

Vrijwel iedereen waarmee de commissie D&D sprak, verwees naar tekortkomingen in de besturing, maar deze verwijzingen verschilden onderling uiteraard ook. Vaak zijn ze te herleiden tot persoonlijke ervaringen met organisatie en leiding. Veel van deze problemen kunnen onder de volgende noemers worden gebracht.

Beperkte (mede)zeggenschap

Het formeel vastleggen van inspraak in de wet heeft voor- en nadelen. Medezeggenschap verloopt via een bepaald 'recht', zoals een instemmings- of adviesrecht. Van ini-

tiatiefrecht is in de huidige regeling nauwelijks sprake en het wordt ook bemoeilijkt door gebrek aan informatie en faciliteiten. Op belangrijke punten — zoals de begroting — wordt instemmingsrecht gemist. Instemmingsrecht op bijvoorbeeld de hoofdlijnen van de begroting leidt tot discussie over de grenzen van dat recht. Omdat de medezeggenschap aan strikte regels gebonden is, gaat veel tijd verloren aan discussies over procedures en bevoegdheden. Procedurele regedruk en bureaucrativering van besluitvorming zijn de belangrijkste nadelen van het stelsel. Een soepele omgang met een toenemende wirwar van regels is nodig, maar erg afhankelijk van de bereidheid tot gezamenlijk bestuur van de leiding en van inschikkelijkheid van de medezeggenschap. Daaraan ontbreekt het nogal eens. Discussies over hervorming verzanden gemakkelijk in discussies over procedures en fijnmazige regeling van rechten en plichten. Regels die vervolgens ook weer vaak genegeerd worden als het iemand zo uitkomt en anderen niet opletten.

Een ander aspect is dat gewone personeelsleden en studenten die geen lid van de medezeggenschap of de opleidingscommissie zijn, nauwelijks invloed hebben op het bestuur van de opleiding, faculteit of instelling. Veel medewerkers en studenten willen meer invloed op zaken waar zij direct affiniteit mee hebben of mee te maken krijgen. De bestaande bestuurs- en medezeggenschapsstructuur biedt daar nauwelijks een podium voor. Het gevolg is desinteresse, gebrek aan bereidheid om in raden zitting te nemen en lage opkomst bij verkiezingen. Maar ook dat sommige leden van medezeggenschapsraden hun zittingstermijn keer op keer verlengen.

Top-downbesturing en besturingsmodel

Zij die de Universiteit van Amsterdam langer kennen, spreken van een geleidelijke maar significante verschuiving van zeggenschap op het niveau van (voormalige) instituten, vakgroepen en faculteiten naar het college van bestuur en naar de decanen van de door schaalvergroting ontstane megafaculteiten. Het scheiden van de onderwijs- en onderzoeklijnen en van personeelsbeleid en beheer heeft de concentratie van macht versterkt op facultair en universitair niveau; immers, alle lijnen komen samen op het niveau van het faculteitsbestuur. Dat er tegelijkertijd sprake is van delegering van bevoegdheden binnen de faculteit doet daar niet aan af. De doorvoering van een matrixorganisatie met aparte, formeel onafhankelijke organisatie-eenheden voor onderzoek, bacheloronderwijs, masteronderwijs en personeel onder eenhoofdige leiding zorgen voor concentratie van macht bij een kleine, deels informele groep en onduidelijkheid bij de rest van het betrokken personeel en ook studenten. Het gevolg is een uitermate complexe en diffuse organisatie met een overmaat aan overleg binnen dan wel buiten de medezeggenschap om, waar de meeste docenten en studenten weinig invloed op hebben.

Bureaucrativering en gebrek aan autonomie

De opvatting dat concentratie van macht aan de top uniforme regelgeving heeft versterkt, wordt breed gedeeld. Het komt tot uitdrukking in protocollen, verantwoordingschema's, modellen voor onderwijs- en examenreglementen, beroepsprocedures et cetera. Veel docenten beschouwen de betekenis van deze regels voor de kwaliteit van het onderwijs echter als dubieus. Een deel vindt 'desastreus' een betere term, maar een ander deel, niet zelden behorend tot de groep van leidinggevend, wijst op voordelen en positieve effecten. Veel docenten voelen zich door regels en controles als professionaal miskend. Iets soortgelijks geldt voor studenten; ook zij worden geconfronteerd met dichtgetimmerde studieprogramma's, controles, grensbewaking en een woud van regels. De uniforme jaarindeling - het 8-8-4-model - is tegenover de commissie tientallen keren opgevoerd als voorbeeld en symbool van doorgesloten regelzucht, even-

als andere als rigide ervaren maatregelen om het studietempo te bevorderen. Soms wordt er dan door anderen op gewezen dat veel zaken waarover hier geklaagd wordt niet inherent zijn aan het 8-8-4-model, maar dat doet aan de frustratie en het onbegrip van anderen weinig af.

Medezeggenschap roept samenvattend twee beelden op. Enerzijds met elkaar overleggen over de inrichting van onderwijs en onderzoek en het organiseren van democratie op de werkplek. Anderzijds politieke, sterk door procedurestrijd overheerste besluitvorming over geld en over alles wat met 'bestuur' te maken heeft. Over het algemeen vindt men het eerste beeld aantrekkelijk en wil men dit versterken, zelfs — als het moet — door de rol van de formele medezeggenschap terug te dringen.

Twee kernproblemen

Uiteraard kan niet alles informeel op de werkvloer worden geregeld. De grootste uitdaging waar de Universiteit van Amsterdam voor staat is het opnieuw uitbalanceren van enerzijds de behoefte van medewerkers en studenten om de eigen werksituatie zelf te kunnen inrichten en anderzijds de totstandbrenging van een complementair bestuurlijk stelsel dat heldere, aanvaardbare en democratisch gelegitimeerde kaders schept.

Het bovenstaande indachtig, kunnen de twee kernproblemen die de commissie D&D met betrekking tot de besturing van de Universiteit van Amsterdam ziet, als volgt worden benoemd:

- Onvoldoende betrokkenheid (zowel in de zin van betrokken worden en betrokken voelen) van de leden van de academische gemeenschap bij essentiële beleidsaangelegenheden, met name van leden die geen zitting hebben in de raden.
- Overmatige bemoeizucht van bestuurders — al dan niet met instemming van medezeggenschapsorganen — en managers op zaken waarvan medewerkers en studenten vinden dat zij die (onderling) ook zelf kunnen regelen.

Om deze twee kernproblemen te onderzoeken heeft de commissie D&D twee projecten geïnitieerd. Het project *Democratisering en medezeggenschap* had ten doel de ontwikkeling van (mede-) zeggenschap aan Nederlandse universiteiten vanaf de jaren zestig te evalueren om een betrouwbaar beeld te krijgen van de voor- en de nadelen van verschillende besturingsmodellen.

Het project *Decentralisering en autonomie* had ten doel te verkennen hoe de betekenis van zelforganisatie en —bestuur op de werkvloer kan worden vergroot en wat op middellange termijn de gevolgen hiervan zijn voor de hele organisatie. De bevindingen van deze projecten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de uiteindelijke voorstellen van de commissie D&D. Korte samenvattingen zijn opgenomen als bijlagen 2 en 3 bij dit rapport.³

³ *Decentralisatie en Autonomie*: commissiedd.nl/wp-content/uploads/2016/10/Verslag-Ontwerpproject-decentralisering-en-autonomie.pdf; *Democratie en Medezeggenschap*: commissiedd.nl/wp-content/uploads/2016/06/Verslag-Democratie-en-Medezeggenschap.pdf

Naar een andere aanpak

De probleemanalyse die de commissie D&D heeft uitgevoerd, roept een reeks vragen op:

- Hoe kan de bestuurlijke organisatie van de Universiteit van Amsterdam zodanig worden veranderd dat de klachten over het bestuur worden weggenomen en er een beter kader en draagvlak ontstaan voor de aanpak van de vele problemen in specifiek beleid?
- Hoe kan de door de universitaire gemeenschap gewenste koppeling van bestuurlijke organisatie en inhoudelijk beleid helder en samenhangend worden gearticuleerd, vastgelegd en — na evaluatie — aangepast?
- Hoe kan de wens tot democratisering en decentralisering worden gerealiseerd, die ten grondslag ligt aan zowel de overeenstemming tussen medezeggenschap, de bezetters van het Maagdenhuis in 2015 en het college van bestuur als aan de instelling van deze commissie?

Het beantwoorden van de drie voornoemde vragen vereist het doordenken en expliciet maken van de waarden waar de organisatie — de Universiteit van Amsterdam — voor staat. Hoe diffuser deze waarden, hoe groter de verwarring die ontstaat bij de bespreking van ermee samenhangende problemen. De universitaire gemeenschap moet daarom zoeken naar gedeelde waarden en de formulering en explicitering van hun implicaties. Pas dan is een goed georganiseerd bestuur in staat om bij beleidsproblemen tot bevredigende oplossingen te komen.

Wat voor beleidsproblemen geldt, geldt ook voor bestuurlijke problemen: oplossing is alleen mogelijk na expliciteren van de onderliggende 'organisatiewaarden'. Dat wil niet zeggen dat er op de korte termijn geen actie mogelijk is. Voor een aantal problemen kan zonder structuurverandering relatief makkelijk een — provisorische - oplossing worden gevonden. De universiteit gaat er alleen maar soepeler van functioneren. De commissie D&D stelt daarom een reeks verbetermaatregelen voor. Deze verbetermaatregelen zijn behandeld in deel 3 en moeten in nauwe samenhang worden gezien met de voorbereiding van meer structurele maatregelen.

Voorstellen voor bestuurlijke hervorming

De commissie D&D heeft op grond van haar verkenningen, gesprekken en beraadslagingen besloten met vijf voorstellen te komen voor aanpassing van de bestuurlijke verhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam. Deze zijn:

1. De vorming van een breed samengesteld deliberatief forum, verder aangeduid als de 'senaat nieuwe stijl', dat via breed samengestelde werkgroepen komt tot adviezen en opinies voor beleid ten aanzien van vraagstukken die de universiteit als geheel aangaan. Het hieronder genoemde charter is bedoeld als richtinggevend voor het werk van de senaat.
2. Opstelling van een charter waarin - middels een procedure van breed overleg — de kernwaarden van de universiteit worden vastgelegd en waaraan de universitaire gemeenschap zich gebonden acht.

3. De keuze uit een drietal modellen of combinaties daarvan, die elk zijn gebaseerd op principiële uitgangspunten voor de organisatie en besturing van de universiteit. Een vierde model komt overeen met handhaving van de bestaande situatie. Deze modellen kunnen als volgt worden getypeerd:
 - Duaal bestuur (benoemde bestuurders en medezeggenschap via gekozen raden voor studenten en personeel afzonderlijk) in combinatie met een matrixorganisatie op facultair niveau. De verschillen met het bestaande model zijn grotere bevoegdheden (zoals instemmingsrecht op meer onderwerpen) en betere faciliteiten voor de medezeggenschap.
 - Eindverantwoordelijkheid bij bestuursraden op universitair, facultair en afdelingsniveau, die dagelijkse besturen kiezen om beleid voor te bereiden en uit te voeren.
 - Relatief autonome instituten met een hoge mate van zelfbestuur door studenten en personeel gezamenlijk. De overkoepelende structuur en verhoudingen worden vastgesteld nadat het basisniveau is ingericht.
4. Een voorstel voor een gefaseerde besluitvorming, implementatie en evaluatie van voorgaande adviezen, waarin de uitkomsten van de schriftelijke universitaire raadpleging uitgangspunt zijn en voortgang, beraad en besluitvorming open worden georganiseerd. Ook wordt voorgesteld de realisering van de met het hervormingsproces beoogde doelen en overeengekomen termijnen goed te bewaken en op een heldere en open aansturing van het proces.
5. Een reeks verbeteringen met betrekking tot de bestaande situatie, die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden in afwachting van de implementatie van meer structurele veranderingen.

Uitwerking afzonderlijke adviezen

'Senaat nieuwe stijl'

Vastleggen van waarden in een charter is niet voldoende. Waarden en hun implicaties vragen voortdurend om discussie en reflectie. De commissie D&D is ervan overtuigd dat de raden zoals die nu — of in de toekomst — functioneren daar niet voldoende voor zijn toegerust. Het gevaar is reëel dat de discussie over de waarden te veel gevoed zal worden vanuit specifieke oogmerken, deelbelangen en de actuele situatie zoals die zich op een bepaald moment voordoet. Om deze reden stelt de commissie D&D een 'senaat nieuwe stijl' voor: een representatief deliberatief forum dat waakt over de normatieve uitgangspunten van beleid en bestuur van de Universiteit van Amsterdam.

Qua samenstelling denkt de commissie dat er zetels zouden moeten zijn in deze senaat voor vast aangesteld wetenschappelijk personeel (inclusief hoogleraren), tijdelijk wetenschappelijk personeel, studenten, promovendi, de decanen van de faculteiten, collegeleden en medewerkers die verbonden zijn aan de ondersteunende diensten. Omdat de adviezen zijn bedoeld voor de universitaire gemeenschap is participatie van bestuurlijk verantwoordelijken mogelijk en nuttig. Als opiniërend orgaan dat zich op de lange termijn richt en mogelijke toekomstscenario's tegenover elkaar plaatst en afweegt, kan de senaat nieuwe stijl voor een goede interactie tussen deliberatie en formele besluitvorming zorgen. Deze senaat komt enkele malen per jaar bijeen in plenaire zitting. Deze bijeenkomsten worden door werkgroepen voorbereid conform een door de senaat vastgestelde agenda. Voorbereiding gebeurt met ruime mogelijkheden voor

raadpleging van de universitaire gemeenschap en van deskundigen. Om de gedachten te bepalen denkt de commissie voor de nieuwe senaat aan zestig leden in totaal.

Charter

In veel bedrijven en instellingen doet zich momenteel een verandering voor in het denken over hoe beleid tot stand komt.⁴ Het betreft een verschuiving van *objectives-driven management* naar *value-driven management*. Het beeld dat binnen de commissie D&D uitkristalliseerde, was dat de Universiteit van Amsterdam behoefte heeft aan een reeks gedeelde waarden die als een permanent referentiekader functioneren voor beleid op alle niveaus. De commissie D&D heeft daarom acht waarden geformuleerd, elk voorzien van een aantal mogelijke implicaties (zie onderstaande box). Wat de commissie D&D betreft gaat het 'Charter van de Universiteit van Amsterdam' fungeren als grondslag van toekomstig beleid.

Ontwerp van een nieuw bestuursmodel

Vijf van de waarden die het charter benoemt, leggen de basis voor een democratisch bestuurde universiteit. Het betreft de waarden met betrekking tot de universitaire gemeenschap, decentralisering, autonomie, zeggenschap en deugdelijk bestuur. Deze waarden te samen leiden niet tot één model van een democratisch bestuurde universiteit. De reden hiervoor is dat tussen deze waarden spanningsvelden voorkomen, die om aanvullende keuzen vragen. Het accentueren van bepaalde waarden kan leiden tot verschillende keuzen. De commissie heeft een aantal centrale thema's onderscheiden waarbinnen dit soort keuzen gemaakt kunnen worden. Afbeelding 5.2 benoemt deze keuzen voor elk centraal thema.

De commissie D&D heeft drie bestuursmodellen beschreven, die het resultaat zijn van het consequent hanteren van dezelfde waarden bij het maken van keuzen binnen een van de centrale thema's. Deze drie modellen worden elk afgezet tegen het bestaande model, de blauwe universiteit.

- **Het groene model** voor een zelforganiserende universiteit legt de nadruk op het belang van lokale autonomie: teams van medewerkers die deels samen met studenten onderwijs en onderzoek ontwerpen en uitvoeren en samen ook de doelen, richtlijnen en randvoorwaarden formuleren die daarbij van toepassing zijn.
- **Het gele participatieve model** legt eveneens het accent op het belang van academisch zelfbestuur, maar kiest daarbij in eerste instantie de weg van de instelling van bestuursraden. Zowel het groene als het gele model omvatten een versterking van de zelfstandigheid van het basisniveau.
- **Het oranje duale model** hecht aan de waarde van zeggenschap, maar stelt hier een eigen visie op deugdelijk bestuur tegenover. De oranje duale universiteit wil deugdelijk bestuur mogelijk maken door de aanstelling van professionele bestuurders die een zekere mate van onafhankelijkheid hebben ten opzichte van de (mede)zeggenschapsorganen.
- Wie per thema andere accenten legt, kan een model samenstellen dat beantwoordt aan eigen voorkeuren en versterkt ook dan het democratisch gehalte van de universiteit.

De hier gepresenteerde modellen komen in grote lijnen overeen met de vier modellen die de commissie in juni 2016 aan de universitaire gemeenschap heeft voorgesteld.⁵ Het belangrijkste verschil is dat de commissie de grondslagen van de modellen heeft herleid tot accentverschillen in de verhouding tussen de onderliggende waarden en dat heeft gedaan voor een vijftal centrale thema's (zie Figuur 2).

⁴ Op basis van persoonlijke communicatie met prof. Strikwerda. Emails en gesprekken tot en met 30 juni 2016

⁵ Het verslag van deze raadpleging is hier te vinden: commissiedd.nl/wp-content/uploads/2016/10/Enquete-uitkomsten.pdf

Charter van de Universiteit van Amsterdam

1. Universitair onderwijs en onderzoek zijn een publieke zaak en tegelijkertijd onlosmakelijk verbonden met kritische distantie en academische vrijheid
2. Universitair wetenschappelijk onderzoek richt zich op de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe wetenschappelijke kennis in (trans)nationale verbanden.
3. Het onderscheidend kenmerk van universitair onderwijs is bevordering van een kritische wetenschappelijke houding en denkwijze, ongeacht of studenten zich voorbereiden op een carrière in de wetenschapsbeoefening of daarbuiten.
4. De universiteit is een gemeenschap van wetenschappelijk personeel, ondersteunend personeel en studenten waarin argumenten en onderling respect belangrijker zijn dan formele posities en hiërarchie en die recht doet aan verschillen tussen haar leden in ambities, culturele en intellectuele achtergrond alsmede persoonlijke omstandigheden.
5. De universitaire organisatie heeft een – zo beperkt mogelijk – aantal bestuurlijke niveaus. Taken en bevoegdheden van elk zijn duidelijk onderscheiden ter bevordering van autonomie en eigenaarschap van studenten en medewerkers inzake de eigen werksituatie.
6. Medewerkers worden zo veel mogelijk in staat gesteld om in collegiaal overleg en zelfstandig hun werkzaamheden te organiseren.
7. De zeggenschap van medewerkers en studenten is erop gericht om samen met het bestuur collectieve en gedeelde ambities en een daarmee samenhangend beleid vast te stellen.
8. Wie bestuurlijke functies op zich neemt, respecteert het karakter van de universiteit en de vrijheid van medewerkers en studenten om met publieke middelen inhoud te geven aan onderwijs, onderzoek en maatschappelijke dienstverlening.

Raadgevend referendum

Het referendum bevat een reeks vragen waarvan de antwoorden een krachtige impuls kunnen geven aan het veranderproces. Dit proces zal gepaard gaan met de nodige aanvullende beslissingen waarbij de uitkomsten van het referendum kaders aangeven. Om deze reden spreekt de commissie D&D van een raadgevend referendum. In dat referendum komen de centrale voorstellen van de commissie aan de orde:

1. De instelling van een senaat nieuwe stijl, als plek waar de universitaire gemeenschap kan nadenken en delibereren over de grondslag van de universiteit. Dit deliberatieve forum is tevens het orgaan dat moet voorkomen dat de waarden en hun implicaties 'vastroesten'. Is men voorstander van instelling van een dergelijk deliberatief forum?
2. Het plan voor een charter. De commissie D&D wil peilen of de universitaire gemeenschap het er mee eens is dat een verzameling van gedeelde waarden kan helpen om op termijn tot meer convergentie in het denken over beleidsaange-

legenheden te komen. Ook wil de commissie nagaan in hoeverre men zich kan vinden in de in dit rapport voorgestelde waarden.

3. De bestuursmodellen: Middels een reeks vragen maken deelnemers keuzen binnen de hiervoor genoemde centrale thema's. Hiermee kunnen ze zelf een model ontwerpen voor een democratisch bestuurde universiteit.

Naast deze voorstellen bevat het rapport een groot aantal voorstellen en suggesties die geen onderdeel zijn van het referendum, maar wel in ieders aandacht worden aanbevolen. Dat geldt ook voor een aantal verbetermaatregelen die naar het oordeel van de commissie D&D zonder enig probleem of bezwaar snel kunnen worden doorgevoerd. Dit ongeacht de keuze tussen alternatieve bestuursmodellen. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 8.

Na het referendum

Na het referendum worden de uitkomsten bestudeerd om hun betekenis voor het hervormingsproces vast te stellen. Ook zullen afspraken worden gemaakt over de implementatie van verandervoorstellen die duidelijk gesteund worden door de universitaire gemeenschap. Het college van bestuur heeft zich gecommitteerd de voorstellen van de commissie te implementeren mits a) de universitaire gemeenschap er blijkens het referendum mee instemt; b) zij passen binnen de grenzen van de wet. Is dat laatste niet het geval, dan zou eerst de wet moeten worden veranderd.

De commissie wijst er op voorhand op dat van een 'automatische' aanvaarding van de uitkomsten van het referendum naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zal kunnen zijn. Sowieso zal immers de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre aan beide gestelde condities is voldaan. Bij de beantwoording van die vraag gaat het niet alleen om de meningen van degenen die zich hebben uitgesproken, maar ook om de mate van deelname en de representativiteit van de deelnemers. Een grote opkomst en deelname vanuit de hele universitaire gemeenschap is daarom voor tempo en voortgang van het debat over de hervorming van de universiteit in ieders belang. En dit ongeacht het inhoudelijk oordeel dat men heeft over de voorstellen. De commissie hoopt op een grote opkomst.

De commissie D&D ziet dit rapport als een onderdeel van een proces van heroriëntatie en hervorming aan de Universiteit van Amsterdam dat een aantal jaren in beslag zal nemen. Het is een stap en niet de finish. Volgende stappen vereisen breed gedeelde afspraken over de vormgeving en bewaking van dit proces en over de rol van verschillende groepen en partijen hierin. De taak van de commissie is echter volbracht met het referendum en een korte reflectie op de uitkomsten daarvan. Hopelijk bieden dit rapport en de uitkomst van het referendum een goed startpunt voor een breed gedragen proces van democratisering en decentralisering van de Universiteit van Amsterdam.

De
groene zelf-
organiserende
universiteit

De gele
participerende
universiteit

De oranje
duale
universiteit

De blauwe
bestaande
universiteit

**1.
Versterking
democratisch
gehalte op
centraal en fa-
cultair niveau**

Bestuursraden (ongedeeld), waarin medewerkers en studenten een gelijkwaardige stem hebben. Raden bepalen het beleid. Gekozen bestuurders leggen aan deze raden verantwoording af. Voor het groene model geldt deze situatie in afwachting van de evaluatie van de verhouding decentrale eenheden en faculteit binnen vier jaar.

Medezeggenschap (gedeeld) met vergaande toezichthoudende en corrigerende bevoegdheden. Instemmings-, informatie- en initiatiefrecht worden uitgebreid. Amenderingsrecht wordt ingevoerd.

Handhaving bestaande situatie met betrekking tot instemmings- en adviesrecht.

**2.
Versterking
organisatie
en bestuur op
basisniveau**

Eenheden binnen een herkenbaar vakgebied die verantwoordelijk zijn voor zowel opleidingen als onderzoekprogramma's. Gekozen leidinggevenden hebben een beleidsvoorbereidende en -uitvoerende functie.

Zelfstandige onderwijs- en onderzoeksinstituten en afdelingen. Leidinggevenden worden door de decaan benoemd na advies van medezeggenschap. Zij beslissen, maar laten zich adviseren.

**3.
Versterking
democratisch
gehalte op
basisniveau**

Organisatorische opzet en inrichting van eenheden op basisniveau worden ontwikkeld door medewerkers en studenten. Uitgangspunt is zo veel mogelijk zelfsturing en spreiding van het leiderschap.

Eenheden op basisniveau worden bestuurd door raden waarin medewerkers en studenten gelijkwaardig meebesturen.

Naast de directeuren/voorzitter komt een nader te bepalen vorm van medezeggenschap op resp. afdelingsniveau, onderwijs- en onderzoeksinstituten.

Regeling van consultatie en medezeggenschap is een zaak van directeuren/voorzitter. Onder toezicht van decaan.

**4.
Meer open-
heid en parti-
cipatie op alle
niveaus**

Representativiteit van raden en medezeggenschapsorganen wordt bij voorbeeld bevorderd door transparantie, online platforms die discussie stimuleren, discussie- en beslisvergaderingen, themacongressen en andere vormen van verschaffen en delen van informatie.

Bestaande situatie, verbetering van representativiteit en accountability.

**5.
Voortbestaan
facultair ni-
veau**

Eenheden op basisniveau fungeren de komende vier jaren binnen bestaande faculteiten. Daarna evaluatie of/hoe faculteiten blijven bestaan.

De keuze voor of tegen het voortbestaan van de bestaande faculteiten is geen uitvloeisel van de keuze voor één van deze drie modellen.

Figuur 2: Centrale thema's en hun relatie met de bestuursmodellen

**Lisa Westerveld
Herman van den Bosch
Eva Groen-Reijman
Rob Hagendijk
Pieter Pekelharing
Kyah Smaal
Mattieu Weggeman*
Gloria Wekker**



**COMMISSIE
DEMOCRATISERING &
DECENTRALISERING**

Secretariaat en assistentie
**Danna Harmsen, Daan Tillie
en Camiel van Hove**

* Tot 1 september 2016