

Gespreksverslag Harry de Boer

Datum gesprek: 7 juni 2016

Akkoord geïnterviewde: 1 juli 2016

Korte biografie:

Dr. H.F. (Harry) de Boer (1962) is bestuurskundige. Hij promoveerde in 2003 op een 'empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' aan de Universiteit Twente. In 2004-2005 voerde hij samen met anderen een evaluatie van de MUB uit. De Boer is sinds 25 jaar verbonden aan het Center for Higher Education Policy Studies van diezelfde universiteit. Hij is gespecialiseerd in internationaal vergelijkend onderzoek naar governance- en managementvraagstukken in het hoger onderwijs in opdracht van derden, met name het ministerie van OCW

Aanloop naar de MUB

Niet zozeer de MUB was iets nieuws; als je op 200 of 300 jaar kijkt was vooral de WUB de uitzondering, de periode van 1970 tot 1997. Universiteiten zijn altijd redelijk autoritair bestuurd, alleen gebeurde dat vroeger door de hoogleraren en curatoren en hebben we daar nu professionele bestuurders voor teruggekregen.

De belangrijkste aanleiding voor de WUB was dat veel meer mensen gingen studeren. De universiteit werd minder elitair, je kreeg een ander type studenten. Door de groei kreeg je naast hoogleraren ook andere medewerkers op de universiteit. Ook het wetenschappelijk personeel werd dus heterogener en die mensen accepteerden niet meer dat ze niet mochten meepraten. Ook speelde de tijdsgeest een belangrijke rol, denk aan de revolutie in Parijs in 1968. Dat soort toestanden wilden bewindslieden hier niet en de WUB moest die voorkomen.

In Nederland zag men wel in dat verandering nodig was, daarom werd er een advies opgesteld door de commissie-Maris in 1967. Dat luidde dat de universiteit autoritairder bestuurd moest worden dan al het geval was. Een slechtere timing had je je niet kunnen voorstellen. Mei 1968 was toen nog niet echt te voorzien, maar de antenne voor wat er leefde binnen de universitaire gemeenschap functioneerde heel slecht. De hoogleraren uit de Academische Raad hadden er weinig gevoel voor dat de tijden binnen en buiten de universiteit toch wel erg aan het veranderen waren.

Men heeft met de WUB voor een deel de Gemeentewet gekopieerd, met het CvB in plaats van het College van B&W, en de universiteitsraad in plaats van de gemeenteraad als hoogste orgaan.

Context van de MUB in Nederland

Het new public management begon rond 1980 in de VS en Engeland in zwang te raken. Het wordt geassocieerd met Ronald Reagan en Margaret Thatcher, die een nieuwe rechtse wind door het openbaar bestuur jaagden. In Nederland pakten eerste de kabinetten Lubbers en later het paarse kabinet deze trend op. NPM is een antwoord op de onbeheersbaarheid van de publieke uitgaven in de jaren '70 en de enorme toestroom van studenten. De maakbaarheidsfilosofie uit de jaren '60 en '70 begon af te brokkelen, men vertrouwde er niet langer op dat de staat alle problemen kon oplossen. De overheid wilde maatschappelijke organisaties zoals ziekenhuizen, woningbouwcorporaties, universiteiten etc. meer verantwoordelijkheid geven om problemen op te

lossen. Daar hoorde ook een stevig en aanspreekbaar bestuur bij, want het ministerie had geen zin om verantwoordelijkheden over te hevelen naar organisaties waar men bestuurlijk gezien niet zo veel vertrouwen in had.

Bij new public management hoorde ook vertrouwen in de markt: universiteiten moesten concurreren om onderzoek en studenten. Ook internationalisering kwam op; op die markt moesten universiteiten eveneens concurrerend worden. Daarvoor is een sterke organisatie nodig. Onder de WUB waren universiteiten versplinterd geraakt. Al dan niet terecht werd er geklaagd dat de universiteiten één grote vergaderkliek waren. Iedereen moest meedoen en het was moeilijk om beslissingen te nemen. Op het laagste organisatieniveau, de vakgroepen, had niemand grip.

Een van de doelen van de MUB was om sterke maatschappelijke organisaties te creëren met een duidelijk aanspreekpunt en intern een heldere verdeling van verantwoordelijkheden.

Cohen als geestelijk vader van de MUB

Wat bijna niemand weet: Job Cohen is de architect van de MUB. Hij was rector in Maastricht, de jongste universiteit met een heel eigen aanpak.¹ Hij is één jaar staatssecretaris geweest onder Ritzen in '93-'94 en nam zijn Maastrichtse ervaringen mee. De Maastrichtse universiteit was nieuw en ze wilde niet in dezelfde valkuil stappen als de oude universiteiten, waar toen veel onvrede was over de WUB. Ze moesten bovendien iets bijzonders doen om studenten te trekken. Met het probleemgestuurd onderwijs – dat nu vrij gangbaar is – waren zij destijds uniek. Om dat vernieuwende type onderwijs mogelijk te maken was ook een nieuw soort bestuursstructuur nodig. Op basis van zijn Maastrichtse ervaringen heeft Cohen op hoofdlijnen de MUB ontworpen.

Spanningen rond de MUB

Rond 1997 waren er bij de meeste universiteiten wel wat spanningen, want het was een jaar waarin de paaltjes werden geslagen. Als je eenmaal invloed weggeeft, krijg je die niet snel weer terug en je zit er jarenlang aan vast. Maar vergeleken bij de invoering van de WUB verliep de invoering van de MUB tamelijk geruisloos. Bij de invoering van de WUB stond bij de meeste instellingen iedereen op de barricaden. De feitelijke invoering van de WUB duurde dan ook jaren. Bij de MUB was dat veel minder het geval. Overal deden zich globaal dezelfde patronen voor. Studenten waren tegen (want ze raakten invloed kwijt), maar op een nette manier. Stafleden waren ook wel tegen, maar die hoorde je niet zo erg; ze lieten de studenten de kastanjes uit het vuur halen. Punt van discussie was vooral of er een gedeeld of ongedeeld stelsel van medezeggenschap moest komen ter vervanging van de oude Universiteitsraad. Die discussie werd overal gevoerd behalve bij de universiteiten die direct kozen voor een ongedeeld stelsel, zoals Leiden en Groningen. Sommige universiteiten wilden de veranderingen zo veel mogelijk beperken, andere zoals Delft, Twente en Amsterdam grepen de MUB aan om de bakens stevig te verzetten en het verleden achter zich te laten. Zo'n vijf universiteiten kozen voor een gedeeld model en zeven of acht voor ongedeeld. Ook Twente koos voor een gedeeld model, maar dat heeft zo veel conflicten opgeleverd dat men na twee jaar voor de rechter stond en alsnog voor een ongedeeld stelsel heeft gekozen. De wet schreef voor dat je na twee jaar je keuze voor een gedeeld of ongedeeld model definitief moest maken.

¹ Job Cohen zelf ontkent dit. In een e-mail d.d. 12 juli 2016 aan schrijft hij: 'Wat ik mij herinner is dat er een bestuurscrisis was aan de Leidse universiteit, die toen geleid heeft tot het aftreden van de voorzitter van het College van Bestuur. Ik heb toen een tijdelijke opvolger benoemd, alsmede een Raad van Toezicht samengesteld. Dat was een nieuwe figuur, die later, bij de MUB, gekopieerd is. Maar ik geloof niet dat ik ook maar iets gedaan heb aan het structureel wijzigen van de bestuursstructuur. Dat is, in mijn herinnering, echt in gang gezet door Ritzen, in het volgende kabinet. En voor deze structuur heb ik zeker geen inspiratie opgedaan in mijn eerste periode als rector van Maastricht.'

Uniek voor Delft was dat er verschillende reorganisaties door elkaar heen liepen en dat gedurende het proces herhaaldelijk leden van het CvB opstapten. Bij andere universiteiten was ook wel een beetje 'gedonder', maar het escaleerde minder.

Als er veel moet veranderen, sta je als collegevoorzitter al snel bekend als een boeman. Jan Karel Gevers had dat ook, zowel hij als Nico de Voogd lieten zich niet snel aan de kant blazen door een beetje tegenwind.

Verschillen tussen gedeeld of ongedeeld model

Keuze voor een gedeeld model gaf tumult. De vakbonden wilden het graag omdat ze dan meer gelegenheid kregen om de personeelsbelangen te behartigen. Bij een gedeeld model staan studenten en medewerkers soms tegenover elkaar. Ook staat vaker de relatie met het CvB onder druk omdat er (in de praktijk) meer vakbondsleden in de OR kwamen. Die hadden ook al een lokaal overleg. Het CvB werd daar wel eens moe van, want het moest de barrière van het omgaan met personeelsbelangen twee keer nemen. Bij een ongedeeld model is die belangenbehartiging minder expliciet omdat medewerkers en studenten samen in de universiteitsraad zitten. Dan staat het belang van de instelling iets meer centraal. De verschillen tussen een gedeeld en ongedeeld model waren toen een heikel punt. Of het nu nog zo sterk speelt betwijfel ik. Langzamerhand heeft men de nieuwe situatie als normaal ervaren.

Raad van Toezicht

Vanaf de oprichting van de eerste universiteiten was er altijd een afgevaardigde van het ministerie in het bestuur van de universiteit (curatoren), om te zorgen dat de publieke gelden goed werden gebruikt, dat de wet niet werd overtreden etc. Met de WUB in 1970 is dat afgeschaft, en met de MUB is dat op een andere manier weer teruggekomen. Het instellen van raden van toezicht is een andere vorm van democratisering: het moest eraan bijdragen dat de universiteiten geen ivoren torens waren, maar sterker verankerd waren in de samenleving. De Raad van Toezicht was ook bedoeld als een buffer tussen het ministerie en de universiteiten. Maar hoe die precies werkt is niet vast te stellen omdat wij heel weinig weten van die raden van toezicht. De vergaderingen zijn besloten, de notulen worden niet vrijgegeven. Hoe de machtsbalans is weten we dus ook niet (behoudens de insiders). Heeft het college de RvT in zijn zak of andersom?

Hoe belangrijk is het bestuursmodel?

Ik kijk al heel lang naar bestuursstructuren van universitaire organisaties. Vraag je mij wat het beste model is, dan kan ik daar geen antwoord op geven. Er zijn verschillende modaliteiten die goed werken, of in een bepaalde periode goed werken. Een universiteit heeft te maken met professionals. Die zijn autonoom op hun eigen vakgebied en daar ben je van afhankelijk. De afhankelijkheid van een CvB van zijn hoogleraren blijft bestaan, hoe je het ook inkleedt. Maar het college bepaalt de randvoorwaarden waarbinnen de hoogleraren al dan niet kunnen functioneren. Er is dus een onderlinge afhankelijkheid.

Wat het bestuursmodel ook is, excellerende hoogleraren vinden wel hun weg. En als de excellerende hoogleraar een probleem heeft, weet hij het college heus wel te vinden. Waarschijnlijk is hij of zij binnen een dag welkom om even te praten. Los van evaluaties weet het college donders goed wat de beste twintig hoogleraren bij zijn universiteit zijn en die wil het zo nu en dan zien. Ook al omdat bekostigingsstromen lang niet altijd via het centrale niveau van de universiteit gaan. Die individuele bekostiging zorgt voor een machtsbasis laag in de organisatie. Daar kan het college niet omheen.

Maar de doorsnee medewerker heeft die bevoorrechte positie niet en studenten evenmin. Zij zijn dus afhankelijker van hoe de universiteit is ingericht.

De bestuurscultuur is eigenlijk veel belangrijker dan de bestuursstructuur. Vóór de MUB waren er universiteiten die goed functioneerden en andere die niet functioneerden. Eind jaren '70 had je in Utrecht een enorme bestuurscrisis, nu – onder een heel ander regime – hebben we in Amsterdam een bestuurscrisis. Hoe je het doet binnen de regels is veel bepalender dan hoe die regels er precies uitzien. De cultuur wordt bepaald door personen aan de top, maar ook door de medewerkers en de studenten die je hebt. Je kunt dat vandaag de dag ook nog zien. Alle universiteiten functioneren onder dezelfde wet (WHW) maar opereren op eigen wijze, ook in bestuurlijk opzicht.

Impact van de MUB

De invoering van de MUB heeft het systeem in bepaalde opzichten evenwichtiger gemaakt. Vroeger was de vakgroep wel heel dominant en dat betekende dat het heel moeilijk was om instellingsbeleid te maken. Bij veel universiteiten maakten de faculteiten een plan (als ze dat al hadden) en daar werd dan als het ware een nietje door geslagen en dat was dan het instellingsplan. Dat werkt natuurlijk niet. Tegenwoordig maakt het CvB plannen, die veel meer het karakter van instellingsbrede, strategische plannen hebben.

Wel is het aantal managementprocessen fors toegenomen. Er wordt voortdurend gestandaardiseerd: evaluatie hier, cijfertjes daar. Er is meer bureaucratie. Dat is deels toe te schrijven aan de bedrijfsmatige manier van werken. Maar ik weet niet zeker of dat door de MUB komt of dat er andere dingen in het hoger onderwijs zijn veranderd. Denk aan accreditatieprocedures, bekostigingsprocedures, de samenleving die eist dat de wetenschap voortdurend verantwoording aflegt over wat ze doet. Dat zijn trends van later datum. Transparantie heeft een keerzijde. Je moet informatie verzamelen en naar buiten brengen. Daar moet je wetenschappers mee lastig vallen die eigenlijk veel beter onderzoek kunnen gaan doen. Die roep om transparantie zal blijven, en daarmee ook de bureaucratie. Universiteiten zullen nu eenmaal moeten blijven aantonen dat ze presteren en hoe zij publiek geld inzetten.

De universiteit als bedrijf?

Een aantal taken van een universiteit kun je best op een bedrijfsmatige manier aansturen. Je moet de professionals natuurlijk wel genoeg ruimte geven, maar die krijgen ze ook. Botweg voorschrijven hoe wetenschappers hun onderzoek of onderwijs moeten aanpakken, is erg onverstandig. Dat zie ik over het algemeen ook niet gebeuren en zal in mijn ogen ook niet zo snel gebeuren. Daarvoor is de unieke expertise van de wetenschappers te belangrijk. Bij een koekjesfabriek zijn de medewerkers ook belangrijk, maar zijn veel taken makkelijker te programmeren en zijn medewerkers makkelijker te vervangen.

Als je het hebt over personeelszaken, vastgoed, financiën dan kun je die best bedrijfsmatig aansturen en daarmee efficiencywinst boeken. Deze zaken vragen om een professionele aanpak met eigen specialisten. Een universiteit moet tegenwoordig ook bedrijfsmatig opereren in de zin dat de wetenschappers ontlast moeten worden en dat bepaalde taken op het gebied van management en marketing door professionals moeten worden gedaan. Het is de vraag of de onderwijsgeevenden en onderzoekers over dergelijke expertise beschikken. Ik denk het eerlijk gezegd niet, dus je hebt ook hier experts nodig. Maar je moet de organisatie van het onderwijs en onderzoek ook weer niet loskoppelen van de mensen die het geven.

Andere cultuur aan de universiteiten

De tijden zijn echt veranderd. Er is nu een ander type studenten. Het studietempo is omhoog gegaan, ze hebben minder tijd voor een bestuursbaantje. De studiecultuur is niet zoals vroeger. Ook voor wetenschappers is het leven veranderd. Ze zijn afhankelijker van externe subsidiëring zoals door NWO of bedrijven, er is meer concurrentie; als je niet publiceert word je makkelijker aan de kant geschoven, of op zijn minst wordt promotie bemoeilijkt. Ook op hen is de druk groter. Er blijft voor veel wetenschappers per saldo minder tijd over voor intensieve bestuurlijke betrokkenheid.

De universiteit is tegenwoordig zo'n groot bedrijf geworden dat je echt professionals nodig hebt om te besturen. Decaan zijn is nu bijna altijd een full time baan en gezien de verantwoordelijkheden en takenpakket kan ik mij dat heel goed voorstellen. Maar ik weet niet of er nu zoveel minder wordt vergaderd dan dertig jaar geleden. De overlegcultuur die samenhang met de radendemocratie is er nog steeds. Alleen vergaderen er nu andere mensen, misschien op een iets zakelijker manier. Die verhalen over de jaren '70, over *sit ins* en dat het allemaal ging om waar de koffie vandaan moest komen, dat waren uitwassen. Die uitwassen kom je denk ik nu niet meer tegen, al wordt er ongetwijfeld nog steeds wel eens 'oeverloos vergaderd'.

Zijn de doelstellingen van de MUB gerealiseerd?

Een van de agendapunten van Ritzen was: universiteiten moeten keuzes maken. Dat zit nu zeker meer in de cultuur. Doen waar je sterk in bent, al doet kiezen pijn. Dan is het handig om een duidelijk bevoegdheidspatroon te hebben. In de oude structuur heerste er te vaak een mentaliteit van: als jij je nu niet met mij bemoeit, dan laat ik jou met rust. Dat leidt al snel tot conservatisme en geen keuzes willen of durven maken.

De doelstellingen van de MUB zijn wel gerealiseerd, al is dat niet per se aan de MUB zelf te danken. Universiteiten zijn meer als organisaties gaan opereren, zijn minder verbrokkeld, hebben een duidelijker smoel gekregen. De laatste tien – vijftien jaar hebben de universiteiten beter geleerd om aan de samenleving te laten zien wat ze doen. Ze staan nu beter als een maatschappelijke organisatie in de samenleving, al gaat het niet altijd van harte en is het afgedwongen. De Europese Unie heeft daar ook aan bijgedragen door expliciet te stellen: we hebben maatschappelijke problemen en de wetenschap wordt geacht een bijdrage te leveren aan de oplossing daarvan. De MUB heeft de voorwaarden geschapen waaronder de universiteiten meer als een maatschappelijke organisatie konden gaan functioneren, door een wat strakkere regie.

Sinds de invoering van de MUB zijn er voor zover ik weet weinig bestuurlijke conflicten geweest die de publiciteit hebben gehaald, al staat die bij de UvA ons allen nog goed op het netvlies. Er zijn weinig echte misstanden. Natuurlijk wordt er wel gemopperd, zoals altijd. Maar over het algemeen is het redelijk rustig.