

Naar een democratischer bestuursmodel voor de Vrije Universiteit

*Rapport van de Commissie Democratisering
van de Gezamenlijke Vergadering*

Amsterdam, 17 januari 2017

COLOFON

De commissie Democratisering van de Gezamenlijke Vergadering van de Vrije Universiteit

Laura Henderson (voorzitter) (OR)

Danae Beskers (lid sinds september 2016) (FSR FALW)

Rachid Bousbaouafi (lid tot september 2016) (FSR FALW)

Deniz Celik (lid tot september 2016) (USR)

Hans van Eyghen (OR)

Martijn Goosensen (USR)

Trudie van Kampen (OR)

Bram Kragting (lid tot september 2016) (USR)

Dimitri Lindijer (lid tot september 2016) (USR)

Joep Moolhuijsen (lid sinds september 2016) (USR)

Dimitris Pavlopoulos (OR)

Boris Slijper (OR)

Jasper Vlaanderen (lid sinds september 2016) (USR)

Maurits Waterbolk (lid sinds september 2016) (FSR FEW)

Frans van der Woerd (OR)

Adviseur

Kitty Jong

Redactionele ondersteuning

Corianne Roza

Eric Burgers

INHOUDSOPGAVE

H1. INLEIDING	5
1.1 Aanleiding voor dit rapport	5
1.2 Onderzoek naar hervorming bestuursmodel	5
1.3 Commissie Democratisering van start	6
1.4 Werkwijze	6
1.5 Leeswijzer	7
H2. DEMOCRATISCH UNIVERSITAIR BESTUUR: EEN VERKENNING	8
Inleiding	8
2.1 Wat is democratisch bestuur?	8
2.2 Gelijkheid als kernwaarde democratie	9
2.3 Democratie op een universiteit?	10
2.4 Van beginselen naar instituties	12
2.5 Instituties van het huidige bestuursmodel: beperkte democratie	13
Voorlopige conclusies en aanbevelingen	15
H3. GEKOZEN BESTUURDERS: BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE	16
Inleiding	16
3.1 Werkwijze	16
3.2 Besproken voorstellen	16
3.3 Argumenten voor en tegen	18
3.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts	19
Voorlopige conclusies en aanbevelingen	19
H4. DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN DECENTRALISERING: BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE	20
Inleiding	20
4.1 Werkwijze van de commissie	20
4.2 Besproken voorstellen	20
4.3 Argumenten voor en tegen	22
4.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts	23
Voorlopige conclusies en aanbevelingen	23
H5. FINANCIËLE AUTONOMIE: BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE	24
Inleiding	24
5.1 Werkwijze van de commissie	24
5.2 Besproken voorstellen	24
5.3 Argumenten voor en tegen	26
5.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts	26
Voorlopige conclusies en aanbevelingen	27
H6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
Inleiding	28
6.1 Gekozen bestuurders	29

<i>6.2 Democratisering besluitvormingsprocessen en decentralisering.....</i>	<i>30</i>
<i>6.3 Financiële autonomie.....</i>	<i>32</i>
Geraadpleegde literatuur	34
Appendix I. Geïnterviewde personen.....	35

1.1 Aanleiding voor dit rapport

In 2015 leidde sluimerende onvrede over de ontwikkeling van het hoger onderwijs en onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) tijdens de afgelopen twee decennia tot een bezetting van het Spinhuis en het Bungehuis. Uiteindelijk eigenden ontevreden studenten en medewerkers zich het Maagdenhuis toe. Al spoedig ontstond een brede maatschappelijke en politieke discussie over de staat en toekomst van de universiteiten (zie o.a. Thomas 2015) die uitmondde in een hervormingsagenda voor vijf thema's: (1) het rendementsdenken in het onderwijs, (2) het rendementsdenken in het onderzoek, (3) het groeiend aantal flexcontracten voor, met name, onderwijzend wetenschappelijk personeel, (4) de vervlechting van de universiteiten met commerciële en financiële belangen (zogenoemde economisering) en (5) het gebrek aan zeggenschap van medewerkers en studenten over het universitair beleid.

De Ondernemingsraad (OR) van de Vrije Universiteit (VU) herkende zich in 'de Maagdenhuisagenda' en publiceerde op 29 april 2015 zijn eigen position paper getiteld *Naar een betere VU* met vijf doelstellingen: (1) een gekozen rector magnificus, (2) een meerhoofdig faculteitsbestuur, (3) afschaffing van de outputfinanciering, (4) uitbreiding van het instemmingsrecht voor de verschillende medezeggenschapsorganen en (5) een minimum van 80 procent vaste aanstellingen. Deze doelstellingen wilde de OR binnen de huidige zittingsperiode verwezenlijken.

Meer zeggenschap voor medewerkers en studenten is inherent aan de beoogde democratisering van het bestuursmodel, in twee opzichten. Ten eerste heeft democratisch bestuur een *intrinsieke waarde*. Een academische gemeenschap kan alleen bestaan wanneer die gemeenschap zelf haar doelen en functioneren mede kan bepalen. In de terminologie van de Duitse filosoof Habermas: een democratisch bestuursmodel voorkomt een conflict tussen 'systeem' (het universitair beleid) en 'leefwereld' (de taakopvatting van wetenschappers en de wensen en verwachtingen van studenten). Ten tweede heeft democratisering een *instrumentele functie*. De verwachting is dat bepaalde doelen – afscheid nemen van het rendementsdenken, het aantal flexcontracten verminderen en wetenschappelijke en economische belangen ontvlechten – alleen met een democratischer bestuursmodel kunnen worden gerealiseerd.

1.2 Onderzoek naar hervorming bestuursmodel

In 2015 liepen er aan de Vrije Universiteit discussies over drie voor de democratiseringsagenda van het position paper relevante onderwerpen: de introductie van een nieuw bestuursmodel, de benoemingsprocedure voor een nieuwe rector magnificus, en het nieuwe wettelijke instemmingsrecht op de begroting. Hoewel de Gezamenlijke Vergadering (van de Ondernemingsraad en de Universitaire Studentenraad (USR)) in deze drie dossiers voortgang wist te boeken, bleek het voor een daadwerkelijke hervorming van het bestuursmodel nog te vroeg (zie: Jaarverslag OR 2015).

Met het College van Bestuur (CvB) sprak de Gezamenlijke Vergadering (GV) af dat in 2016 een open en principiële discussie zou worden gevoerd over verdere democratisering van het universitair bestuur. Bij de instemming met het Besturingsmodel (versie 30 juni 2015) is de afspraak als volgt geformuleerd:

“[...] te onderzoeken op welke wijze democratisering en decentralisering vertaald moeten worden in het besturingsmodel (of zo nodig in andere regelingen van de VU). Dit proces van institutionalisering van democratie en decentralisatie moet snel van start gaan. De GV zal de uitkomsten van dit proces inventariseren en deze uitkomsten zullen een plek krijgen in het nieuwe besturingsmodel (en waar nodig in het Bestuursreglement en in andere regelingen). Over uiterlijk anderhalf jaar (dus eind 2016) is dit proces afgerond en is er een nieuw besturingsmodel.” (Instemmingsbrief GV, Juni 2015).

Deze afspraak kwam voort uit de constatering van de GV dat het model waarmee werd ingestemd:

“[...] niet tegemoetkomt aan de grote zorgen die de medezeggenschap heeft over de toekomst van de Nederlandse universiteiten in het algemeen en de Vrije Universiteit in het bijzonder. Onzes inziens adresseert dit model een aantal zeer dringende kwesties onvoldoende – of helemaal niet – zoals de democratisering en decentralisering van de besturing van de universiteit, het lager in de organisatie leggen van de besluitvorming en het beter positioneren van de medezeggenschap in dit proces.” (Instemmingsbrief GV, Juni 2015)

1.3 Commissie Democratisering van start

De OR en de USR hebben vervolgens de Commissie Democratisering (CieDEM) ingesteld om te verkennen hoe democratisch bestuur aan de Vrije Universiteit vorm kan krijgen, om de mogelijkheden hiervoor te operationaliseren en om dit – als dat kan – binnen de huidige zittingstermijn te realiseren. Er zijn drie werkgroepen aan de slag gegaan.

1. De werkgroep ‘Gekozen bestuurders’ heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk en mogelijk is bestuurders democratisch te laten verkiezen.
2. De werkgroep ‘Democratische besluitvorming en decentralisering’ heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk en mogelijk is democratischer besluitvormingsprocessen in te voeren en bevoegdheden van centraal naar decentraal niveau over te hevelen.
3. De werkgroep ‘Financiële autonomie’ heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk en mogelijk is de begrotingsystematiek (verdeemodel) en de hiermee samenhangende beleidsruimte aan te passen, zowel op centraal als decentraal niveau.

De uitkomsten zijn weergegeven in hoofdstukken 3, 4 en 5.

1.4 Werkwijze

De CieDEM wilde zich zo goed mogelijk laten informeren over de opvattingen van medewerkers en studenten rond democratisering en wilde een duidelijk beeld krijgen van de mogelijkheden om deze te bewerkstelligen. Daarom heeft de commissie een aantal openbare bijeenkomsten georganiseerd en diverse experts en stakeholders binnen en buiten de VU geïnterviewd (zie Appendix 1).

Ook heeft de commissie gebruik gemaakt van een grootschalige raadpleging van de VU-gemeenschap in april 2016 om te bepalen of de democratiseringsagenda draagvlak geniet onder ten minste een

substantieel deel van de VU-gemeenschap. Deze raadpleging was het gevolg van een afspraak tussen het CvB, de OR, de USR en de actiegroepen De Nieuwe Universiteit (DNU) en de Verontruste VU'ers (VVU). De commissie acht dit draagvlak van groot belang. In deze raadpleging is een aantal items opgenomen dat betrekking heeft op de democratiseringsagenda (zie: Onkenhout & Worell 2016: 11-12).

Schema 1.1 Overzicht werkwijze Commissie Democratisering

Stap	Activiteiten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inventarisatie van opvattingen over democratisering van de VU-gemeenschap 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Openbare themabijeenkomsten van de drie werkgroepen op 14 januari 2016 ▪ Openbare forumdiscussie 'Benoeming of Verkiezing', op 14 januari 2016 ▪ Slotdiscussie Commissie Democratisering op 7 juni 2016
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inventarisatie opvattingen over democratisering van experts en stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diverse interviews met experts en stakeholders. Zie appendix 1 voor lijst van geïnterviewde personen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bepaling van draagvlak voor democratisering onder de bredere VU-gemeenschap 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interpretatie van de uitkomsten van onderzoeksrapport <i>Moet het anders op de VU</i> (Onkenhout & Worell 2016)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningsvorming binnen de CieDEM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diverse interne besprekingen en tussentijdse verslagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningsvorming binnen de GV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bespreking van conceptrapportage in de GV

De commissie heeft de resultaten van deze activiteiten zo getrouw mogelijk weergegeven in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 gaat in op de idee van democratisch bestuur en in het bijzonder op de vraag welke argumenten er zijn voor democratisering van het universitair bestuursmodel.
- De hoofdstukken 3 t/m 5 bevatten de verslagen van de werkgroepen.
- In hoofdstuk 6 staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Inleiding

De Commissie Democratisering heeft als doel aanbevelingen doen en voorstellen ontwikkelen voor een democratischer bestuursmodel voor de Vrije Universiteit. Daarvoor is het noodzakelijk eerst de volgende vragen te beantwoorden: (1) Wat verstaat de commissie onder democratisch bestuur? (2) Wat zijn de argumenten voor democratisch bestuur in het algemeen, en voor democratisch universitair bestuur in het bijzonder? (3) Met welke instituties wordt democratisch bestuur gerealiseerd? (4) In hoeverre schiet het huidige bestuursmodel van de Vrije Universiteit tekort?

2.1 Wat is democratisch bestuur?

Democratie is een klassiek voorbeeld van een inherent omstreden begrip. Democratie kan verwijzen naar zowel een praktijk als een idee. Anders gesteld: de term kan zowel descriptief als normatief worden gehanteerd.

In deze rapportage hanteren we twee uitgangspunten. Ten eerste, we presenteren hier geen uitgebreide verdediging van de idee van democratisch bestuur in algemene zin. Een vraag die wel beantwoord moet worden is óf en, zo ja, waarom democratisch bestuur wenselijk en geschikt is voor een universiteit. Ten tweede, we presenteren hier geen uitgebreide verdediging van een specifieke opvatting van het begrip 'democratie', maar gaan uit van de theorievorming van de Amerikaanse politiek theoreticus Robert Dahl, zoals uiteengezet in zijn *On Democracy* (1998). Deze kan als relatief onomstreden worden getypeerd en biedt een helder en simpel toetsingskader voor democratisch bestuur.¹

Democratisch bestuur volgens Dahl

In *On Democracy* stelt Dahl dat democratieën niet eenduidig van niet-democratieën onderscheiden kunnen worden. Democratie is een *matter of degree*: bestuur kan alleen meer of minder democratisch zijn. Democratische beginselen hebben in de geschiedenis van de mensheid altijd een rol gespeeld in het bestuur. Dahl distilleert vijf beginselen.

- (1) *Effectieve participatie*: alle leden van de gemeenschap moeten de mogelijkheid hebben om effectief te participeren in de ontwikkeling van beleids- of wetsvoorstellen.
- (2) *Gelijkheid van stemmen*: ook in de uiteindelijke besluitvormingsprocedure dient iedereen effectief te kunnen participeren en telt elke stem even zwaar.
- (3) *Controle over de agenda*: alle leden van de gemeenschap moeten kunnen beslissen *waarover* besluiten kunnen worden genomen.
- (4) *Enlightened understanding*: alle leden dienen goed geïnformeerd te kunnen zijn over te nemen beslissingen. Dat betreft dan zowel feitelijke informatie als begrip van de relevante argumenten voor of tegen een beslissing.

¹ Zie voor een zeer vergelijkbaar kader o.a. Smith 2009.

(5) *Insluiting van alle betrokkenen*: in principe mag geen enkele groep in de gemeenschap worden uitgesloten van 'de demos'. Ook vormen van indirecte of onbedoelde uitsluiting moeten worden vermeden.²

Deze vijf beginselen vormen gezamenlijk de uitdrukking van de kernwaarde van democratie, die Dahl omschrijft als 'politieke gelijkheid'. De commissie hanteert deze beginselen als toetssteen voor het bepalen van de behoefte aan democratisering van het bestuur van de VU, zoals beschreven in 2.4 en 2.5. In de paragrafen 2.2 en 2.3 worden eerst de voors en tegens van democratisch bestuur van een universiteit benoemd en gewogen.

2.2 Gelijkheid als kernwaarde democratie

Politieke gelijkheid als kernwaarde van de democratie is gebaseerd op twee uitgangspunten. Het eerste is de *intrinsieke gelijkheid* van alle mensen: niemand heeft van nature (of op welke gronden dan ook) meer recht dan anderen om collectieve besluiten te nemen. In deze zin bestrijdt de democratie het idee van een 'natuurlijke aristocratie'.

Het tweede uitgangspunt is de *gelijkheid van competenties*: niemand is op basis van kennis, inzicht of expertise (of op welke gronden dan ook) beter dan anderen in staat collectieve besluiten te nemen. In deze zin bestrijdt de democratie het idee van een 'expertocratie' of technocratie (Dahl 1998: 62 e.v.).

Het idee van intrinsieke gelijkheid is tegenwoordig vrijwel onomstreden. Het idee van gelijkheid van competenties verdient echter nadere onderbouwing. Waarom het bestuur niet overlaten aan verstandige en competente bestuurders, zolang deze het belang van alle leden van de gemeenschap dienen?

Gelijkheid van competenties onderbouwd

Om te beginnen betekent gelijkheid van competenties niet dat expertise geen enkele rol zou spelen in democratisch bestuur. In veel gevallen is technische of andere expertise onontbeerlijk voor een weloverwogen besluit. Het punt is dat experts wellicht beter in staat zijn een antwoord te geven op de vraag *hoe* we bepaalde doelen kunnen bereiken, maar niet op de vraag *welke* doelen we moeten nastreven, of hoe we verschillende doelstellingen moeten afwegen. Er bestaan geen objectieve of wetenschappelijke criteria waarop experts zich kunnen beroepen. Zeker in hedendaagse samenlevingen zijn burgers ook in technische zin competent en beschikken zij over expertise op basis van hun professie of werkervaring.³ Zelfs als burgers op een bepaald terrein echte leken zijn, zijn zij als afnemers van beleid technisch competent: de ervaringen van diegenen die de gevolgen van beleid ondervinden vormen een belangrijke bron van kennis en expertise.⁴

² Zie Dahl 1998: 37-38.

³ Een radicale variant van dit argument is te vinden in Surowiecki (2004), die in zijn *Wisdom of crowds* beweert dat grote groepen 'leken' meer kennis en expertise hebben dan individuele of zelfs kleine groepen experts.

⁴ In de economie kennen we dit argument ook. Daar spreekt men van zogenoemde "gebruikerservaring", die steeds belangrijker wordt voor de ontwikkeling en verbetering van producten.

2.3 Democratie op een universiteit?

Als model voor het bestuur van nationale staten is democratie nog steeds de *only game in town*, ondanks de recente ontwikkeling van meer autoritaire bestuursvormen. Als model voor het bestuur van instellingen zoals een universiteit is democratie echter niet onomstreden. We sommen hieronder eerst enkele veelgehoorde bezwaren op tegen democratisering van het universiteitsbestuur. Vervolgens geven we aan waarom democratisering van het universiteitsbestuur wel degelijk verdedigbaar is.

Argumenten tegen democratisering van de universiteit

1. Vrije contractuele relaties maken democratie overbodig

Volgens verdedigers van dit argument moet de verhouding tussen bestuur, medewerkers en studenten op een universiteit feitelijk worden begrepen als (a) een vrijwillige arbeidsrelatie tussen een werkgever (het CvB, de decanen en hun staf) en werknemers (onderzoekers, docenten en ondersteuners), met (b) studenten als afnemers of cliënten.

Medewerkers hebben het recht om als werknemer te onderhandelen over hun contractvoorwaarden en hun positie als werknemer is arbeidsrechtelijk beschermd. Maar – zo gaat het argument - zij hebben op basis van deze contractuele arbeidsrelatie geen recht op beïnvloeding van bestuurlijke beslissingen. In wezen is hier sprake van een intrinsiek hiërarchische relatie. Daartegenover staat dat de werknemer vrij is het contract op te zeggen en een andere werkgever te zoeken.

Als afnemers van onderwijsproducten hebben studenten recht op een goede kwaliteit van het afgesproken product. De rechten die zij genieten als cliënt van de universiteit zijn juridisch en beleidsmatig beschermd. Maar ook studenten hebben geen recht op beïnvloeding van het bestuur. Het staat ze wel vrij aan een andere universiteit een opleiding af te nemen.

Hier is sprake van het klassieke marktmodel: democratie is alleen nodig in situaties van onvrijwillige relaties (burgers versus de staat). In vrije, contractuele relaties is dat niet nodig: men kan immers altijd 'stemmen met de voeten'.

2. Democratische besluitvorming vindt al in het nationaal parlement plaats

Dit argument is gebaseerd op het feit dat de universiteit een publieke taak uitvoert: hoger onderwijs en onderzoek verzorgen. Hiervoor wordt de universiteit (grotendeels) gefinancierd met belastinggeld. Over de juiste besteding van dat belastinggeld dient democratisch te worden besloten. Dat gebeurt in het nationaal parlement. Het is overbodig en niet wenselijk om democratische besluitvorming ook op universiteiten zelf te institutionaliseren.

3. Universitair bestuur vergt bestuurlijke expertise

Moderne universiteiten zijn grote, complexe organisaties en het bestuur daarvan vereist veel meer dan de gemiddelde medewerker of student kan overzien: vastgoedbeheer, begrotingssystematiek, nationale en internationale beleidskaders. Kortom, aanhangers van dit argument vrezen dat democratisering van het universiteitsbestuur het risico van amateurisme met zich meebrengt en van onvoldoende aandacht voor de afweging van verschillende belangen.

Argumenten vóór democratisering van de universiteit

Ondanks bovenstaande argumenten zijn er ten minste drie redenen voor democratisering van het huidige bestuursmodel.

1. Democratisering is niets meer dan uitbreiding van een geaccepteerde praktijk

Het geschetste ideaaltypische marktmodel van arbeidsverhoudingen is al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw geen praktijk meer. Met de introductie van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in 1950 en de uitbreiding daarvan in 1971 zijn elementen van democratisch bestuur binnen bedrijfsorganisaties verregaand geïnstitutionaliseerd. Voor universiteiten geldt dit bovendien in versterkte mate, waarbij het recht op medezeggenschap van *studenten* ook is vastgelegd alsook het recht van de medezeggenschap op instemming met het instellingsplan en met de hoofdlijnen van de begroting (in de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, WHW). Democratisering van het universiteitsbestuur is niets meer dan een uitbreiding en verbetering van een bestaande juridische en beleidsmatige praktijk.

2. Democratisering beschermt de onafhankelijkheid van de wetenschap

De universiteit is een instelling met een bijzondere publieke taak. De activiteiten van een universiteit staan in dienst van de productie (via onderzoek) en reproductie en verspreiding (via onderwijs) van wetenschappelijke kennis. Om deze taak naar behoren te kunnen vervullen is het van groot belang dat de universiteit een hoge mate van onafhankelijkheid en autonomie kent. Juist deze onafhankelijkheid en autonomie van de universiteit staan de laatste dertig jaar onder druk, als gevolg van ‘verstatelijking’ (aansturing door de overheid) en ‘economisering’ (aansturing door commerciële partijen).⁵ Bovendien zijn de agenda’s van politiek en bedrijfsleven in toenemende mate gericht op het stimuleren van de kenniseconomie. De universiteit dient in toenemende mate de internationale concurrentiepositie van Nederland en Europa te helpen versterken. Democratisering van het universiteitsbestuur is een belangrijk middel om de (relatieve) autonomie en onafhankelijkheid van de universiteiten – en daarmee van de wetenschap zelf – te kunnen waarborgen.

3. Democratisering is de meest geschikte vorm van *governance* voor een professionele organisatie

Een leerstuk uit de organisatiewetenschappen luidt dat het hiërarchisch-bureaucratische model niet geschikt is voor organisaties van hoogopgeleide professionals. In de eerste plaats hebben zij een intrinsieke behoefte aan autonomie en controle over hun doelen en taken. Daarnaast geldt dat zij beschikken over de noodzakelijke expertise ten aanzien van de kerntaken van de professionele organisatie. Onderzoekers en docenten zijn niet slechts uitvoerders van onderwijs en onderzoek, zij kunnen de richting *en* inrichting van dat onderwijs en onderzoek op basis van hun expertise mede bepalen. Democratisering van het universiteitsbestuur doet recht aan het karakter van de universiteit als professionele organisatie.

⁵ Zie voor deze argumenten o.a. Collini 2015; Lorenz 2008; Nussbaum 2010; Verbrugge & Baardewijk 2014.

2.4 Van beginselen naar instituties

Hoe kunnen we de vijf democratische beginselen van Dahl doorvoeren aan de universiteit? Hoe richten we het besluitvormingsproces op gepaste wijze in? Voordat we deze vragen beantwoorden moeten we eerst een keuze maken tussen de directe en de representatieve democratie.

Democratisch bestuur en efficiëntie: directe of representatieve democratie?

Dahl meent dat de criteria van democratisch bestuur eigenlijk vragen om een vorm van directe democratie. Maar dat is niet eenvoudig. Directe democratie vereist veel tijd en inzet van de betrokkenen, de besluitvorming is vaak een langzaam en moeizaam proces. Daarom meent hij dat in het geval van grote bestuurlijke eenheden het democratisch proces moet functioneren met een systeem van representatie. Dahl's keuze voor representatieve democratie is een pragmatische: er is sprake van een *trade-off* tussen democratie en efficiëntie. Door te kiezen voor representatieve instituties doen we een concessie aan de democratische beginselen in ruil voor een werkbare vorm.⁶

Met meer dan 25.000 medewerkers en studenten kan de Vrije Universiteit als geheel met recht een grote bestuurlijke eenheid worden genoemd. Om die reden is bestuur door directe democratie geen realistische optie, met uitzondering misschien van incidentele referenda of directe verkiezingen. De commissie verkiest daarom een (versterkt) representatief model en pleit voor een maximale participatie van medewerkers en studenten.

Democratische instituties

Dahl's theorie is gericht op het staatsbestuur, waarvoor hij zes instituties formuleert waarmee de vijf beginselen worden gerealiseerd.

1. Gekozen vertegenwoordigers en bestuurders
2. Vrije en regelmatige verkiezingen
3. Vrijheid van meningsuiting
4. Vrijheid van vergadering en organisatie
5. Toegang tot alternatieve bronnen van informatie
6. Inclusief burgerschap

In schema 2.1 staan de beginselen en bijbehorende instituties weergegeven. Dahl benadrukt dat het om *minimale* vereisten gaat.

⁶ In een representatief systeem is het daarom van belang zorgvuldig om te gaan met de vraagstukken van (1) autorisatie (hoe krijgt de vertegenwoordiger zijn mandaat?) en (2) *accountability* (op welke wijze legt de vertegenwoordiger verantwoording af aan zijn achterban?).

Schema 2.1 Democratische beginselen en institutionele vereisten (Dahl)

Democratische beginselen	Minimale vereisten (voor het staatsbestuur)
1. Effectieve participatie	Gekozen vertegenwoordigers en bestuurders, vrijheid van meningsuiting, alternatieve informatiebronnen, vrijheid van vergadering en organisatie.
2. Gelijkheid van stemmen	Vrije en regelmatige verkiezingen.
3. Controle over de agenda	Gekozen vertegenwoordigers en bestuurders, vrije verkiezingen, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering en organisatie.
4. <i>Enlightened understanding</i>	Vrijheid van meningsuiting, alternatieve bronnen van informatie, vrijheid van vergadering en organisatie.
5. Insluiting van alle betrokkenen	Inclusief burgerschap.

Indien we de beginselen van democratisch bestuur willen implementeren in andere soorten organisaties dan de Rijksoverheid zijn (deels) andere instituties nodig die recht doen aan de aard en doelstelling van de organisatie. Het doel van deze rapportage is vast te stellen welke dat zijn voor een universiteit.

2.5 Instituties van het huidige bestuursmodel: beperkte democratie

Het huidige bestuursmodel van de Vrije Universiteit bevat elementen van democratisch bestuur. Op basis van de WOR en de WHW hebben medewerkers en studenten via de centrale medezeggenschap, de decentrale medezeggenschap (hierna samen genoemd als MZ) en de opleidingscommissies (OLC) wettelijk geregelde inspraak in het universiteitsbestuur.

De MZ heeft in grote lijnen vier rechten: het initiatiefrecht, het informatierecht, het adviesrecht en het instemmingsrecht. De MZ wordt verkozen met algemene verkiezingen, waarbij alle medewerkers en studenten actief en passief kiesrecht hebben.

Een aantal informele praktijken kan ook als elementen van democratisch bestuur worden beschouwd. Strikt genomen vallen ze niet onder het bestuursmodel, maar kunnen we beter spreken van de bestuurspraktijk. Voor een aantal dossiers nodigen het CvB of de faculteitsbesturen medewerkers en studenten uit om deel te nemen aan beleidsvoorbereidende commissies of werkgroepen. Ook worden zogenoemde rondetafelgesprekken of dialoogsessies georganiseerd en worden incidenteel enquêtes gehouden onder personeel of studenten.

Tekorten van het huidige bestuursmodel

De roep om democratisering van het universiteitsbestuur betreft feitelijk niets meer dan de behoefte aan sterkere verankering en doorwerking in het functioneren van de universitaire gemeenschap van de in het huidige bestuursmodel ingebedde democratische beginselen. In welke zin schiet het huidige bestuursmodel tekort?

Benoeming bestuurders. In het huidige bestuursmodel worden bestuurders op alle niveaus van bovenaf benoemd: het CvB door de Raad van Toezicht (RvT), decanen en diensthoofden door het CvB, en portefeuillehouders en afdelingshoofden door het faculteitsbestuur. De MZ heeft (soms) beperkte invloed op het profiel en kan een vertrouwelijk negatief advies uitbrengen, maar haar invloed is beperkt en haar advies is niet bindend. Kortom, de universiteit wordt aangestuurd door een hecht en hiërarchisch netwerk van door elkaar benoemde, vaak professionele bestuurders die een zeer grote invloed hebben op de agendabepaling, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het beleid. Benoeming van bestuurders in deze vorm beperkt in belangrijke mate de effectieve participatie van de universitaire gemeenschap en de controle over de gemeenschappelijke agenda.

Ondoorzichtigheid. Op een aantal bestuurlijke gremia heeft de MZ geen zicht: het Bestuurlijk Overleg, het Overleg Portefeuillehouders Onderwijs, de Vergadering Bedrijfsvoering, het College van Decanen en het VU-onderzoeksoverleg. Deze overleggen opereren niet alleen zonder medezeggenschap, informatie over hun activiteiten, overwegingen en adviezen is niet of nauwelijks openbaar beschikbaar. Hetzelfde geldt voor voorbereidende commissies en werkgroepen. Niet alleen ontbreekt vaak informatie over de agenda's, overwegingen en uitkomsten, ook is niet altijd duidelijk op welke wijze en volgens welke rationale de groepen worden samengesteld. Deze ondoorzichtigheid beperkt in belangrijke mate de effectieve participatie, *enlightened understanding* en insluiting van alle betrokkenen.

Hoge mate van centralisatie. De zeggenschap van decentrale eenheden (faculteiten, afdelingen, opleidingen en onderzoeksgroepen) wordt in toenemende mate ingeperkt en aangestuurd door centrale beleidsagenda's en regelingen en richtlijnen. Met andere woorden, de universiteit als eenheid is niet alleen maar dienstbaar en faciliterend, maar sturend en richtinggevend op het gebied van onderwijs (de Onderwijsagenda, het model Onderwijs- en Examenreglement), onderzoek (profilerings-thema's), strategie (internationalisering) en bedrijfsvoering (centralisatie van diensten). Deze trend beperkt in belangrijke mate de mogelijkheden van medewerkers en studenten om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen.

Dominantie van het marktdenken. Het huidige universitaire verdeelmodel van de Vrije Universiteit – VUSAM – waarmee universitaire financiële middelen over de verschillende faculteiten worden verdeeld, is gebaseerd op nabootsing van een marktlogica. De *output* van faculteiten wordt geconcretiseerd in meetbare producten (studiepunten, diploma's en promoties), waaraan een vergoeding in euro is verbonden.⁷ Voorstanders van dit zogenoemde *output*-model menen dat deze verdeelsystematiek leidt tot een optimale efficiëntie: de hoogste kwaliteit voor de laagste prijs. Dit standpunt staat ter discussie. Een belangrijk indirect effect van deze verdeelsystematiek is dat op facultair niveau inhoudelijke overwegingen en keuzen – al dan niet democratisch tot stand gekomen – sluipenderwijs overvleugeld worden door marktdenken. Simpel gesteld: “Wat willen wij, en wat gaan wij doen?” maakt plaats voor “Wat kost dit en wat levert dit ons op?”.

⁷ Eenzelfde introductie van het marktdenken ligt ten grondslag aan het zogenoemde Kostendoorberekeningsmodel (KDM) voor interne dienstverlening.

In schema 2.2 zijn de formele instituties en de genoemde tekorten van het bestuursmodel gekoppeld aan de vijf beginselen van Dahl.

Schema 2.2 Tekorten van het huidige bestuursmodel

Democratische beginselen	Huidige instituties	Tekorten huidig bestuursmodel
1. Effectieve participatie	Verkozen MZ; adviesrecht en instemmingsrecht	Benoemde bestuurders; MZ niet altijd betrokken bij beleidsvoorbereiding.
2. Gelijkheid van stemmen	Verkozen MZ; instemmingsrecht	Beperkte Instemmingsrechten MZ; weinig autonomie decentrale eenheden.
3. Controle over de agenda	Verkozen MZ; initiatiefrecht	Benoemde bestuurders; weinig autonomie decentrale eenheden.
4. <i>Enlightened understanding</i>	Informatierecht	MZ niet altijd betrokken bij beleidsvoorbereiding; geen notulen beschikbaar van verschillende gremia (CvB, Overleg Portefeuillehouders Onderwijs, commissies en werkgroepen)
5. Insluiting alle betrokkenen	Actief en passief kiesrecht alle medewerkers en studenten voor MZ	Geen inzicht in samenstelling beleidsvoorbereidende werkgroepen; geen bindende invloed op benoeming bestuurders.

Voorlopige conclusies en aanbevelingen

1. De commissie gaat uit van vijf criteria voor democratisch bestuur: (1) effectieve participatie van medewerkers en studenten, (2) gelijkheid van stemmen in de besluitvorming, (3) controle over de agenda, (4) *enlightened understanding* van bestuurlijke overwegingen en keuzen, en (5) insluiting van alle relevante betrokkenen.
2. De commissie neemt het standpunt in dat universitair medewerkers en studenten – mits zij hierin adequaat worden ondersteund – voldoende competent zijn in bestuurlijke zaken.
3. De commissie acht democratisch bestuur mogelijk en intrinsiek waardevol voor een universitaire organisatie.
4. De commissie kiest voor handhaving van een systeem van democratisch bestuur middels vertegenwoordiging, in combinatie met maximale participatie van medewerkers en studenten.
5. Uitgaand van de vijf gehanteerde criteria voor democratisch bestuur is de commissie van oordeel dat het huidige bestuursmodel onvoldoende democratisch is.

H3. GEKOZEN BESTUURDERS: BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE

Inleiding

De roep om een verkozen rector keert regelmatig terug in het recente debat over democratisering van het universitair bestel. De werkgroep 'Gekozen bestuurders' van de Commissie Democratisering heeft onderzocht in hoeverre het wenselijk is bestuurders democratisch te benoemen, dan wel te verkiezen.

3.1 Werkwijze

Tweemaal heeft de werkgroep een themabijeenkomst georganiseerd onder medewerkers en studenten van de VU. In de eerste themabijeenkomst is het onderwerp 'Gekozen bestuurders' globaal verkend, de tweede maal is gesproken over concrete aanpassingen van het huidige bestuursstelsel. Verder is de werkgroep te rade gegaan bij een aantal experts, onder wie een aantal decanen. Hun inzichten maken deel uit van de hieronder gepresenteerde uitkomsten.

3.2 Besproken voorstellen

Eerste themabijeenkomst

In de eerste themabijeenkomst zijn twee vraagstukken aan de deelnemers voorgelegd:

- Moeten bestuurders worden verkozen?
- Moet de medezeggenschap bestuurders uit hun functie kunnen ontheffen?

De resultaten zijn samengevat in paragraaf 3.3. Veel aandacht ging uit naar de benoeming van leden van het CvB en de rol van de RvT in de universitaire organisatie. De voornaamste commentaren hierop vanuit de themabijeenkomst kunnen als volgt worden samengevat:

1. Rechten voor de benoeming en het ontslag van leden van het CvB zouden moeten worden verlegd van de RvT naar de GV of een ander gemeenschapsvertegenwoordiging.
2. De RvT is onvoldoende betrokken bij universitaire zaken.
3. Het contact tussen de werkvloer en de RvT is minimaal.

Tweede themabijeenkomst

In de tweede themabijeenkomst zijn onderstaande vraagstukken besproken:

1. Wie moet worden verkozen?
 - a. Centraal: Rector of College van Bestuur
 - b. Decentraal: Decaan of Faculteitsbestuur
2. Hoe wordt gekozen?
 - c. Direct: gelijk of gewogen stemrecht medewerkers en studenten
 - d. Indirect: Selectie(advies)commissie of GV

3. Wie maken de keuze?

- e. Studenten en/of medewerkers
- f. Decanen en/of afdelingshoofden
- g. Academisch personeel en/of ondersteunend personeel

In antwoord op de vraag *Wie moet worden verkozen?* werd vooral aandacht besteed aan de noodzaak van meer invloed op benoemingen van bestuurders op decentraal niveau, alhoewel meer invloed op centraal niveau niet werd uitgesloten. Afdelingsleden zouden bijvoorbeeld een top 3 van interne kandidaten voor afdelingshoofd kunnen inleveren. Decanen zouden ook extern gerekruteerd kunnen worden, hoewel dit voor minder betrokkenheid kan zorgen. Vooral van belang is een profielschets van persoonlijke kwaliteiten.

Uit de themabijeenkomst kwam de behoefte naar voren aan meer invloed op het benoemingsproces vanuit de gemeenschap. Hoewel er geen consensus was voor directe verkiezingen, ontstond het idee om voor de benoeming van decanen (ofwel leden van het faculteitsbestuur) een selectiecommissie in te stellen waarin leden van de medezeggenschap en de gemeenschap een belangrijke rol hebben. Deze commissie stelt de profielschets op, neemt de sollicitaties af en stelt een aantal kandidaten voor (anoniem of persoonlijk) aan een grotere groep binnen de faculteit om argumenten en meningen te inventariseren. Deze groep moet divers zijn en naast leden van de medezeggenschap ook promovendi, professoren, ondersteunend personeel, docenten en studenten omvatten. Over de mate van openheid van deze bijeenkomst (wordt de kandidaat volledig bekend of worden zijn gegevens geanonimiseerd?) en over de bevoegdheid tot besluitvorming (de selectiecommissie of het CvB) waren de meningen verdeeld.

Over het algemeen beoordeelde de themabijeenkomst het idee van gelijke behandeling van studenten in het benoemingsproces positief. Dit zou bijvoorbeeld kunnen aan de hand van een weging tussen studenten en medewerkers.

Centraal stond het idee dat de medezeggenschap/gemeenschap betrokken wordt bij het hele proces, zoals het geval is bij de benoeming van het RvT-lid met bijzonder vertrouwen van de medezeggenschap. Wel stond ter discussie of de medezeggenschap dan wel het CvB tot een benoeming besluit. Verkend moet worden of deze mate van betrokkenheid ook voor de benoeming van dienstdirecteuren zou moeten gelden.

3.3 Argumenten voor en tegen

Moeten bestuurders verkozen worden?	
<p>+ Gevoel regeerders te kunnen regeren; invloed op uiteindelijke beleid van bestuurder.</p> <p>+ Zorgt dat bestuurder belangen van de werkvloer behartigt. Beleid niet afgestemd op externen of RvT.</p> <p>+ Meer draagvlak voor bestuurders. Gemeenschap heeft zelf bijgedragen aan de benoeming.</p> <p>+ Veroorzaakt mogelijk een cultuurverandering, naar een democratische maatschappijcultuur.</p>	<p>+/- Minder externe kandidaten.</p> <p>- Zijn mensen wel betrokken genoeg en wordt de opkomst significant? Zorgt deze verkiezing wel voor een cultuurverandering of moet de cultuurverandering eerst komen voordat je verkiezingsrechten geeft aan deze mensen?</p> <p>- Mogelijk te veel focus op één discipline, bijvoorbeeld als een rector vanuit een bepaalde discipline afkomstig is.</p> <p>- Competentierisico: mogelijk gebrekkige inschatting capaciteiten kandidaten.</p> <p>- Valse beloftes kunnen worden gemaakt om een functie te verkrijgen.</p>
Moet de medezeggenschap bestuurders uit hun functie kunnen ontheffen?	
<p>+ Het CvB moet net als andere medewerkers beoordeeld worden. Deze beoordelingen moeten door de GV bekeken worden. Dan kan de GV besluiten of hier iets mee gedaan moet worden of niet.</p>	<p>- Het referentiekader van de GV (of een ander medezeggenschapsorgaan) is mogelijk te klein. Heeft de GV wel voldoende inzicht in de dagelijkse praktijk van het besturen?</p> <p>- De GV kan deze positie misbruiken en een superieure onderhandelingspositie claimen. Maar het is onduidelijk waar de rechten anders zouden moeten liggen.</p>
Moeten kandidaatsbestuurders besproken worden in openbare facultair-plenaire bijeenkomsten?	
<p>+ Meer keuze voor de gemeenschap</p> <p>+ Moeten bestuurders zich juist niet willen presenteren aan de gemeenschap?</p> <p>+ Alleen anoniem CV/motivatiefbrief is niet genoeg om de kandidaat met de gemeenschap te bespreken.</p>	<p>- Mogelijk stellen minder mensen zich kandidaat.</p> <p>- Dit vermijdt controversiële standpunten betreffende impopulaire besluiten die misschien genomen moeten worden.</p> <p>- Als dit niet in heel Nederland gebeurt, zou het bestuurders kunnen weerhouden van een dienstbetrekking bij de VU.</p>
Moet de gemeenschap/medezeggenschap i.p.v. het CvB besluiten wie er benoemd wordt?	
<p>+ Een bestuurder gekozen door de gemeenschap heeft meer draagvlak.</p> <p>+ Principieel is het wenselijker dat bestuurden hun bestuurders zelf kiezen.</p>	<p>- Het CvB is eindverantwoordelijk voor de universiteit, dus ook voor het benoemingsproces van bestuurders van faculteiten.</p> <p>- De bestuurlijke hiërarchie wordt ondermijnd als het CvB hier als 'hoofd' geen grip op heeft.</p>

3.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts

De uitkomsten van de VU raadpleging lieten zien dat de meningen verdeeld waren over het nut van directe verkiezingen voor bestuurders. Hoewel een kleine meerderheid zich voor direct verkozen bestuurders uitsprak (881 stemmen voor versus 734 tegen), waren er ook veel mensen die hier neutraal over waren.⁸ De themabijeenkomsten ondersteunden deze bevinding dat verkozen bestuurders niet de enig denkbare oplossing waren voor een hogere mate van democratisering in de benoemingsprocedures. Uit de raadpleging bleek wel duidelijk een roep om meer invloed op het benoemingsproces zelf (*Moet het anders op de VU*, Onkenhout & Worell 2016: 38-41). Dit komt overeen met uitkomsten van de themabijeenkomsten.

Inzichten experts

Er lijkt veel draagvlak te zijn voor meer invloed van medewerkers/studenten op de benoeming van functionarissen. De redenen verschillen:

- De kans dat bestuurders worden benoemd die zich als jaknikkers gedragen ten opzichte van CvB/RvT is minder groot.
- De kans dat iemand benoemd wordt die in het belang van de universitaire gemeenschap opereert, zoals dit door de gemeenschap zelf wordt ervaren, is groter.
- De mate van betrokkenheid van studenten/medewerkers bij het reilen en zeilen van de universiteit neemt toe.

Er is geen consensus over *hoe* deze grotere betrokkenheid vormgegeven moet worden. Sommigen pleiten voor verkiezingen, anderen voor een grotere rol van de GV bij benoemingen.

Voorlopige conclusies en aanbevelingen

1. Geef medewerkers en studenten een sterkere rol in een selectiecommissie die kandidaten voordraagt of beoordeelt en bespreekt met een brede geleiding van de facultaire/universitaire gemeenschap, afhankelijk van de bestuursfunctie in kwestie.
2. Geef de medezeggenschap een bindende stem bij het benoemen van bestuurders en een adviserende stem in het ontheffen van bestuurders van hun functie.
3. Richt de RvT in als procedurele waakhond en leg het recht op benoeming van leden van het CvB bij de medezeggenschap of bij een representatie van de gemeenschap.
4. Het is van belang dat studenten en medewerkers een evenredig grote rol hebben in het benoemen van bestuurders.

⁸ Zie pagina 38 van *Moet het anders op de VU* (Onkenhout & Worell 2016). 37% van de medewerkers en 36% van de studenten zijn positieve of zeer positief over de stelling "De Rector Magnificus en decanen moeten worden gekozen door medewerkers en studenten". 32% van de medewerkers en 28% van de studenten staan daar negatief of zeer negatief tegenover. Gezien 1.509 medewerkers en 898 studenten mee hebben gedaan met de raadpleging, komen die percentages overeen met 881 medewerkers en studenten die (zeer) positief zijn over de stelling en 734 medewerkers en studenten die (zeer) negatief zijn over de stelling.

H4. DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN DECENTRALISERING: BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Uit de (studenten)protesten en uitingen van ongenoegen kwam steeds kritiek naar voren op wat de ‘managersuniversiteit’, ‘top-downbeleid’, of ‘overdreven centralisering’ wordt genoemd. Verder is vaak te horen dat de werkvloer niet of amper gehoord wordt. Daarom klonk de oproep om de besluitvormingsprocessen te herzien.

De Vrije Universiteit kent, net als andere universiteiten, een gelaagde structuur met centrale organen, facultaire organen en organen op het niveau van de opleiding. Bepalen op welk niveau een besluitvormingsproces het meest op zijn plaats is blijft een moeilijke zaak. Wel vindt het gros van de universitaire gemeenschap dat alles wat onderwijs en onderzoek aangaat het best op facultair niveau kan worden bepaald en financiële zaken rond huisvesting en dergelijke het best op centraal niveau.

De oplossing ligt echter niet alleen in het toewijzen van het juiste niveau aan elk besluitvormingsproces. De processen moeten steeds goed uitgevoerd worden. Hoewel dit een zaak van goede besluitvormingscultuur blijft, wat moeilijk in regels of structuren valt vast te leggen, kunnen wij toch een aantal aanbevelingen doen.

4.1 Werkwijze van de commissie

Tijdens het onderzoeken van de verschillende behoeften rond een eventuele decentralisering en verdere democratisering van de besluitvorming heeft ook de werkgroep ‘Democratische besluitvorming en decentralisering’ themabijeenkomsten gehouden. Daarnaast heeft de werkgroep via de raadpleging VU geïnventariseerd wat de universitaire gemeenschap vindt van de verticale informatiestromen en de decentralisering van besluitvorming en zijn er experts geraadpleegd over dit onderwerp.

4.2 Besproken voorstellen

Meer inspraak

De opvatting dat er te weinig inspraak van onderaf is en dat dit dient te veranderen, wordt breed gedragen binnen de themabijeenkomsten. Op het gebied van onderwijs en onderzoek is meer inspraak en daarmee ook een sterkere (verticale) informatiestroom tussen de verschillende lagen opportuun. De complexiteit van sommige dossiers betekent wel dat er grenzen zijn aan inspraak.

Ook informele medezeggenschap

Meer inspraak impliceert niet noodzakelijkerwijs decentralisering van de besluitvormingsprocessen. Het gaat erom dat zoveel mogelijk groepen de kans krijgen om informatie te krijgen en om hier ideeën over te delen. Een eerste stap kan zijn om het adviesrecht van de decentrale medezeggenschapsraden uit te breiden. Men kan bijvoorbeeld vaker input worden gevraagd over de invulling van opleidingen en over de uitvoering van het meerjarenstrategie van de faculteit. Ook wordt uitbreiding

van de informele betrokkenheid van de medezeggenschap, zowel op centraal als decentraal niveau, wenselijk geacht. De medezeggenschap wordt nu soms al betrokken bij informele focusgroepen. Verder zou het goed zijn om vaker de hele universiteitspopulatie te raadplegen om zo inspraak te vergroten op andere manieren dan via de traditionele medezeggenschap. Decanen kunnen halfjaarlijks en bij ingrijpende beslissingen informele gespreksmomenten organiseren waarop al het personeel en studenten welkom zijn. Het feit dat dit bij sommige faculteiten al gebeurt (zoals bij Rechten en FEW/FALW, onder andere, al dan niet op incidentele basis) zien wij als *best practice* die overgenomen kan worden door andere faculteiten en ook op centraal niveau.

Bekendheid en representativiteit

Vormen van inspraak via andere kanalen dan de traditionele medezeggenschap zijn nodig om een representatief geluid vanuit de organisatie te kunnen horen. Hoewel de medezeggenschap de manier bij uitstek blijft om de belangen van personeel en studenten te behartigen, blijkt deze niet altijd een afspiegeling van de universiteitspopulatie.

De personeelsmedezeggenschap zou een representatievere afspiegeling zijn van de universitaire gemeenschap als zij meer wetenschappelijk personeel – en voornamelijk hoogleraren – zou bevatten. Hierbij is inzet van de organisatie nodig om de randvoorwaarden voor deelnemen aan de medezeggenschap veilig te stellen.

De vermelding van naam, e-mailadres en functie van individuele leden van de medezeggenschap op de website zou het mogelijk maken voor leden van de universitaire gemeenschap ideeën te melden of problemen aan te kaarten bij de OR of de USR. Om de medezeggenschap meer voeling te laten krijgen met de achterban zou de USR elke nieuwe student en de OR elke nieuwe medewerker rechtstreeks kunnen benaderen en over zijn bestaan berichten.

Autonomie behouden

Faculteiten en faculteitsbesturen van de Vrije Universiteit zijn van oudsher in hoge mate autonoom. Het is belangrijk dat deze autonomie zeer goed beschermd wordt. Beleid voor onderwijs en onderzoek wordt in beginsel bij de faculteiten gevormd. Alleen zo kan een faculteit haar identiteit behouden en zich onderscheiden van faculteiten en opleidingen van andere universiteiten. Hierom is het van groot belang dat het centrale bestuur goed motiveert wanneer van dit beginsel wordt afgeweken.

Betere informatievoorziening

Soms wordt geklaagd over een gebrek aan informatie over besluiten. Op decentraal niveau is vaak niet duidelijk wat er op centraal niveau besloten wordt. Informatievoorziening via Ad Valvas, VU-zine of de website van de universiteit bereikt niet iedereen en is niet altijd consistent met de besluitvorming. Ontsluiting via VUnet van alle lopende dossiers, projecten en verslagen van vergaderingen tussen GV, OR, USR en CvB biedt uitkomst.

Experimenteerruimte

Een bekend probleem is het gebrek aan experimenteerruimte voor individuele docenten, ondersteunend personeel en promovendi. Het is wenselijk dat individuele keuzes in en ideeën over bijvoorbeeld het verzorgen van colleges doorgang kunnen vinden. Het valt daarom aan te raden om niet alles in regels te gieten.

Uniformering versus onderscheidend vermogen

In het verlengde hiervan wordt de sterke uniformering van het universitair onderwijs, ingebed in het rendementsdenken van de afgelopen jaren, bekritiseerd. Nederlandse universiteiten zijn steeds meer op elkaar gaan lijken en de grote studies, die het meeste opbrengen, genieten vaak de voorkeur van Colleges van Besturen boven kleinere, écht unieke opleidingen. Dit gaat ten koste van het onderscheidend vermogen van de VU. Dit probleem wordt grotendeels geweten aan interventies vanuit de politiek. Doordat universiteiten vanuit Den Haag te veel eisen, richtlijnen en regels krijgen opgelegd, is de ruimte voor differentiatie beperkt. De strenge richtlijnen komen voort uit de accreditatiesystemen. Dit probleem moet daarom ook worden aangekaart op landelijk niveau door de VSNU.

4.3 Argumenten voor en tegen

Betrek medezeggenschap eerder in het besluitvormingsproces	
+ Meer draagvlak voor beleid + Betere verticale informatiestroom	- Trager besluitvormingsproces
Raadpleging gehele universiteitspopulatie	
+ Meer draagvlak voor beleid + Betere verticale informatiestroom	- Trager besluitvormingsproces - Meer representativiteit niet gegarandeerd - Hangt af van welwillendheid
Halfjaarlijkse gespreksmomenten decanen en CvB	
+ Betere verticale informatiestroom + Beter begrip voor beslissingen	- Veel dossiers zijn hiervoor té complex
Evenwichtige verdeling OR	
+ Meer draagvlak personeel + Meer verschillende inzichten	
Nieuw(e) studenten/personeel benaderen	
+ Meer kennis over medezeggenschap + Grotere betrokkenheid bij de universiteit + Verbetering in de verticale informatiestroom	
O&O-beleid in beginsel bij faculteiten	

+ Meer autonomie voor faculteiten + Stimuleert uniciteit + Stimuleert concurrentie met andere universiteiten	- Kan centrale beleidskeuzes in de weg staan - Geld wordt nog steeds centraal verdeeld
Pagina op VUnet met lopende dossiers	
+ Meer openheid + Meer begrip voor besluitvorming	

4.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts

Er is een duidelijke roep om minder bureaucratie. Dit lijkt niet zozeer een kwestie van decentralisatie als wel van een vergrote autonomie van individuele werknemers ten opzichte van de faculteit. Automatisch gaat het dus ook minder om de beslissingsbevoegdheden van faculteiten ten opzichte van centraal beleid. Meer erkenning van professionele capaciteiten van werknemers en meer vertrouwen in hun capaciteit om werk naar eigen inzicht uit te oefenen is zeer gewenst.

Voorlopige conclusies en aanbevelingen

1. Betrek de medezeggenschap eerder in het besluitvormingsproces.
2. Met het oog op een representatieve respons: raadpleeg vaker de hele universiteitspopulatie.
3. Laat decanen en CvB halfjaarlijkse gespreksmomenten organiseren voor de hele personeels- en studentgeleding.
4. Zorg voor een evenwichtige verdeling tussen wetenschappelijk en ondersteunend personeel in de OR.
5. Laat medezeggenschapsorganen nieuwe studenten en medewerkers rechtstreeks via e-mail benaderen om zich bekend te maken.
6. Laat faculteiten in beginsel het beleid bepalen voor onderwijs en onderzoek.
7. Ontsluit via VUnet alle lopende dossiers en verslagen van de verschillende vergaderingen van het CvB en van andere belangrijke gremia.

Inleiding

Aan alle Nederlandse universiteiten, inclusief de VU, klinkt kritiek op het rendementsdenken. Hiermee wordt bedoeld dat faculteiten en medewerkers worden aangezet tot maximering van het aantal studiepunten, diploma's, promoties en publicaties, dus tot maximale kwantitatieve *output*. Kwaliteit van onderwijs- en onderzoeksprestaties, en de daarvoor noodzakelijke faciliteiten, worden daaraan ondergeschikt gemaakt.

De VU werkt aan het rendementsdenken mee met haar VUSAM-verdeelmodel. In 2007, herhaald in 2014, is ervoor gekozen om bovengenoemde outputcriteria allesbepalend te maken voor de toekenning van geldbedragen die faculteiten uit de eerste geldstroom ontvangen. Toentertijd een bewuste keuze. Gaandeweg zijn echter de nadelen duidelijk geworden. Vergoedingen fluctueren van jaar tot jaar, wat leidt tot continue onrust binnen faculteiten en langetermijnplannen nauwelijks mogelijk maakt. Daarom pleit de OR in *Naar een betere VU* voor een overgang van een systeem door uitsluitend directe outputfinanciering, en alle bijbehorende perverse prikkels, naar een door kwaliteit gedreven financieringssysteem.

5.1 Werkwijze van de commissie

Het onderwerp 'Financiële autonomie' is besproken in twee themabijeenkomsten van de CieDEM (op 14 januari en 7 juni 2016) en in een workshop op de medezeggenschapsconferentie van 31 maart 2016.

5.2 Besproken voorstellen

Autonomie en alternatieven

Zowel de universiteit als de faculteiten blijken over een behoorlijk hoge mate van autonomie te beschikken. Ze krijgen een *lumpsum* voor onderwijs en onderzoek. De VU gebruikt in het VUSAM-verdeelmodel globaal dezelfde criteria om geld te verdelen over de faculteiten als deze waarmee het ministerie van onderwijs geld toekent aan de universiteiten. Het staat faculteiten vrij om intern andere criteria te gebruiken.

VUSAM is output-gedomineerd. Dit is transparant, maar veroorzaakt decentraal vrij grote schokken, is beleidsarm en leidt binnen faculteiten tot onderhandeling over budgetten. Meer op inputfinanciering gerichte alternatieven vergen meer onderhandeling binnen faculteiten maar kunnen schokken dempen (bijvoorbeeld door een vast basisbedrag per opleiding), zijn beleidsrijk en leiden (binnen faculteiten) tot onderhandeling over onderwijsvormen: hoe het beschikbare budget optimaal te verdelen tussen intensief en extensief onderwijs.

In 2007, bij de voorbereiding van VUSAM1, is uitgezocht dat kosten voor de gemiddelde opleiding ongeveer 1/3 vast zijn (dus onafhankelijk van het aantal studenten) en 2/3 variabel (dus afhankelijk van het aantal studenten). De vraag is of faculteiten hiermee rekening houden in hun financieringsmodel.

Intern voorbeeld: Faculteit Bewegingswetenschappen

De voormalige Faculteit Bewegingswetenschappen ontwikkelde een eigen, meer op input gerichte verdeling voor het onderwijs. Alle vier de opleidingen kregen voldoende basisbudget, eventueel ten koste van grotere opleidingen. Daarmee gaf de faculteit prioriteit aan kleine, verliesgevende maar volgens de faculteit onmisbare opleidingen. Voor individuele medewerkers bedroeg de onderwijslast tussen 20 en 80 procent, mede afhankelijk van het onderzoek dat vanuit de derde geldstroom werd gefinancierd. De voor dit taakverdelingsmodel benodigde solidariteit werd bereikt in een groep van 100-150 medewerkers. In 2015 fuseerde de faculteit met Psychologie tot de huidige Faculteit van Gedrag- en Bewegingswetenschappen (FGB). Momenteel onderzoekt de faculteit de toepassing van het systeem binnen de drie clusters van de FGB. Ook binnen dit systeem blijft de vraag hoe je als faculteit ruimte houdt voor innovatie.

Extern voorbeeld: TU Delft

De Technische Universiteit Delft heeft in 2013 een nieuw verdeelmodel ingevoerd, waarbij 70 procent van de bekostiging van faculteiten voor 3-5 jaar vastligt: een vaste voet. De overige 30 procent fluctueert met de outputcriteria (studiepunten, diploma's en promoties). Doel is om de nadelen van outputfinanciering te ondervangen, waardoor er meer rust binnen faculteiten komt en meer ruimte voor inhoudelijke discussies en afwegingen. In 2016 volgt een evaluatie, dus de praktische resultaten zijn nog niet bekend.

Hoe VUSAM te veranderen?

Uit de raadpleging van de VU-gemeenschap in april 2016 blijkt dat er onder personeel en studenten van de VU brede steun bestaat om verdeelmodellen te baseren op een combinatie van input- en outputcriteria. De OR pleitte hier in 2015 ook voor. Het CvB onderkent in het kader van de discussie rond Bruto Academische Waarde dat het huidige, output-gedreven, VUSAM te weinig aandacht heeft voor inhoud en stabiliteit.

Het blijft de vraag hoe een nieuw verdeelmodel er moet uitzien. Het blijkt niet gemakkelijk om algemeen bruikbare en goed meetbare inputcriteria te vinden. De volgende mogelijkheden vonden weinig steun: *accreditatie* van onderwijs en onderzoek (te weinig onderscheidend; opleidingen die onvoldoende scores verdwijnen sowieso binnen enkele jaren); *maatschappelijke relevantie* (nauwelijks meetbaar; verandert in de tijd). Verschil van mening bestond over het criterium *beste publicaties* voor onderzoek. Dit is wel bruikbaar bij bètawetenschappen en rechten, niet bij alfawetenschappen. Consensus bestond over de noodzaak van een basisbudget per faculteit voor *vernieuwing* van onderwijs en onderzoek.

Er is geen aparte discussie gevoerd over facultaire verdeelmodellen en inputcriteria. Het verdient aanbeveling om bovengenoemde VUSAM-criteria ook een belangrijke plaats binnen de faculteit te geven. Het FGB-taakverdelingsmodel is daarvan een voorbeeld.

Vaste voeten

Moet VUSAM, met het oog op stabiliteit en voorspelbaarheid, vaste voeten krijgen voor onderwijs en onderzoek? Hiervoor bestond brede steun. Voor onderwijs is te denken aan een voor 5 jaar gegarandeerd basisbedrag per opleiding. Om voldoende ruimte te laten voor grote opleidingen en om faculteiten te blijven stimuleren om studenten aan te trekken, moeten de vaste voeten onder 50 procent van het onderwijsbudget blijven. Omdat uit onderzoek blijkt dat de vaste lasten van een opleiding gemiddeld 1/3 zijn, moet een vaste voet minimaal 30 procent bedragen. Over onderzoek is geen discussie gevoerd.

Kleine opleidingen

Vanuit een universitaire visie moet de VU, eerst met de UvA en vervolgens met de andere Nederlandse universiteiten, beslissen over behoud van een of meer opleidingsplaatsen. Indien de VU als enige een kleine opleiding behoudt, moet de betreffende faculteit extra financiële garanties krijgen via een vaste voet binnen VUSAM.

5.3 Argumenten voor en tegen

Vaste voeten in VUSAM	
+Geeft rust en zekerheid +Daardoor meer discussie over kwaliteit +Voor onderwijs minimaal 30 procent vaste voet +Aantal BA- en MA-opleidingen als criterium	-Maximaal 50 tot 60 procent vaste voet, want anders dreigt verstarring en gemakzucht -Voor onderzoek is moeilijk een inhoudelijk criterium te formuleren
Basisbudget per opleiding binnen faculteit	
+Expliciete keuze wat de faculteit belangrijk vindt +Rust om opleiding te verbeteren	-Vergt onderling vertrouwen -Werkt daardoor alleen in kleinere groepen (ca. 100 personen).
Expliciete keuze voor kleine opleidingen	
+Geeft faculteit meerjarige zekerheid +Voorkomt het ongemerkt afsterven +Geen afschuiven meer tussen FB en CvB	-Faculteiten hebben inhoudelijke kennis -Het blijft een politiek steekspel
Aparte budgetten voor vernieuwing O&O	
+In de VU-begroting de onderwijsagenda omvormen tot een innovatiebudget +Laat faculteiten hiervoor hun reserves gebruiken, want dit zijn investeringen	-Binnen faculteiten nu een marginale rol -Wat gebeurt al via de reguliere vernieuwing van curricula?
Kwaliteit publicaties als criterium	
+Focus op kwaliteit van onderzoek +Voorkomt perverse prikkels, zoals het uitsmeren van resultaten over veel publicaties	-Werkt goed voor bèta, economie en rechten, werkt niet voor alfa

5.4 Uitkomsten van de raadpleging van VU-gemeenschap en experts

Bij de raadpleging in april 2016 gingen de eerste twee modules over beoordeling en financiering van onderwijs en onderzoek (O&O). Uit het eindrapport *Moet het anders op de VU?* (Onkenhout &

Worell 2016) blijkt een brede steun voor beoordeling van O&O op kwaliteit, benodigde middelen en relevantie. Voor kleine opleidingen moet een expliciet, transparant beleid komen, bij onderzoek is er brede steun voor het criterium 'beste publicaties' (blz. 19 en 29). Kortom, er bestaat brede steun voor het ontwikkelen van alternatieven voor het op rendement gerichte VUSAM.

In het slotdebat van de raadpleging op 21 juni 2016 bleek dat ook het CvB voor de financiering van faculteiten een stabiel verdelmodel wil, waardoor faculteiten langetermijnplannen kunnen maken. Een vaste voet is daarbij noodzakelijk. Verder moet de kwaliteit van publicaties zwaarder wegen dan hun aantal. Kortom, het CvB ondersteunt belangrijke uitkomsten van de Commissie Democrativering en van de VU-Raadpleging ten aanzien van VUSAM.

Gesprekken met experts maken duidelijk dat er nagedacht moet worden over de mogelijkheid van een vaste voet en over het facultaire reservebeleid van de VU. Veranderingen in het landelijk onderwijsbeleid zijn noodzakelijk om de universiteiten financieel duurzaam te houden en een aantal experts roept het CvB op om met de universitaire gemeenschap deze boodschap naar Den Haag te brengen en te strijden voor meer aandacht voor financiering van hoger onderwijs (inclusief een standpunt over vastgoedbeleid, iets wat in dit rapport verder buiten beschouwing wordt gelaten).

Tijdens de medezeggenschapsconferentie van 10 november 2016 bleek nogmaals dat invoering van een vaste voet (van 50 procent) over een langere periode (3 tot 5 jaar) op grote steun mag rekenen. Over de exacte duur bestond geen consensus. Een tweede conclusie luidde dat een verdeelsleutel op basis van VUSAM-criteria binnen de faculteiten niet wenselijk is omdat inhoudelijke criteria, zoals de kwaliteit van het onderwijs, onvoldoende aan bod komen. Verschillende faculteiten experimenteren met varianten van een docentvergoedingsmodel. Faculteiten kunnen zodoende in de komende jaren van elkaar leren.

Voorlopige conclusies en aanbevelingen

1. Streef naar meer vaste voeten, zowel op centraal niveau (VUSAM) als binnen faculteiten. Streef voor onderwijs naar vaste voeten van 30 tot 50 procent per opleiding, gegarandeerd voor 5 jaar. Geef extra garanties voor kleine opleidingen, die alleen aan de VU gegeven blijven.
2. Onderzoek de generieke bruikbaarheid van het inputcriterium 'beste publicaties' (kwaliteit i.p.v. kwantiteit) voor VUSAM.
3. Zorg, zowel centraal als per faculteit, voor een minimaal budget voor vernieuwing van onderwijs en onderzoek.
4. VUSAM is een randvoorwaarde voor bekostiging van onderwijs en onderzoek. Maar de bestaande, op output gerichte VUSAM-criteria, zijn ongeschikt om één-op-één door te vertalen naar afdelingen en opleidingen. Taak- en geldverdeling binnen faculteiten moeten daarom plaatsvinden op basis van inhoudelijke prioriteiten, die vooraf zijn besproken met medewerkers, en de facultaire medezeggenschapsorganen, de Onderdeelscommissies (ODC) en de Facultaire Studentencolleges (FSR).

H6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Inleiding

In dit laatste hoofdstuk presenteert de Commissie Democratisering haar definitieve aanbevelingen, voorzien van geconcretiseerde voorstellen. In algemene zin stelt de commissie een bestuursmodel voor waarbij de verhoudingen tussen bestuurders, medezeggenschap en de universitaire gemeenschap als volgt worden herschikt:

- (1) Universitair bestuurders – het CvB, het faculteitsbestuur en hoofden van diensten – worden meer dan nu dienend aan de universitaire gemeenschap. De universitair bestuurder voelt zich verantwoordelijk voor de organisatie van een besluitvormingsproces waarbij sprake is van effectieve participatie, controle over de agenda, gelijkheid van stemmen, *enlightened understanding* en insluiting van alle betrokkenen. Zij zijn met andere woorden verantwoordelijk voor het faciliteren van een democratisch proces. Uiteraard hebben zij – samen met hun stafmedewerkers en diensten – als *professionals* - ook een belangrijke rol als bestuurlijk en technisch experts op alle dossiers.
- (2) Medezeggenschapsorganen – OR, USR, ODC's en FSR's – worden als vertegenwoordigende organen van de academische gemeenschap meer dan nu beslissend in de besluitvorming over het universitair en/of facultair bestuur. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor een goede borging van autorisatie en *accountability* van het bestuur, en in de fasen van agendasetting en beleidsvoorbereiding bewaken zij het democratisch proces. In hun uiteindelijke besluitvormende rol zijn zij dienend aan hun achterban.
- (3) De bredere universitaire gemeenschap – medewerkers en studenten – wordt meer dan nu betrokken bij de vaststelling van de hoofdlijnen van het beleid. Zij dragen de besluitvormende bevoegdheid over aan de medezeggenschap, maar zijn meer dan nu actief en participierend in alle fasen.

Deels kan deze herschikking plaatsvinden op basis van de rechten die de medezeggenschap al heeft. Het gaat er in dat geval om een cultuur van democratische participatie en besluitvorming te stimuleren. Wel zijn (structurele) maatregelen geboden om een (bestuurlijke) omgeving te scheppen waarin de medezeggenschap deze rechten kan toepassen. Dit geldt vooral voor aanbevelingen 3 t/m 8. Herschikking volgens aanbevelingen 1, 2, 9 en 10 kan echter slechts plaatsvinden als de officiële rol van de medezeggenschap wordt uitgebreid en het financiële verdeelmodel van de universiteit en de verdelingsmodellen van de faculteiten structureel worden herzien.

Anders dan de Commissie Democratisering en Decentralisering (Cie D&D) van de Universiteit van Amsterdam kiezen wij hier voor een opsomming langs de lijnen van de ingestelde werkgroepen, en niet voor de presentatie van een ideaaltypisch bestuursmodel (Zie Cie D&D 2016). Als wij onze aanbevelingen en voorstellen voor een vernieuwd, verbeterd en eigentijds bestuursmodel echter zouden moeten typeren, komen deze in grote lijnen overeen met wat de Cie D&D de 'participatieve universiteit' noemt:

“De participatieve universiteit is – net als de zelforganiserende universiteit – gedacht vanuit het principe dat staf en studenten in eerste en laatste instantie verantwoordelijk zijn voor onderwijs en onderzoek. Hun betrokkenheid krijgt vorm langs de weg van representatieve democratie. Representatieve organen beslissen over het beleid waarmee, afhankelijk van het onderwerp, brede consultatie gepaard gaat. Bestuurders bereiden besluiten voor en voeren uit. Ze leggen in eerste instantie verantwoording af aan de raden, bestaande uit medewerkers en studenten die samen in één raad vertegenwoordigd zijn.” (Cie D&D 2016: 5).

In de volgende paragrafen zet de commissie haar aanbevelingen per hoofdstuk uiteen, uitgewerkt met een aantal concrete voorstellen per aanbeveling.

6.1 Gekozen bestuurders

De commissie is van mening dat directe verkiezing van bestuurders een sterk instrument kan zijn om de beginselen van (a) effectieve participatie en (b) controle over de universitaire beleidsagenda van de medewerkers en studenten te vergroten. Een belangrijk positief neveneffect is dat verkiezing de betrokkenheid bij en kennis van het universitair beleid onder medewerkers en studenten aanzienlijk kan vergroten. Een belangrijk argument voor directe verkiezing is dat dit instrument reeds wordt toegepast in de internationale universitaire wereld.

Er zijn ook bezwaren. Ten eerste erkent de commissie de mogelijk negatieve neveneffecten van een directe verkiezing van bestuurders (zie hoofdstuk 3). Ten tweede concludeert de commissie dat in de VU-gemeenschap consensus over de wenselijkheid van verkiezingen ontbreekt. Desalniettemin concludeert de commissie dat er zowel voldoende argumenten als brede steun zijn voor meer invloed en controle op de benoemingsprocedure voor bestuurders. De huidige benoemingsprocedure voldoet volgens de commissie niet aan de beginselen van democratische besluitvorming.

Aanbeveling 1. De universitaire gemeenschap krijgt – via de medezeggenschapsorganen – een formele en bindende stem in de selectie, benoeming en beoordeling van bestuurders. Deze aanbeveling heeft betrekking op (a) alle leden van het College van Bestuur en (b) alle leden van het Faculteitsbestuur.

Voorstellen bij aanbeveling 1

- 1a. Voor te benoemen bestuurders wordt een sollicitatiecommissie samengesteld, waarvan het aantal leden van de medezeggenschap gelijk is aan dat van de CvB (bij benoeming van leden van het Faculteitsbestuur) / RvT (bij benoeming CvB leden). Daarnaast telt de sollicitatiecommissie twee adviserende leden uit de bredere universitaire gemeenschap (geen bestuurders of medezeggenschap).
- 1b. De profielschets en wervingsprocedure voor te benoemen bestuurders worden opgesteld door de sollicitatiecommissie. De MZ krijgt instemmingsrecht op dit profiel en de procedure.
- 1c. De sollicitatiecommissie draagt in overeenstemming met alle deelnemers minimaal drie kandidaten voor aan de voltallige medezeggenschap. De medezeggenschap maakt de uiteindelijke keuze voor één kandidaat en maakt deze, voorzien van een motivatie, openbaar bekend.
- 1d. De RvT (in het geval van faculteitsbestuurders: het CvB) volgt de beslissing van de medezeggenschap en benoemt de bestuurder.

- 1e. De medezeggenschap kan het vertrouwen in de bestuurder opzeggen; deze motie wordt als advies aan het bestuursorgaan (CvB/de RvT) behandeld, dat binnen een maand een besluit moet nemen. Indien het bestuurslid niet van zijn functie ontheven wordt, moet de RvT/ het CvB dit uitgebreid inhoudelijke motiveren.

Aanbeveling 2. *De universitaire gemeenschap krijgt een hoge mate van zeggenschap in de selectie, benoeming en beoordeling van dienstdirecteuren.*

Voorstellen bij aanbeveling 2

- 2a. Voor nieuwe dienstdirecteuren wordt een sollicitatiecommissie samengesteld, waarin minstens één decaan en één lid van de ODC van de betreffende dienst zitting nemen als leden met stemrecht.
- 2b. De profielschets en wervingsprocedure voor nieuwe dienstdirecteuren worden opgesteld door de sollicitatiecommissie. De ODC krijgt adviesrecht op dit profiel en deze procedure.
- 2c. De ODC krijgt adviesrecht op de voorgedragen kandidaat.
- 2d. De ODC kan het vertrouwen in de bestuurder opzeggen; deze motie wordt als advies aan het CvB behandeld, dat binnen een maand een besluit moet nemen. Indien de dienstdirecteur niet van zijn functie ontheven wordt, moet het CvB dit uitgebreid inhoudelijk motiveren.

Aanbeveling 3. *Aan het CvB wordt een adviserend studentlid toegevoegd.*

Voorstellen bij aanbeveling 3

- 3a. De profielschets voor het studentlid wordt opgesteld in samenspraak tussen de RvT, het CvB en de medezeggenschap.
- 3b. Er wordt een sollicitatiecommissie gevormd vanuit de RvT, het CvB en de medezeggenschap, met een gelijk aantal leden per geleding.
- 3c. De sollicitatiecommissie bereikt consensus over een kandidaat en draagt deze voor aan de voltallige RvT.
- 3d. De RvT beoordeelt de voorgedragen kandidaat en neemt een besluit.

6.2 Democratisering besluitvormingsprocessen en decentralisering

De commissie erkent dat zowel het huidige bestuursmodel (de structuur) als de bestuurspraktijk (de cultuur) elementen van democratische besluitvorming bevatten. Zo hebben de medezeggenschapsorganen instemmingsrecht op een aantal dossiers en worden zij deels betrokken bij de agendavorming en beleidsvoorbereiding. Daarnaast is er sprake van directe medewerkers- en studentenparticipatie, zoals in de vorm van dialogosessies en deelname aan beleidsvoorbereidende werkgroepen en commissies. Desalniettemin is de commissie van mening dat agendasetting, beleidsvoorbereiding en uiteindelijke besluitvorming tekortschieten met betrekking tot de in dit rapport genoemde criteria voor democratisch bestuur. Hieronder volgt een aantal aanbevelingen die dit tekort proberen weg te nemen.

Aanbeveling 4. *Het CvB neemt maatregelen om de participatie van medewerkers en studenten te vergroten in de agendasetting en beleidsvorming.*

Voorstellen bij aanbeveling 4

- 4a. Bij belangrijke keuzes in onderwijs, onderzoek en bedrijfsvoering wordt altijd de bredere universitaire gemeenschap geraadpleegd, bijvoorbeeld met dialoogsessies, werkgroepen, commissie of enquêtes.
- 4b. Bij de presentatie van de Kadernota bieden bestuurders de universitaire gemeenschap de gelegenheid de gemaakte keuzes te bespreken.
- 4c. Decanen organiseren halfjaarlijkse gespreksmomenten voor al het personeel en de studenten van hun faculteit..
- 4d. Zorg ervoor dat personeel dat bij de diensten werkt ook in staat wordt gesteld en aangemoedigd wordt om te participeren in besluitvormingsprocessen die hen aangaan.

Aanbeveling 5. Voor alle agendabepalende en beleidsvoorbereidende dialoogsessies, werkgroepen en commissies wordt de inclusie van alle relevante groepen binnen de gemeenschap gegarandeerd en mogelijk gemaakt.

Voorstellen bij aanbeveling 5

- 5a. Bij alle in aanbeveling 4 genoemde beleidsvoorbereidende activiteiten is ten minste één vertegenwoordiger van de OR (of ODC) en één vertegenwoordiger van de USR (of FSR) betrokken.
- 5b. Bij alle in aanbeveling 4 genoemde beleidsvoorbereidende activiteiten wordt altijd gezorgd voor een representatieve samenstelling van de deelnemers. Daarbij wordt ten minste uitgegaan van een evenwichtige vertegenwoordiging van (a) studenten en medewerkers, (b) wetenschappelijk en ondersteunend personeel en (c) de verschillende faculteiten (of afdelingen).
- 5c. Leidinggevend en wegen deelname van werknemers aan bovengenoemde activiteiten in positieve zin mee in beoordelingsgesprekken.
- 5d. Deelname van studenten aan bovengenoemde activiteiten wordt door de opleiding op een gepaste wijze gecompenseerd en/of gefaciliteerd.

Aanbeveling 6. Maak beleidsvoorbereidende activiteiten en gremia transparanter.

Voorstellen bij aanbeveling 6

- 6a. De agenda's en de notulen van de vergaderingen van het CvB worden openbaar gemaakt op VUnet.
- 6b. De eindrapportages en besluiten/aanbevelingen van gremia zoals het Overleg Portefeuillehouders Onderwijs, en van dialoogsessies, werkgroepen en commissies worden openbaar gemaakt op VUnet, voorzien van namen en functies van alle betrokkenen.
- 6c. Bij alle aan de medezeggenschap aangeboden dossiers (ongeacht status) wordt een oplegdocument toegevoegd waarin verantwoording wordt afgelegd over de gevolgde procedure.

Aanbeveling 7. De medezeggenschap dient actiever haar rol als vertegenwoordiger van de universitaire gemeenschap te vervullen, en heeft hiervoor steun van de organisatie nodig.

Voorstellen bij aanbeveling 7

- 7a. Het CvB en de OR dienen zich in te spannen voor een proportionele verdeling tussen wetenschappelijk en ondersteunend personeel in de OR.

- 7b. Hiervoor moet de organisatie wetenschappers aanmoedigen een functie in een medezeggenschapsorgaan te vervullen, onder meer door dit in beoordelingsgesprekken te benoemen als een waardevolle bijdrage aan het functioneren van de academische gemeenschap.
- 7c. Het betreffende medezeggenschapsorgaan moet nieuwe studenten en medewerkers (via e-mail) welkom heten en informatie geven over de rol van het medezeggenschapsorgaan.
- 7d. Medezeggenschapsorganen moeten hun stukken makkelijk vindbaar maken op een openbare webpagina. Het CvB, faculteiten en diensten moeten dit ondersteunen.
- 7e. De centrale medezeggenschap moet participatie van de hele gemeenschap bevorderen (bijvoorbeeld door leden van de VU-vereniging als toehoorder uit te nodigen of een rol te geven aan alumni).

Aanbeveling 8. De autonomie van de faculteit en medewerkers moet zorgvuldig bewaakt worden.

Voorstellen bij aanbeveling 8

- 8a. De faculteiten bepalen in beginsel het beleid voor onderwijs en onderzoek.
- 8b. Het CvB, de dienstdirecteuren, faculteitsbesturen en medezeggenschapsraden moeten uitgaan van het professioneel vermogen van universitair medewerkers om hun werk naar eigen inzicht uit te voeren.
- 8c. Het CvB, dienstdirecteuren, faculteitsbesturen en medezeggenschapsraden zijn bereid aan universitair medewerkers scholing en tijd beschikbaar te stellen om dit vermogen te ontwikkelen.
- 8d. Leidinggevenden grijpen in wanneer blijkt dat de gegeven autonomie misbruikt wordt.

6.3 Financiële autonomie

De commissie erkent dat het interne verdeelmodel (VUSAM) in formele zin de autonomie van faculteiten respecteert via het *lumpsum*-beginsel. In materiële zin is dat echter niet het geval. Het huidige model is immers gebaseerd op een marktlogica (financiering van output) die de ruimte voor inhoudelijke, democratische keuzen over de verdeling van middelen feitelijk tegenwerkt. Daarnaast blijken faculteiten die over meer dan de minimaal vereiste reserves beschikken, die reserves niet strategisch te kunnen inzetten om 1) fluctuaties in de VUSAM-bekostiging op te vangen en 2) te investeren in innovatie van onderwijs en onderzoek. Ten slotte noodzaakt het huidige verdeelmodel tot continue maatregelen om kleine opleidingen in de lucht te houden.

Aanbeveling 9. Faculteiten (en daarbinnen: afdelingen en opleidingen) moeten hun onderwijs- en onderzoeksagenda kunnen vaststellen op basis van een redelijke financiële zekerheid en stabiliteit.

Voorstellen bij aanbeveling 9

- 9a. Stel vaste voeten in, zowel op centraal niveau (VUSAM) als binnen faculteiten. Bepaal voor onderwijs vaste voeten van 30 tot 50 procent per opleiding, gegarandeerd voor 5 jaar. Voer voor onderzoek vergelijkbare vaste voeten in.
- 9b. Geef extra garanties voor kleine opleidingen die alleen aan de VU kunnen worden gevolgd. Ook die opleidingen krijgen financiering op basis van vaste voeten voor een periode van 5 jaar.
- 9c. Faculteiten moeten, onder andere voor activiteiten uit hun strategisch meerjarenplan, gedeeltematig kunnen beschikken over hun bovenminimale reserves.

Aanbeveling 10. *Faculteiten (en daarbinnen: afdelingen en opleidingen) moeten op basis van eigen prioriteiten kunnen beslissen over het meest geschikte verdeelmodel binnen hun eenheid.*

Voorstellen bij aanbeveling 10

- 10a. Taak- en geldverdeling binnen faculteiten moeten plaatsvinden op basis van inhoudelijke prioriteiten, die vooraf ter instemming zijn voorgelegd aan ODC en FSR.
- 10b. Faculteiten bepalen, in samenspraak met medewerkers, en met instemming van ODC en FSR, het meest geschikte verdeelmodel voor onderwijs en onderzoek. Faculteiten leren van elkaar via *best practices*, bijvoorbeeld zoals die ontwikkeld zijn bij de faculteiten FGB, FEWEB en FALW.
- 10c. Bepaal, zowel centraal als per faculteit, een minimaal budget voor vernieuwing van onderwijs en onderzoek.
- 10d. Onderzoek de bruikbaarheid van het inputcriterium 'beste publicaties' voor de VUSAM-verdeling van middelen voor onderzoek.

Geraadpleegde literatuur

- Collini, S. (2015) *Waar is de universiteit voor nodig?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Commissie Democratisering en Decentralisering. (2016) Commissie DD presenteert alternatieven voor bestuursmodel UvA. <http://commissiedd.nl/wp-content/uploads/2016/06/20160613-universiteitsmodellen-en-matrix-DD.pdf>
- Dahl, R.A. (1998) *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Held, D. (2006) *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Lorenz, C. (red.) (2008) *If you're so smart, why aren't you rich? Universiteit, markt & management*. Amsterdam: Boom.
- Nussbaum, M.C. (2010) *Not for profit. Why democracy needs the humanities*. Princeton: Princeton University Press.
- Onkenhout, H. & Worell, L. (2016) *Moet het anders op de VU? Een raadpleging onder studenten en medewerkers van de VU naar de toekomst van hun universiteit, in opdracht van CvB, OR, USR, DNU en VVU*. Ruigrok NetPanel: Amsterdam.
- Smith, G. (2009) *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Surowiecki, J. (2004) *The wisdom of crowds*. Bentam Doubleday.
- Thomas, C. (2015) *Competente rebellen. Hoe de universiteit in opstand kwam tegen het marktdenken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verbrugge, A. & Baardewijk, J. van (red.) (2014) *Waarom is de universiteit op aarde?* Amsterdam: Boom.

Appendix I. Geïnterviewde personen

- Dr. Bastiaan van Apeldoorn (politieke econoom)
- Jelle van Baardewijk (filosoof, mederedacteur van *Waartoe is de universiteit op aarde?* 2014, Amsterdam: Boom)
- Prof. Peter Beek (decaan FGB)
- Prof. Willem Bouwens (decaan RECH)
- Peter Brasik (voormalig secretaris College van Decanen VU)
- Prof. Ben Crum (hoogleraar politieke theorie)
- FSR FALW
- FSR FEWEB
- Prof. Michel ter Hark (decaan FGW)
- Prof. Wim Janse (voormalig decaan GOD)
- Prof. Karen Maex (voormalig decaan FEW/FALW)
- ODC FGW
- ODC Rechten
- Jan Siersma (voormalig secretaris Universiteitsraad VU)
- Janderk Slothouber (voormalig directeur VU-Vereniging)
- Prof. Willem Verschoor (decaan FEWEB)
- Prof. Paul Vlas (voormalig conrector VU)