

Van democratie naar New Public Management: invoering van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie aan de Universiteit van Amsterdam

Floris van Berckel Smit en Ab Flipse

Onze dank geldt het Vossius Fund for the History of the UvA, voor financiering van het onderzoek.

1. Inleiding

Sinds de jaren tachtig zijn markt-gedreven methoden, waarden en governancemodellen steeds belangrijker geworden in het Nederlandse hoger onderwijs. Dit was het gevolg van groeiende maatschappelijke kritiek op het functioneren van (semi)publieke organisaties. Die zouden te bureaucratisch zijn, resulterend in stroperige besluitvormingsprocessen. Met deze groeiende kritiek ontstond bij politici en beleidsmakers de vraag naar alternatieve bestuursvormen die de performance van hogeronderwijsinstellingen konden verbeteren.

De private sector werd daarbij – in een politiek-bestuurlijke context met een terugtredende overheid, individualisering, deregulering en groot vertrouwen in de markt – als voorbeeld gezien.¹ De teneur van het politieke debat was dat marktmechanismen en de introductie van nieuwe managementconcepten zouden leiden

tot meer efficiency en effectiviteit, resulterend in betere performance van hogeronderwijsinstellingen.²

Beleidsmakers namen daarbij als uitgangspunt de principes van het New Public Management (NPM), waarbij de publieke sector en ook de hoger onderwijssector werd vormgegeven naar voorbeeld van bedrijfsmatige modellen.³ Onder het door NPM geïnspireerde *governancemodel* gingen universiteiten als maatschappelijke onderneming opereren. De nieuwe bestuursvorm in het hoger onderwijs werd in Nederland wettelijk verankerd in de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) van 1997. De MUB voorzag in een monistische bestuursstructuur, waarbij het primaat van besturen bij het college van bestuur (CvB) en de decanen kwam te liggen en de universiteits- en faculteitsraden werden vervangen of getransformeerd tot medezeggenschapsorganen.⁴

De MUB is inmiddels meerdere keren geëvalueerd.⁵ Deze evaluatiestudies zijn voornamelijk

1 S. Keulen & R. Kroeze, 'Introduction: The era of management: a historical perspective on twentieth-century management', *Management & Organizational History* 9(4) (2014), p. 328.

2 B. Broucker & K. De Wit, 'Liberalisation and Privatisation of Higher Education in Flanders: Passing the Point of No Return? A Case Study', *European Educational Research Journal* 12(4) (2013), p. 514.

3 H. de Boer, J. Enders & U. Schimank, 'On the way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany', in: D. Jansen (red.), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht 2009, p. 137; L.D. Fasurelli & B. Johnson, 'Educational Governance and the New Public Management', *Public Administration and Management: An Interactive Journal* 9(2) (2004), p. 119-120.

4 H.F. de Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB)*, Twente 2003, p. 56.

5 H. de Boer, L. Goedegebuure & J. Huisman, *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB. Eindrapport*, Twente 2005; Commissie Datema, *De kanteling van het universitaire bestuur (rapport van de commissie Klankbordgroep Invoering MUB)*, Zoetermeer 1998; LSVb,

gebaseerd op enquêtes en beleidsdocumenten, zoals bestuurs- en beheersreglementen, jaarverslagen en instellingsplannen, en sociaalwetenschappelijke literatuur.⁶ Wat ontbreekt is diepgravend historisch onderzoek naar de gang van zaken rondom de implementatie van de MUB. Hierdoor is ook weinig bekend over de beweegredenen van de betrokken partijen op de universiteiten en hun houding tegenover de modernisering van het bestuur. Daar komt bij dat in de evaluatiestudies slechts summier aandacht is voor de politiek-historische context en de bredere opkomst van NPM in verschillende hoedanigheden.⁷

Kennis over de implementatie, beweegredenen en historische context is relevant, omdat in het huidige debat over het universitaire bestuur de MUB over het algemeen op weinig sympathie kan rekenen. Zo werd in de recente discussies naar aanleiding van bezettingen en studentenprotesten aan de UvA, geappelleerd aan de verstorende gevolgen die de MUB zou hebben gehad.⁸ Vaak wordt gesuggereerd dat met het in werking treden van de MUB, de medewerkers en studenten van de universiteit niet meer gehoord werden en dat vanaf dat moment de managers alle beslissingen zouden nemen.⁹ Ook destijds werd deze kritiek gehoord. Zo

MUB – Een échte evaluatie, Utrecht 2002; J. van den Berg, H. van Bergen & R. Schouten, *De bezinning op de MUB – een tussenstand*, Den Haag 2001.

6 De Boer e.a., *Gezonde spanning*.

7 Broucker & De Wit, 'New Public Management in Higher Education', p. 60.

8 'Democratisering of herdemocratisering UvA?' *Het Parool* 28 februari 2018.

9 J. Dronkers, 'School als bedrijf is totaal verkeerd. Colleges van bestuur hebben alle macht en niemand corrigeert, ook OCW niet', *NRC Handelsblad* 11 januari 2011; L. Westerveld e.a., *Een universiteit van waarde(n). Naar een toekomstbestendige inrichting en besturing van de Universiteit van Amsterdam*, Amsterdam 2016, p. 14; C. Lorenz, 'If You're So Smart, Why Are You Under Surveillance? Universities, Neoliberalism and New Public Management', *Critical Inquiry* 38(3) (2012), p. 599-629.

stelde de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) kort na het in werking treden van de MUB al dat de invoering gepaard ging met grote problemen.¹⁰ Het perspectief van de bestuurders was echter anders. Zo was UvA-CvB-voorzitter Jankarel Gevers (1940-1998), hoewel gevormd in de democratische jaren zeventig en een groot criticus van Minister van Onderwijs Jo Ritzen en diens voorstellen voor modernisering van het universitair bestuur, wel degelijk zelf ook voorstander van bestuurlijke veranderingen.¹¹ Ook de opvattingen van de hoogleraren lijken veel diverser te zijn geweest dan nu soms wordt gesuggereerd.¹²

Dit artikel beoogt meer inzicht te bieden in de gang van zaken rondom de implementatie van de MUB en de houding van de verschillende partijen binnen de universiteit. Ook worden de veranderingen geplaatst binnen de bredere politiek-bestuurlijke context van NPM. Dat kan door de *governance*veranderingen in de publieke sector aan het einde van de twintigste eeuw te beschouwen en te kijken naar de kenmerken van NPM die potentieel relevant zijn voor de universitaire bestuursorganisatie, en vervolgens te onderzoeken of deze in de praktijk daadwerkelijk – expliciet of impliciet – een rol hebben gespeeld. Het betreft een verkennend onderzoek aan de hand van een casestudy. Omdat in de literatuur vaak in algemene termen wordt geschreven over historische processen en veranderingen in het hoger onderwijs met betrekking tot professionalisering, New Public Management en *governance*, kan dit artikel worden gezien als een eerste stap om greep te krijgen op deze periode op een concreter niveau.

10 'Studenten geven universiteitsbesturen aan bij politie', *Algemeen Nederlands Persbureau*, 18 maart 1998.

11 Zie voor zijn visie op de universiteit: Jankarel Gevers, *De breekbaarheid van het goede. Bijdragen aan de idee van een universiteit*, Amsterdam 1998.

12 Vergelijk: De Boer, *Institutionele verandering in professionele autonomie*.

De Universiteit van Amsterdam (UvA) wordt als casus genomen, omdat deze universiteit een traditie heeft van intensieve discussies over universitair bestuur.¹³ Een nieuwe manier van denken zal hier naar verwachting uitgesproken stellingnames oproepen van verschillende stakeholders. Door middel van een onderzoek naar de berichtgeving in UvA-universiteitsblad *Folia* analyseren we het debat over de invoering van de MUB. Gekozen is voor een verkennend onderzoek op grond van een mediabron, omdat daarin enerzijds de verschillende visies en het debat zichtbaar worden en anderzijds duidelijk wordt welke issues destijds belangrijk werden gevonden. *Folia* verscheen één keer per week met uitzondering van de vakantieperiodes. In het universiteitsblad kwamen verschillende stakeholders binnen de UvA, van bestuurders tot studenten, aan het woord. Daarmee geeft *Folia* ons een unieke eerste inblik in uiteenlopende visies op de (invoering van de) MUB. In vervolgonderzoek kan worden gekeken naar andere universiteiten, met behulp van verschillende methoden, zodat de invoering van de MUB meer in de breedte kan worden onderzocht.

De centrale vragen in dit artikel luiden: (1) Hoe keken verschillende partijen binnen de universiteit aan tegen bestuurlijke vernieuwing, in het bijzonder tegen de MUB? (2) In welke vorm werd de MUB, mede als gevolg van interne debatten, uiteindelijk aan de UvA geïmplementeerd? (3) In hoeverre kan de interpretatie van de MUB aan de UvA worden geduid als NPM? Alvorens nader te kijken naar de casus-UvA, gaan we in de volgende paragraaf in op de politiek-bestuurlijke context waarin NPM als *governancemodel* ontstond en werd toegepast op de universiteiten. Daarna staan we stil bij de wijze waarop de MUB ingevoerd werd op de UvA aan de hand van het media-onderzoek naar de berichtgeving in *Folia*. We schetsen hierbij het implementatieproces, alsmede de

perspectieven van de toenmalige onderscheiden stakeholders. In paragraaf 4 gaan we vervolgens na in hoeverre de bestuurlijke ontwikkelingen op de UvA aan het einde van de twintigste eeuw in het frame van NPM passen. Paragraaf 5 rondt af met een conclusie en enkele suggesties voor vervolgonderzoek. Ten slotte reflecteert paragraaf 6 kort op de casus in relatie tot langeretermijnontwikkelingen in het universiteitsbestuur.

2. New Public Management

2.1 Een paradigmaverandering in de publieke sector: de opmars van New Public Management Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft bedrijfsmatig denken in hoog tempo terrein gewonnen in OESO-landen, waaronder Nederland.¹⁴ NPM paste bij de ‘neoliberale’ koers die was ingezet onder Ronald Reagan in de Verenigde Staten, Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en de kabinetten-Lubbers (1982-1994) en -Kok (1994-2002) in Nederland.¹⁵ Centraal in deze benadering staat de gedachte dat marktwerking beter werkt als allocatiemechanisme dan politieke besluitvorming. De economische achteruitgang in de jaren zeventig en de kritiek op de verzorgingsstaat waren een belangrijke drijfveer voor de opkomst van NPM.¹⁶ NPM werd echter al snel een meer algemene benadering van *governance* in de publieke sector.¹⁷

NPM heeft niet zozeer één theoretische oorsprong, maar was vooral een praktijk die zich in verschillende politieke, bestuurlijke en eco-

13 P.J. Knechtmans, *Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam*, Amsterdam 2017.

14 Broucker & De Wit, ‘New Public Management in Higher Education’, p. 57.

15 B. Mellink, ‘Wat marktwerking met het Nederlandse onderwijs heeft gedaan’, *De Correspondent* 1 juni 2017.

16 J. de Vries, *Paars en de managementstaat. Het eerste Kabinet-Kok (1994-1998)*, Leuven-Apeldoorn 2002, p. 12.

17 L. Goedegebuure & M. Hayden, ‘Overview: Governance in higher education – concepts and issues’, *Higher Education Research & Development* 26(1) (2007), p. 4.

nomische contexten op verschillende manieren manifesteerde.¹⁸ NPM in de publieke sector heeft daarom ook nationale en lokale varianten.¹⁹ Tegelijkertijd zijn er ook patronen en algemene kenmerken aan te wijzen. Christopher Hood onderscheidde in 1991 zeven kenmerken.²⁰ In de literatuur wordt nog steeds aan Hood gerefereerd, maar zijn er gaandeweg wel meer aanvullingen en aanscherpingen ten aanzien van de kenmerken van NPM gearticuleerd. Zo benoemde Jonathan Boston in 2011 maar liefst veertien facetten van NPM.²¹ NPM is, kortom, een paraplueterm, waaronder een veelheid aan kenmerken geschaard kan worden. Het is daarom van belang te kijken welke veranderingen zich in concrete contexten hebben voltrokken en welke accenten daarin zijn te onderscheiden. Zo lag in het Verenigd Koninkrijk sterk de nadruk op publiek-private samenwerkingsverbanden terwijl dat in andere OESO-landen in mindere mate het geval was.²²

2.2 New Public Management in de Nederlandse publieke sector

In de Nederlandse context kan de opkomst van NPM worden gezien als reactie op de maatschappelijke mineur en economische teruggang in de jaren zeventig, de stijgende kosten van de verzorgingsstaat en het gevoel dat publieke diensten onbetaalbaar zouden worden.²³ De politiek van de kabinetten-Lubbers

(1982-1994) was gericht op het afslanken van de dure verzorgingsstaat door middel van privatisering, deregulering en marktwerking.²⁴ Een van de concrete ontwikkelingen was de opkomst van 'de manager' aan het einde van de twintigste eeuw. Politieke leiders en bestuurders gingen zich steeds meer als managers presenteren. Exemplarisch is dat aan het einde van de jaren tachtig Nederlandse parlementariërs tijdens het zomerreces op stage gingen bij bedrijven om te leren van managers.²⁵ Deze bestuurders waren dus niet zelf werkzaam geweest in bedrijfsleven, maar introduceerden wel managementprincipes, -methoden en -technieken in de publieke sector. Hierdoor ontstond een nieuw type bestuurder, niet afkomstig uit het bedrijfsleven, maar wel pleitbezorger van bedrijfsmatigheid bij (semi)overheidsorganisaties.²⁶ Als gevolg daarvan werden bedrijfsmatige waarden steeds belangrijker en ontstond een bestuurlijke mengvorm van publieke en private bestuurlijke waarden.²⁷ Bedrijfsmatige waarden of *corporate values* betreffen onder andere efficiency, dienstbaarheid, openheid, winstgevendheid, ondernemendheid en resultaatgerichtheid.²⁸ Dit nieuwe waardenstelsel vormde het fundament voor een reeks transformaties in de publieke sector:

18 J. Boston, 'Basic NPM Ideas and their Development', in: T. Christensen & P. Lægheid, *The Ashgate Research Compensation to New Public Management*, London 2016, p. 1.
 19 C. Pollit & G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis (second edition)*, Oxford 2004, p. 12-13.
 20 C. Hood, 'A Public Management For All Seasons?', *Public Administration* 69 (1991), p. 4-5.
 21 Boston, 'Basic NPM Ideas and their Development', p. 20-21.
 22 C. Pollit & G. Bouckaert, *Public Management Reform*.
 23 J. Huisman & H. Theisens, 'Marktwerking in het hoger onderwijs', *Beleid en Maatschappij* 28(3) (2001) p. 167;

R. Kroeze & S. Keulen, 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', *BMGN – Low Countries Historical Review* 127(2) (2012), p. 102.

24 Kroeze & Keulen, 'Managerpolitiek', p. 106.

25 *Ibid.*, p. 98, 105.

26 S.J. Keulen & R. Kroeze, 'De universiteit is er voor onderwijs en onderzoek, niet voor de winst', *Socialisme en Democratie* 69(7-8) (2012), p. 19.

27 F.J.N. van Berckel Smit, 'Corruptiedebat in het hoger onderwijs. De rol van New Public Management bij het diplomaschandaal op de Hogeschool InHolland', *Civis Mundi* 69(2) (2018), p. 5.

28 J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & S. Verbek, *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid*, Utrecht 2002, p. 154-155; De Vries, *Paars en de managementstaat*, p. 25.

verzelfstandiging, de opmars van de stichting, en schaalvergroting en professionalisering.²⁹ De gedachte achter het streven naar verzelfstandiging was dat overheidsorganisaties inefficiënt opereerden. Het bureaucratisch apparaat zou te omvangrijk zijn geworden, zodat efficiency van de organisatieprocessen en effectieve controle door de politiek werden bemoeilijkt.³⁰ Er had in die periode in Nederland een incrementeel verzelfstandigingsbeleid plaats, dat was gericht op het afstoten van overheidstaken.³¹ Onder invloed van dit NPM-gedachtegoed kregen veel instellingen in de jaren tachtig en negentig een hybride, publiek-privaat karakter. Deze nieuwe hybride organisaties werden echter geen 'echte' bedrijven omdat ze geen eigen financiële risico's droegen en de 'klanten' (burgers) niet gemakkelijk, of helemaal niet, konden overstappen naar andere organisaties.³² De verzelfstandigingsontwikkelingen resulteerden in een wezenlijk andere manier van denken over de verantwoordelijkheid van de overheid en de operationele verantwoordelijkheid voor beleid van (semi)publieke organisaties. Tekenend, en dat is een tweede transformatie, is dat veel instellingen de verenigingsvorm (met daarin inspraak voor leden), inruilden voor de stichtingsvorm.³³ De derde, en daarmee samenhangende vierde, transformatie in de publieke sector betroffen schaalvergroting en professionalisering. Kleine semipublieke instellingen veranderden in grootschalige organisaties. Dit ging gepaard met een toenemende complexiteit van bestuurlijke vraagstukken die om een professionele

aanpak vroeg. Onderscheiden stakeholders in verschillende sectoren, zoals studenten, medewerkers, huurders, patiënten, ouders en cliënten, beschikten niet over de kennis en tijd om professionele bestuurders tegenwicht te bieden. Ook leidde schaalvergroting tot een grotere afstand tussen bestuurders en de werkvloer, alsmede tussen bestuurders en de leefwereld van de gebruikers.³⁴

In de Nederlandse context blijkt NPM een aantal fenomenen in het bijzonder te omvatten, zoals de opkomst van 'de manager' en managementwaarden, verzelfstandiging en de transformatie van (semi)publieke organisaties, schaalvergroting en professionalisering.

2.3 New Public Management en de universitaire bestuursorganisatie

Welke veranderingen in het hoger onderwijs in de jaren tachtig en negentig kunnen worden beschouwd als uitingsvormen van NPM? Een algemene tendens was een toenemende vraag om verantwoording van het gebruik van publieke middelen, en naar sturing in de allocatie van financiële resources om de efficiency te maximaliseren.³⁵ Deze tendens was verbonden met ontwikkelingen als professionalisering, competitie, performance-indicatoren en een sterke nadruk op onderzoeks- en onderwijsproductiviteit.³⁶ Marktdenken manifesteerde zich in het hoger onderwijs ook in andere vormen, waaronder contractonderzoek, private bijdragen van studenten en vraagsturing (van studenten en onderzoek).³⁷ Net als de bredere ontwikkelingen in de publieke sector, werden ook deze

29 WRR, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Den Haag 2014, p. 25.

30 P. de Rooy, 'Grote veranderingen in een klein land', in: P. de Rooy & H. te Velde, *Met Kok. Over veranderingen in Nederland*, Amsterdam 2008, p. 207.

31 B. Stellinga, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, Amsterdam 2012, p. 78-83.

32 WRR, *Van tweeluik naar driehoeken*, p. 28.

33 *Ibid.*, p. 25-26.

34 *Ibid.*, p. 27-28.

35 J. Milliken & G. Colohan, 'Quality or Control? Management in Higher Education', *Journal of Higher Education Policy and Management* 26(3) (2004), p. 383.

36 H. Willmott, 'Managing the Academics: Commodification and Control in the Development of University Education in the U.K.', *Human Relations* 48(9) (1995), p. 1005, 1023.

37 H.F. de Boer, 'Governance in het hoger onderwijs', in: H. van Hout, G. ten Dam, M. Mirande, C. Terlouw &

NPM-principes in verschillende Europese landen, op verschillende momenten en op verschillende manieren vormgegeven.³⁸

In Nederland was de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie onderdeel van een bredere transformatie van universiteiten. Met de invoering van de MUB kwam het primaat van besturen definitief te liggen bij het college van bestuur, de raden werden medezeggenschapsorganen (i.t.t. medebestuur) en er werd een raad van toezicht ingesteld. Ook werden de verhoudingen op de universiteiten gekanteld van een horizontale structuur naar een verticale structuur: bestuurders werden onder de MUB benoemd door hogere organen. De duale structuur waarin de universiteitsraad en het CvB gezamenlijk bestuur en beleid vormgaven veranderde in een monistische structuur.³⁹

Op basis van Hood (1991) en Boston (2011), gecombineerd met de hiervoor gememoreerde politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, laten zich vijf kenmerken van NPM destilleren die relevant zijn voor bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs. Een eerste element is het streven naar lineaire verantwoordingsrela-

ties, dat wil zeggen: eenvoudige en individuele relaties tussen principaal en agent met verticale verantwoordingsstructuren.⁴⁰ De rol van de opdrachtgevende actor (principaal) is gecentraliseerd, zodat er eenvoudige verantwoordingsrelaties zijn tussen de opdrachtgever en de uitvoerende partij (agent).⁴¹ Een tweede relevant element van NPM betreft het primaat van de manager boven de zelfstandige professionals. Managementvaardigheden worden daarvoor belangrijker.⁴² In het hoger onderwijs impliceert dit meer macht bij bestuurders en managers in het geval van beleidsvorming en minder invloed van hoogleraren, docenten en ander personeel, voor zover zij niet zelf een managementrol hebben. Ten derde wordt NPM gekenmerkt door een devolutie van verantwoordelijkheden binnen verschillende *governancelagen*. Dit wordt vaak gecombineerd met mechanismen die verslaglegging, monitoring en verantwoording verbeteren, zoals *ex post* verantwoording gericht op output, targets, performance en andere vormen van resultaat.⁴³ Een vierde kenmerk komt voort uit het fenomeen van de zich terugtrekkende overheid die aanstuurt op verzelfstandiging. Instellingen krijgen in dat verband meer autonomie op allerlei vlakken; dit zou meer bestuurlijke slagkracht vragen. Met het invoeren van de RvT onder de MUB werd vormgegeven aan de veranderende relatie tussen universiteit en over-

J. Willems, *Vernieuwing in het hoger onderwijs. Onderwijskundig handboek*, Assen 2006, p. 329.

38 Broucker & De Wit, 'New Public Management in Higher Education', p. 60.

39 De Boer e.a., *Gezonde spanning*, p. 14. De voorgeschiedenis van de MUB komt aan bod bij: H.J. van Rinsum & A. de Ruijter, 'Van Primus inter pares in de Universitas tot chief executive officer in the McUniversity: de decaan als hybride functionaris', in: L.J. Dorsman & P.J. Knegtman (red.), *Het universitaire bedrijf in Nederland, over professionalisering van onderzoek, onderwijs, bestuur en beheer*, Hilversum 2010, p. 37-53; L.J. Dorsman, 'Professionalisering als probleem. De val van een college van bestuur', in: L.J. Dorsman & P.J. Knegtman (red.), *Het universitaire bedrijf*, Hilversum 2010, p. 53-72; David Baneke, 'Sterrenkunde na Oort. De veranderende bestuurscultuur in wetenschap en universiteit in de jaren zeventig en tachtig', *BMGN 129* (2014), p. 25-54.

40 Boston, 'Basic NPM Ideas and their Development', p. 20-21.

41 B. Voorn, M. van Genugten & S. van Thiel, 'Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and research agenda for joint service delivery', *Public Administration* 97 (2019), p. 673-674.

42 Boston, 'Basic NPM Ideas and their Development', p. 20-21.

43 Boston, 'Basic NPM Ideas and their Development', p. 20-21; M. Bovens, 'Public Accountability', in: E. Ferlie, L.E. Lynn Jr. & C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford 2005, p. 198. P. Hogget, 'A New Management in the Public Sector?', *Policy and Politics* 19(4) p. 250.

heid. Waar de minister vóór de periode van de MUB het CvB van een universiteit direct kon aanspreken op prangende issues, vormde de nieuwe RvT een soort tussenschakel tussen de minister en het CvB.⁴⁴ Een vijfde kenmerk is schaalvergroting met de daarbij behorende toenemende complexiteit van het interne toezicht binnen de universiteiten. Een complexere organisatie maakt de inspraak van interne stakeholders – studenten en personeel – ten opzichte van het bestuur een grotere uitdaging.

Door NPM geïnspireerde hervormingen in het hoger onderwijs vertaalden zich in nieuwe bestuurlijke kaders, verankerd in concrete wetgeving. Duidelijk is dat deze *governance*veranderingen moeten worden gezien in het licht van bredere historische ontwikkelingen waarin de invloed van management, bedrijfsmatige methoden en technieken, verzelfstandiging, professionalisering en schaalvergroting toenamen. Samenvattend: hoewel NPM veel facetten kent, onderscheiden wij, in de context van de universitaire bestuursorganisatie, de volgende vijf potentieel relevante kenmerken:

- lineaire en verticale verantwoordingsrelaties met eenvoudige, individuele principaal-agent relaties;
- primaat van de manager boven de professional;
- devolutie van verantwoordelijkheden;
- verzelfstandiging van (semi)publieke organisaties;
- schaalvergroting en professionalisering.

3. Casus: implementatie MUB UvA

In het voorgaande is de introductie van nieuwe *governance*modellen in het hoger onderwijs *in abstracto* geschetst als onderdeel van grotere maatschappelijke en culturele ontwikkelingen en veranderende opvattingen over goed bestuur. Wie in meer detail naar het proces kijkt, ziet dat de implementatie van de MUB aan de meeste universiteiten allerminst van

zelfsprekend was. In ieder geval aan de UvA ging zij gepaard met veel discussie tussen de verschillende belanghebbenden. Verschillende stakeholders hadden uiteenlopende opvattingen over de ophanden zijnde bestuurshervormingen. We kunnen in de periode rondom de effectivering van de MUB (1995-2000) globaal de volgende partijen onderscheiden: bestuurders, studenten en personeel (te weten wetenschappelijk personeel, en technisch en administratief personeel).⁴⁵ Onder het regime voorafgaand aan de MUB – zoals in hoofdlijn vastgesteld in de zogenoemde Wet universitaire bestuurshervorming (WUB) uit 1970 – waren op centraal niveau vooral het CvB en de universiteitsraad van belang. De eerste was, vanaf midden jaren tachtig, samengesteld uit de rector (een hoogleraar), de voorzitter, en een derde lid. Het CvB functioneerde in feite als professioneel bestuur, ondersteund door een in de loop der tijd steeds omvangrijker geworden bestuurlijke staf. Het deelde de verantwoordelijkheid echter met de democratisch gekozen universiteitsraad, waarin studenten en personeel waren vertegenwoordigd. Met het invoeren van de MUB werden twee *governance*modellen aangereikt. Bij beide bleef het CvB bestaan en werd er een raad van toezicht (RvT) ingesteld, waarvan de leden door de minister zouden worden benoemd. In het ene model werd de universiteitsraad (met zowel studenten als personeel) gecontinueerd (maar nu als medezeggenschapsorgaan). In het andere model kwam er een centrale ondernemingsraad en een centrale studentenraad als twee separate medezeggenschapsorganen. Op faculteitsniveau had de UvA vóór de MUB grofweg een decanaat, een faculteitsraad en een faculteitsbestuur die gezamenlijk bestuur en beleid ontwikkelden. Na het invoeren van de MUB kwamen er een facultaire ondernemingsraad en een facultaire studentenraad. De

⁴⁴ De Boer, *Institutionele verandering in professionele autonomie*, p. 256.

⁴⁵ Deze stakeholders spelen een prominente rol in het debat dat beschreven wordt in de berichtgeving in universiteitskrant *Folia*.

verschillende raden kregen een adviesrecht met welomschreven bevoegdheden. Met de MUB werden nog enkele bestuursorganen geïntroduceerd, maar de voornoemde organen speelden een toonaangevende rol in de berichtgeving van *Folia*.

Allereerst het CvB. Het UvA-college steunde de hervormingsrichting van minister Ritzen en daarmee de MUB. Al jaren was duidelijk dat het UvA-college streefde naar meer bevoegdheden voor de decanen en meer macht voor de onderzoeksinstituten. Met de MUB werd hieraan tegemoet gekomen. Daar komt bij dat collegevoorzitter Jankarel Gevers zich een voorstander betoonde van het afschaffen van het recht van de universiteitsraad om de begroting vast te stellen.⁴⁶ Ook zou, aldus het CvB, de MUB een einde maken aan het ‘woud van verantwoordelijkheden’.⁴⁷ Kortom, het college bezag de MUB als een belangrijk instrument, waarmee de verantwoordingsrelaties aan de universiteit konden worden verbeterd.

Universiteiten hadden met het invoeren van de MUB in het collegejaar 1997-1998 nog wel keuzeruimte om de bestuursorganisatie op verschillende manieren in te vullen. In de discussie in de aanloop van de implementatie van de MUB zien we verschillende opties de revue passeren. Het CvB liet in 1996 weten dat het voor een bestuursstructuur met een aparte ondernemingsraad (OR) en studentenraad (SR) koos, zodat de inspraak van personeel en studenten werd gescheiden. Hierbij gaat het om een scheiding van de raden op zowel universiteits- als faculteitsniveau, dat wil zeggen gescheiden centrale raden en gescheiden facultaire raden. Het CvB gaf hiervoor een drietal argumenten. Ten eerste stelde collegevoorzitter Gevers dat ‘Elke grote organisatie [...] een ondernemingsraad [heeft], waarom zou de UvA het anders moeten doen?’ Met de keuze voor een onder-

nemingsraad zou de UvA in de pas lopen met de rest van Nederland.⁴⁸ Ten tweede zou een universiteitsraad nieuwe stijl te veel lijken op het oude stelsel. De keuze voor een OR maakt duidelijk dat er op een nieuwe manier verder werd gegaan, aldus het CvB. Ten derde stelde het college dat studenten en personeel verschillende belangen hebben. Die belangen zouden het beste behartigd kunnen worden in twee gescheiden raden.⁴⁹ Zo gezien wilde het CvB van de UvA uitdrukkelijk breken met het oude stelsel.

Interessant is het om te zien hoe het college van de UvA de MUB vervolgens uitwerkte en fine-tuned. Een opvallend voorstel betrof de invoering van een ‘senaat’. De ‘senaat’ was traditioneel – dat wil zeggen: tot in de jaren zestig – het voltallige hooglerarencorps. Op deze term werd nu dus teruggegrepen, maar in dit voorstel betrof het een college van grofweg veertig hoogleraren en hoofddocenten die het CvB zouden adviseren. Een argument hiervoor was dat de OR meer over onderwerpen als personeelszaken ging dan over onderwijs en onderzoek. Ook stelde het CvB voor een zogenoemd ‘centraal bestuurlijk overleg’ in te voeren (ook wel het managementteam (MT) genoemd door het college) dat bestond uit het CvB en de decanen. Het MT zou zich moeten richten op beleidszaken die de gehele universiteit aangingen.⁵⁰ Op faculteits-, instituut- en afdelingsniveau koos het college voor een eenhoofdige leiding, een ‘professionele decaan’, directeur of afdelingshoofd.⁵¹

48 M. Hurenkamp, ‘Keuze voor ondernemingsraad wekt verbazing. Universiteitsraad verdwijnt definitief’, *Folia* 1997/18, p. 4; M. Hurenkamp, ‘Gevers wil civitas terug. Hindernissen voor ondernemingsraad’, *Folia* 1997/19, p. 2.

49 R. Brouwer, ‘College van bestuur wil radicale breuk met het verleden’, *Folia* 1997/21, p. 1.

50 R. Brouwer, ‘UvA voert senaat weer in. “Academic professionals vormen de hardcore”’, *Folia* 1997/30, p. 1-2.

51 ‘Faculteiten krijgen eenhoofdige leiding. Nieuwe raden moeten nog instemmen’, *Folia* 1997/7, p. 9.

46 E. Kreulen, ‘College steunt “richting” van hervorming bestuursstructuur’, *Folia* 1995/3, p. 3.

47 E. Kreulen, ‘UvA beslist zelf over democratie. Wetsvoorstel laat veel open’, *Folia* 1996/5, p. 2.

Bezien we vervolgens de visies van de universiteitsraad (UR), bestaande uit personeel en studenten, op de voorstellen. Deze stonden op een aantal punten haaks op die van het college. De kritiek betrof allereerst de MUB als zodanig en daarnaast de manier waarop het CvB de MUB vertaalde naar de UvA. Bovenal was de UR principieel tegen het afschaffen van medebestuur, omdat dit de democratische principes doorkruiste.⁵² De raad stelde dat door het budgetrecht naar de RvT te verplaatsen, de universitaire gemeenschap haar macht zou verliezen. Juist die was nodig voor bestuurskracht en draagvlak om beslissingen uit te voeren.⁵³ Ook de centralisatie van de bestuurlijke macht kon niet op instemming rekenen van de UR. ‘Nu heb je een goede verstandhouding tussen de diverse raden en commissies, en is de macht in ieder geval niet heel erg gecentraliseerd. Maar wanneer de MUB en de plannen van de commissie-Gevers doorgaan, komt straks alle macht in handen van de decanen en het college van bestuur. Controle daarop is dan niet meer mogelijk omdat de bestaande overlegstructuur teniet is gedaan’, aldus UR-lid Harry Vorst. De studenten in de UR betoogden bovendien dat gescheiden belangenbehartiging zou leiden tot versnippering van de besluitvorming.⁵⁴ Geïnstigeerd door de UR werd de discussie gedurende de collegejaren 1995-1998 steeds intensiever. Uit berichtgeving over uitspraken van UR-voorzitter S.S. Notohadinegoro blijkt dat met name de vermeende hiërarchische structuur van de MUB op felle kritiek kon rekenen. De UR-voorzitter stelde dat de raad grote bezwaren had tegen het voorstel om de bevoegdheden voor besluitvorming te centra-

liseren.⁵⁵ We zien dit terug bij de verschillende fracties van de toenmalige UR. De grootste fractie, Progressief Personeel, dreigde zich zelfs op te heffen, tenzij de OR in de toekomst wel instemmingsrecht zou krijgen op gezichtsbepalend beleid.⁵⁶ Ook had de UR bezwaar tegen het plan van het CvB om een eenhoofdige leiding op faculteits-, instituut- en afdelingsniveau in te stellen. Juist meerhoofdige bestuur zou volgens de UR de invloed van personeel en studenten op het faculteitsbeleid waarborgen.⁵⁷ In eerste instantie waren er louter kritische geluiden te horen vanuit de UR over de MUB, maar dit veranderde rond de implementatie van de nieuwe bestuursstructuur. Fractievoorzitter van Progressief Personeel, Jan Simons, stelde in februari 1997 het ‘eens [te zijn] met de overweging van het college dat een ondernemingsraad een betere jurisprudentie en regeling van bevoegdheden kent.’⁵⁸ Daarnaast benoemde de voorzitter van de eerste Centrale Studentenraad (CSR), Suzanne Kröger, de voordelen van het nieuwe districtenstelsel waarin leden van de CSR direct werden gekozen in plaats van (indirect) door de facultaire raden. De studenten die gekozen werden (twee per faculteit) waren tegelijkertijd lid van de facultaire raad, wat garant stond voor effectieve informatieoverdracht.⁵⁹ Daarnaast gaf Astrid Keijser (lid CSR namens het bètacluster) aan dat het CvB onder de MUB juist beter naar de

52 E. Kreulen, ‘College steunt “richting” van hervorming bestuursstructuur’, *Folia* 1995/3, p. 3.

53 E. Kreulen, ‘Raad hekelt bestuurshervorming. Conflict met college’, *Folia* 1995/7, p. 17.

54 E. Kreulen, “Heeft het eigenlijk wel zin dat wij dit bespreken?” Student-strategen in universiteitsraad hebben het nu al moeilijk’, *Folia* 1995/6, p. 3.

55 “Wetsvoorstel Ritzen is hinderlijke inmenging”. Protest tegen “tuig uit de jaren zestig”, *Folia* 1996/3, p. 1.

56 M. Hurenkamp, ‘Progressief Personeel dreigt zich op te heffen’, *Folia* 1997/20, p. 1.

57 ‘Faculteiten krijgen eenhoofdige leiding. Nieuwe raden moeten nog instemmen’, *Folia* 1997/7, p. 9.

58 R. Brouwer, ‘Progressief Personeel slaat om. “Wij vinden een ondernemingsraad ook beter dan universiteitsraad”’, *Folia* 1997/25, p. 1.

59 ‘Studentenraad direct gekozen. “Dit is een heel mooi compromis”’, *Folia* 1998/33, p. 16.

raad luisterde, omdat de CSR niet meer als bedreiging werd gezien.⁶⁰

De Centrale Ondernemingsraad (COR) was in de berichtgeving na het effectueren van de MUB kritischer, wat erop lijkt te wijzen dat het personeel minder op had met de MUB dan studenten. De kritiek gold met name de plannen voor de vormgeving van het facultair bestuur. De COR pleitte voor een sterkere positie van de afdelingshoofden ten opzichte van de instituutdirecteuren. Afdelingshoofden, als verantwoordelijken voor het personeelsbeleid, zouden het best in staat zijn om te bepalen welke taken bij welke medewerkers pasten. De directeuren konden weliswaar taken vaststellen, maar afdelingshoofden zouden vervolgens in overleg met de instituutdirecteuren de meest geschikte medewerker aan die specifieke taak kunnen koppelen. Dit stond haaks op de plannen van het CvB, waarin onderzoek en onderwijs werden ondergebracht in afzonderlijke instituten met een eigen budget. In dit voorstel werd door de directeuren van de instituten personeel ‘ingekocht’ bij de afdelingen, die fungeerden als een soort uitzendbureau.⁶¹ Midden in deze roerige periode, op 6 augustus 1998, overleed plotseling een van de hoofdrolspelers van het implementatieproces van de MUB op de UvA, de kleurrijke collegevoorzitter Jankarel Gevers, wat binnen de universiteit als een schok kwam. Uit de berichtgeving blijkt dat het beleid ten aanzien van de modernisering van de *governance*, onder de nieuwe door de RvT aangestelde voorzitter Sijbolt Noorda, werd gecontinueerd.⁶² De verschillende stakeholders reflecteerden in collegejaar 1997-1998

op de invoering van het nieuwe stelsel van medezeggenschap onder de MUB. Daarbij schetste het CvB een positief beeld. Problemen zouden zich alleen voordoen vanwege onwennigheid. De opdeling van de raden – met een studentenraad en ondernemingsraad – werd nu door de belanghebbenden (studenten en medewerkers) als positief gezien. Door niet meer gezamenlijk te vergaderen werd voorkomen dat er twee blokken ontstonden, aldus Ottho Heldring, voorzitter van de COR. Ook de voorzitter van de CSR in het collegejaar 1998-1999, Maarten Blankevoort, sprak zijn tevredenheid uit over de gescheiden raden, die leidden tot betere focus in de agenda.⁶³

Samenvattend kan gesteld worden dat de plannen voor de MUB aan de UvA van meet af aan voor stevige discussies zorgden. Het CvB wilde nadrukkelijk breken met het oude stelsel en ambieerde de *governance*structuur op de universiteit te vereenvoudigen en te verhelderen door meer bevoegdheden te concentreren bij het CvB en de decanen, en gescheiden medezeggenschapsraden in te stellen. Personeel en studenten hadden fundamentele kritiek op de plannen voor de hervorming van de bestuursstructuur, maar na invoering van het nieuwe *governance*model verschoof deze naar kritiek op detailniveau.

4. De implementatie van de MUB aan de UvA als een vorm van NPM?

In paragraaf 2 zagen we dat NPM een contextafhankelijk begrip is; het is een containerbegrip met een divers palet aan nationale en institutionele interpretaties. In de Nederlandse context resulteerde NPM in de publieke sector in een heroverweging van de overheidsuitgaven, zelfstandiging en deregulering en groeiende invloed van ‘de manager’. We onderscheidden vijf NPM-facetten die voor het hoger onderwijs potentieel van belang waren: (1) lineaire en verticale verantwoordingsrelaties met individuele

60 R. Brouwer, “Als je plezierig praat hoef je toch het Maagdenhuis niet te bezetten?”. De redelijkheid van de nieuwe studentenraden, *Folia* 1998/37, p. 6.

61 ‘Ondernemingsraad bepleit “zwaardere” voorzitters. Een discussie over universiteitsreglement’, *Folia* 1998/24, p. 3.

62 R. Brouwer, ‘Sijbolt Noorda benoemd tot voorzitter college van bestuur. Raad van Toezicht kiest voor continuïteit’, *Folia* 1999/18, p. 1.

63 ‘Raden willen apart verder. “Samen vergaderen geeft alleen spanning”’, *Folia* afl. 32, p. 6.

principaal-agent-relaties; (2) primaat van de manager boven de professional; (3) devolutie van verantwoordelijkheden; (4) verzelfstandiging van (semi)publieke organisaties; (5) schaalvergroting en professionalisering. In deze paragraaf bespreken we welke van deze NPM-facetten terugkomen in (de discussie over) de implementatie van de MUB aan de UvA. Hierbij moet opgemerkt worden dat de actoren zelf vaak eclectisch te werk gingen in hun zoektocht naar nieuwe vormen van *governance*. De duiding van het transformatieproces als onderdeel van NPM is dus voor onze rekening en bedoeld om helderheid te verschaffen in een discussie die destijds soms breed uitwaierde.

Het vertrekpunt van het UvA-CvB was dat de MUB het 'woud van verantwoordelijkheden' kon wegnemen. Om dat te bereiken koos het CvB voor een *governancemodel* waarin de universiteitsraad werd gesplitst in een studentenraad en een ondernemingsraad. Omdat de bevoegdheden veranderden van medebestuur naar medezeggenschap, er op faculteitsniveau sprake was van eenhoofdige leiding en bestuurders werden benoemd door hogere bestuursorganen, kan worden vastgesteld dat het NPM-facet 'lineaireenverticaleverantwoordingsrelaties met individuele principaal-agent-relaties' herkenbaar is. Er was geen sprake meer van meerdere principalen zoals in het verleden wel het geval was, onder andere in de vorm van het gezamenlijke bestuur van het CvB en de universiteitsraad.

Wanneer we het NPM-facet 'primaat van de manager boven de professional' leggen naast de casus-UVA, zien we een tweeledig beeld. Enerzijds werden er onder de MUB op de UVA veel meer bevoegdheden aan bestuurders toegekend, bijvoorbeeld aan het CvB, de decanen-nieuwe stijl en de RvT. Daartegenover staat dat het college een senaat instelde bestaande uit zo'n veertig hoogleraren en docenten. Hiermee werd de macht dus niet simpelweg van de professional naar de manager verschoven. Dit orgaan had echter een adviserende rol en in de

praktijk zou moeten blijken wat de bestuurlijke invloed van de senaat was. Dat die misschien niet al te groot zou zijn, bleek al uit een ander voorstel, namelijk het instellen van het zogenoemd 'centraal bestuurlijk overleg'. Dat werd – veelzeggend – ook wel aangeduid als 'managementteam' (MT). Het MT bestond uit het CvB en decanen en ging over het centrale universiteitsbeleid. De keuze voor de term 'managementteam' verraadt het door NPM-geïnspireerde denken. Zo gezien groeide in de context van de UvA op universitair niveau de macht van de manager, maar was deze niet compleet. Op faculteits-, instituut- en afdelingsniveau zien we deze tendens in nog sterkere mate. Het UvA-college koos nadrukkelijk voor een eenhoofdige leiding bij de voornoemde organisatieelagen waarmee de bestuurlijke invloed van de professional kleiner werd.

Wanneer we naar het NPM-facet 'devolutie van verantwoordelijkheden' kijken, kan worden geconstateerd dat dit in het debat geen grote rol speelde. Er werd wel in algemene zin gesproken over de verantwoordelijkheden in de nieuwe bestuursorganisatie, maar nauwelijks over de vraag welke specifieke verantwoordingsmechanismen de nieuwe *governance* moesten ondersteunen. Over NPM-gedreven vormen van *ex post* verantwoordingsmechanismen, zoals performancerapportages, werd in de discussie nog niet gesproken. Nader longitudinaal onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre de MUB een factor was in de opkomst van verantwoordingsmechanismen gericht op output, targets, performance en resultaten op langere termijn.

Plaatsen we de casus in de context van een vierde NPM-facet, 'verzelfstandiging ten opzichte van de overheid', dan kan allereerst worden geconstateerd dat dit punt niet het heetste hangijzer was in de discussie binnen de universiteit, hoewel het – onder andere door de instelling van de RvT – wel onderdeel is van de MUB. Er vielen wel enkele kritische geluiden te beluisteren over de instelling van een RvT, maar na enige tijd werd dit onderdeel van de MUB als

gegeven beschouwd en de primaire aandacht ging naar de hervorming van de raden.

Ten slotte is het laatste potentieel relevante NPM-facet, 'schaalvergroting en professionalisering', niet als apart aandachtspunt gedetecteerd in de discussie in *Folia* in de periode rond de invoering van de MUB. Ook hier geldt dat nader longitudinaal onderzoek zou moeten uitwijzen hoe de discussie over groei van de universiteit, veranderend bestuur en wetgeving, precies is verlopen en of de MUB daarin een factor was.

Samenvattend kan gesteld worden dat met name de eerste twee door ons onderscheiden facetten van het NPM-denken – de veranderde verantwoordingsrelaties en het primaat van de manager – de aandacht trokken in het debat aan de UvA. Toch is er geen sprake van een rechttoe rechtaan toepassen van NPM-principes aan de universiteit. Alleen al het instellen van een orgaan als de senaat suggereert dat niet geheel werd gebroken met eerdere universitaire *governance* modellen. Ook kwamen lang niet alle potentieel relevante NPM-facetten in de discussie over de MUB aan bod. Het is vooral nog een open vraag in hoeverre de (latere) opkomst van nieuwe verantwoordingsmechanismen en een meer output-gedreven *governance* als een gevolg van de MUB kunnen worden gezien.

5. Conclusie

De implementatie van de MUB aan de UvA laat zien dat er overeenkomsten zijn met op NPM gebaseerde *governance* modellen, maar ook verschillen. De centrale vragen – (1) Hoe keken verschillende partijen binnen de UvA aan tegen bestuurlijke vernieuwing, in het bijzonder tegen de MUB? (2) In welke vorm werd de MUB, mede als gevolg van interne debatten, uiteindelijk aan de UvA geïmplementeerd? (3) In hoeverre kan de interpretatie van de MUB aan de UvA worden geduid als NPM? – zullen in deze paragraaf worden beantwoord. Na een analyse van de voor het universiteitsbestuur potentieel relevante NPM-principes in paragraaf 2, zagen we in paragraaf 3 hoe het

UvA-CvB deze principes deels omarmde en wilde breken met het oude *governance* model. Het personeel en de studenten bekritiseerden de bestuurlijke hervormingen in eerste instantie. Deze kritiek was primair gericht op het afschaffen van medebestuur, centralisatie van de besluitvormingsbevoegdheden en vrees voor het verlies van draagvlak voor beleid.

In paragraaf 4 werd de casus-UvA doorgelicht aan de hand van het NPM-frame. NPM-elementen die terugkwamen in het nieuwe *governance* model waren met name de 'vereenvoudigde' verantwoordingsrelaties en de centralisatie en verschuiving van de bestuurlijke macht van de professional naar het management. Tegelijkertijd werd echter een 'senaat' ingesteld, wiens adviesfunctie in de praktijk echter in geen verhouding bleek te staan tot de bestuurlijke slagkracht van het management (CvB en de decanen).

Vervolgonderzoek met behulp van verschillende methoden, zoals onderzoek naar meerdere mediabronnen, archiefonderzoek naar aantekeningen, notulen en verslagen van bestuursvergadering, en interviews kan deze eerste exploratie van de interpretatie van de MUB aan de UvA verder valideren of corrigeren. Aansluitend zou vergelijkend onderzoek een belangrijke rol kunnen spelen bij de vraag hoe de invoering van de MUB bij andere universiteiten plaatshad en wat de overeenkomsten en de verschillen waren tussen de universiteiten. Bovendien kan longitudinaal onderzoek uitwijzen welke plek de MUB heeft in de langetermijnontwikkelingen in de bestuursorganisatie van de Nederlandse universiteiten. Een dergelijke studie kan worden benut ten behoeve van toekomstige beleidsvorming.

6. Discussie

De introductie van de MUB werd door toenmalige criticasters binnen de UvA beschouwd als een grote breuk. Hierin speelde ongetwijfeld het sentiment mee dat het aan de universiteiten vreemde NPM-denken werd geïntroduceerd, al werd dit destijds niet altijd als zodanig geke-

rakteriseerd. Toch is er, vanuit een langetermijnperspectief, ook sprake van een meer geleidelijk proces. Met de MUB werd aan de Nederlandse universiteiten weliswaar een nieuwe bestuursvorm geïntroduceerd, maar dat was niet voor het eerst. Universiteiten zijn dan wel eeuwenoude instellingen, en lijken daarmee een toonbeeld van continuïteit, maar toch is het bestuur van universiteiten door de eeuwen heen op steeds andere manieren vormgegeven. En de verschillende veranderingen in het bestuur van de tweede helft van de twintigste eeuw, zijn in feite onderdeel van een veelomvattend proces van de transformatie van de Nederlandse universiteit.⁶⁴

Aan Nederlandse universiteiten bestond er tot aan de WUB van 1970 in feite geen professioneel bestuur. De senaat (de hoogleraren) kende een grote mate van zelfbestuur voor wat betreft onderzoek en onderwijs; het college van curatoren (het curatorschap was een onbetaalde nevenfunctie) was verantwoordelijk voor beheer en financiën. Als organisaties waren universiteiten in feite een verlengstuk van de overheid, waarbij in het geval van de Rijksuniversiteiten, de minister eindverantwoordelijk was, een organisatievorm passend bij de periode van een sterke natiestaat. De voorgeschiedenis van de UvA wijkt enigszins af, omdat zij een gemeente-universiteit was, waarbij tot in de jaren zestig de directe invloed van het Amster-

damse gemeentebestuur groot was.⁶⁵ Stapsgevijs – en dus niet pas vanaf de jaren tachtig – werden universiteiten in de loop van de twintigste eeuw steeds autonomer ten opzichte van de overheid, waarbij ook professionalisering van het bestuur onontkoombaar werd. De eerste poging daartoe was de WUB uit 1970. Hierin werd het universitair bestuur gemodelleerd naar dat van de politiek, met een (uitvoerende) CvB en een (democratisch gekozen) universiteitsraad. Niet alle onderdelen van deze democratische georganiseerde universiteiten waren toekomstbestendig. Dat was wel het geval met het CvB, dat zou uitgroeien tot het professionele bestuur van de universiteit op centraal niveau.

De opvolger van WUB, de MUB, was, zoals we hebben gezien, geïnspireerd door enkele NPM-principes die sinds de jaren tachtig ook in andere sectoren van de maatschappij hun invloed hadden doen gelden. De vraag was welke elementen hiervan geschikt waren voor het bestuur van een universiteit. Hiervan hebben we er een aantal aangewezen in onze analyse, die ook destijds – blijkens de discussie in *Folia* – meteen de aandacht trokken. Hoewel de meer radicale elementen van NPM wellicht een grote breuk suggereren met de voorgaande periode – iets wat in ieder geval door kritische stakeholders binnen de UvA zo werd ervaren – kunnen meer algemene facetten ook als een logische volgende stap worden gezien in de voortgaande professionalisering van het universiteitsbestuur sinds het midden van de twintigste eeuw. Dat deze tevens als facetten van NPM-denken kunnen worden benoemd, is niet vreemd, daar universiteiten in hun organisatievorm altijd zijn beïnvloed door de context waarin ze functioneren. Tegelijkertijd heeft het eigen karakter van de universiteit ook gezorgd voor een specifieke invulling van NPM-princi-

64 J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten. De verdringing van Duitse door Amerikaanse invloeden op de wetenschapsbeoefening en het hoger onderwijs in Nederland, 1945-1995*, Den Haag 1997; vergelijk: S. Noorda, 'Beeldvorming en bestuur van de Nederlandse universiteiten', in: L.J. Dorsman & P.J. Knegtmans, *Universiteit, publiek en politiek. Het aanzien van de Nederlandse universiteiten, 1880-2010*, Hilversum 2012, p. 111-121; A. Flipse, 'Van maagd naar griffioen. Identiteit, profilering en corporate identity van de Vrije Universiteit Amsterdam sinds 1989', in: L.J. Dorsman & P.J. Knegtmans (red.), *Universiteit en identiteit. Over samenwerking, concurrentie en taakverdeling tussen de Nederlandse universiteiten*, Hilversum 2017, p. 71-89.

65 P.J. Knegtmans, *Professoren van de stad. Het Athenaeum illustre en de Universiteit van Amsterdam*, Amsterdam 2007, p. 404-411, p. 428-436.

pes, wat aansluit bij het idee dat NPM zelf een contextafhankelijk begrip is.

Wanneer we vooruit kijken, dan zien we dat in de periode na de invoering van de MUB ontwikkelingen als schaalvergroting en professionalisering belangrijker werden in het hoger onderwijs. Dit ging gepaard met een sterke opmars van *ex post* verantwoordingsmechanismen met nadruk op output, die in het huidige debat over rendementsdenken op de universiteit op forse kritiek kunnen rekenen. Sommige NPM-facetten zijn dus pas enige tijd na de implementatie van de MUB onderdeel geworden van de universitaire *governance*, waarbij nader onderzoek zal moeten uitwijzen of er een verband is met de MUB. Het is in ieder geval opvallend dat in 2016 in de Wet versterking bestuurskracht (WVB) de bevoegdheden van de universitaire inspraakorganen die onder de MUB waren ingeperkt, deels weer werden uitgebreid.

Zo werd met de invoering van de WVB het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen op de begroting nader geregeld. Bovendien kregen deze organen meer invloed op de benoeming van bestuurders via adviesrecht op de profielen, benoeming en ontslag. Een ander onderdeel is de grotere betrokkenheid van opleidingscommissies bij de vormgeving van de opleidingen. Dergelijke onderdelen lijken enigszins afstand te nemen van het NPM-denken, met name waar dat een verschuiving van bevoegdheden van professionals naar managers had behelsd. De recente (her)introduktie van *governance*-elementen in de WVB die nadrukkelijk het stakeholderengagement versterken, past bij de huidige politiek-bestuurlijke context, en een transformatie in de maatschappelijke opvattingen over goed bestuur. Geconstateerd kan worden dat in ieder geval op de voornoemde onderdelen de *governance*-veranderingen van de MUB hiermee zijn gecorrigeerd. Een nadere analyse zou moeten uitwijzen hoe de veranderingen zich in de tijd precies hebben voltrokken en hoe deze samenhangen met de veranderende bestuurscultuur.

Over de auteurs

F.J.N. van Berckel Smit MSc MA

Als promovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij houdt zich bezig met vraagstukken rondom governance, New Public Management en populisme. Zijn onderzoek ligt op het terrein van politieke geschiedenis, hoger onderwijs en de semiparticuliere sector.

Dr. A.C. Flipse

Als universiteitshistoricus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op verschillende aspecten van de transformatie van de Nederlandse universiteiten en de (organisatie van) wetenschap in de twintigste eeuw.