

# De gezagsverhoudingen binnen universiteit en hogeschool in verband met de taakdifferentiatie van het wetenschappelijk corps

*door Prof. Dr. E. W. Hofstee*

Naar ik aanneem hebt U allen de drukproef van mijn pre-advies voor de Academische Raad, in de vorm, waarin dit in „Universiteit en Hogeschool” zal verschijnen, ontvangen. Daar U verder vermoedelijk allen vrijwillig hier bent gekomen, ga ik er van uit, dat U het ook gelezen hebt. Ik zal dan ook niet trachten een samenvatting van het pre-advies te geven, maar proberen een enkel punt dat ik van belang acht, nog iets nader te bekijken.

Vooraf echter eerst een paar opmerkingen. Het spijt me, dat in de drukproef een paar stevige drukfouten voorkomen, die behoren tot de categorie van de „zinstorende drukfeilen”. Een enkele is van ietwat komische aard, b.v. daar, waar op blz. 12 wordt gesproken over het „opwekken” van „Nachwuchs” binnen het universitaire milieu in plaats van over het „opkweken”. In de tweede plaats wijs ik U er op, dat de tijd sinds de V.A.W.O. mij voor het eerst benaderde over een mogelijke bespreking van dit onderwerp, niet heeft stilgestaan. Door de Academische Raad is een commissie ad hoc, onder voorzitterschap van Prof. van Os uit Groningen benoemd, die zich met het vraagstuk van de structuur van het wetenschappelijk corps bezighoudt. Van deze commissie maak ik deel uit. Ze is reeds een heel eind opgeschoten met haar rapport, maar is nog niet gereed en onze opdrachtgever, de Academische Raad, is van de inhoud dus niet op de hoogte. Het spreekt daarom wel vanzelf dat ik over de mogelijke inhoud van het rapport hier vanmiddag niet kan spreken, al is het natuurlijk niet te vermijden, dat bepaalde achtergronden van de discussies in de commissie, in het gesprek van straks wel eens zullen doorklinken. Ik weet niet of het in de bedoeling ligt het rapport van de commissie t.z.t. te publiceren. Mocht dit het geval zijn, dan moet U natuurlijk niet verwachten, dat de inhoud van het rapport dan zal blijken geheel overeen te stemmen met de inhoud van mijn nota, die hedenmiddag het uitgangspunt vormt van de discussies, ook al draagt het rapport dan mijn handtekening. Als een commissie goed is dan bestaan de besprekingen niet uit een monoloog van één van de leden, ook al heeft dit lid zich van tevoren uitvoerig over het onderwerp in kwestie uitgelaten. Integendeel, hij leert van zijn medeleden en hij tracht een vorm van overeenstemming te vinden tussen de opvattingen van die medeleden en de zijne. Vanzelfsprekend mag dit echter niet leiden tot het opgeven van principiële denkbeelden en het streven naar compromissen

zonder wezenlijke inhoud. Gevaar hiervoor bestaat, dunkt me, in de Commissie Van Os echter niet.

Tijdens en na het schrijven van het pre-advies voor de Academische Raad heb ik uit de aard der zaak met veel mensen van allerlei soort over het onderwerp in kwestie gesproken. Daarbij is mij opgevallen, dat tegen de kern van de zaak, nl. het bewust aanvaarden van de wetenschappelijke medewerkers als volwaardige deelhebbers in het onderzoek- en onderwijsbedrijf van instituut en laboratorium en als volwaardige leden van de gemeenschap van wetenschapsbeoefenaars aan universiteit en hogeschool, in wezen niet erg veel oppositie bestaat. Op dit punt wil ik dan ook hier in mijn inleiding niet terugkomen.

Een vraagstuk echter waarover de meningen wel uiteenlopen, ook al aanvaardt men het zojuist genoemde uitgangspunt in principe, is de aard van de gezagsverhoudingen, die binnen instituut en laboratorium en in het algemeen binnen universiteit en hogeschool dienen te bestaan. Vooral nu onze inrichtingen van wetenschappelijk onderwijs zo snel in omvang groeien en de kosten de neiging vertonen om nog sneller toe te nemen dan het aantal studenten, dringt bij velen de vraag zich op, of de bestaande formele en informele bestuursvormen nog wel doeltreffend zijn. Niet zelden kan men de mening horen uitspreken, dat een andere bestuursvorm zou kunnen leiden tot een doelmatiger organisatie van onderwijs en onderzoek en dat zodoende onverantwoorde besteding van tijd en geld zou kunnen worden voorkomen. De min of meer stereotype klacht luidt, dat het wetenschappelijk corps bestaat uit een aantal individualisten, die hun gang gaan, zonder zich er veel van aan te trekken wat een ander doet en wat een ander zou wensen en zonder veel aandacht voor de wezenlijke belangen van het geheel te vertonen. Velen menen de oplossing te moeten zoeken in een straffere organisatie, met een duidelijke hiërarchische structuur waarbij, op verschillende niveaus, bepaalde personen een belangrijke zeggenschap zouden hebben over de wijze, waarop de onder hun leiding geplaatsten hun functie dienen te vervullen. Enkele onmiskenbare aanzetten tot de ontwikkeling van een dergelijke structuur vindt men in de huidige wet op het wetenschappelijke onderwijs, ook al is dit principe hierin zeker niet consequent doorgevoerd. Veel scherper komt deze gedachtengang naar voren in de ontworpen bijzondere wettelijke bepalingen voor de organisatie van de medische faculteit te Rotterdam. Men mag deze vermoedelijk wel zien als min of meer symptomatisch voor de wijze, waarop men zich voorstelt, een meer doelmatige structuur van het wetenschappelijk onderwijs in het algemeen te kunnen verwezenlijken. Het zal U duidelijk zijn, dat deze gedachtengang niet geheel in overeenstemming is met hetgeen ik heb gesteld op blz. 13 en 14 van mijn pre-advies, waar immers sterk de nadruk is

gelegd op de wenselijkheid van een collegiale vorm van bestuur van instituut en van laboratorium. Het lijkt me wenselijk, daar te verwachten is, dat ook in de discussies dit punt naar voren zal komen, hierop wat verder in te gaan.

Laat ik beginnen met duidelijk te stellen, dat ik er van overtuigd ben, dat op het ogenblik, in het algemeen gesproken, de coördinatie van de werkzaamheden binnen de inrichtingen van wetenschappelijk onderwijs op alle niveaus veel te wensen overlaat en dat bestuurlijk deze instellingen bepaald zwak zijn. Verbetering in dit opzicht acht ik noodzakelijk en urgent.

Is het nu echter zó, dat men de oplossing moet zoeken in het creëren van een uitgesproken hiërarchische structuur, waarbij de beslissingsbevoegdheden op verschillende niveaus zich duidelijk concentreren op bepaalde personen, zoals dit, althans formeel, in sterke mate b.v. het geval is bij de Amerikaanse universiteiten? Ik meen dit te moeten betwijfelen. Zou het inderdaad een juiste stap zijn om, nu men in het bedrijfsleven, waar deze hiërarchische structuur zo sterk domineerde, steeds sterker naar andere structuurvormen gaat zoeken en nu zelfs in het schoolvoorbeeld van een organisatie met een hiërarchische structuur, het leger, deze hoe langer hoe meer barsten gaat vertonen, de universiteit deze structuur op te leggen?

Bij de vraag welke organisatiestructuur onder bepaalde omstandigheden als de meest juiste moet worden beschouwd, spelen behalve psychologische en ideologische, ook technische factoren een belangrijke rol. Laten we de ideologische en psychologische aspecten een ogenblik buiten beschouwing en bepalen we ons tot de technische. Men kan dan stellen, dat een hiërarchische structuur met een sterke concentratie van de beslissingsbevoegdheid bij bepaalde individuen op verschillende niveaus, in wezen alleen kan werken, wanneer de aard der werkzaamheden van degenen, die aan een bepaalde figuur ondergeschikt zijn, zodanig is, dat deze leidende figuur die werkzaamheden in wezen geheel kan begrijpen en overzien. Hij moet deze als het ware zelf zo kunnen overnemen. Het leger in zijn traditionele vorm, was een typisch voorbeeld van deze situatie. De mogelijkheid van een dergelijke hiërarchische opbouw wordt in principe aangetast, zodra degenen die met elkaar moeten samenwerken, of althans een deel hiervan, een eigen specialistische deskundigheid bezitten, waardoor de aard van hun werk en de wijze, waarop zij het verrichten voor anderen geheel of ten dele een gesloten boek blijven. Het zonder meer geven van bevelen en opdrachten wordt dan een onmogelijkheid. Moet er gezamenlijk iets tot stand worden gebracht, dan moet overleg worden gepleegd, waarbij in wezen elke specialist moet uitmaken hoe en op welke wijze hij zijn bijdrage tot het gemeenschappelijke doel kan geven. Hij bepaalt daarmee tevens tot op zekere hoogte ook in hoeverre dit doel werkelijk bereikbaar is. Een ander aspect van een der-

gelijke samenstelling van een eenheid uit specialistische deskundigen is, dat de deelhebbers in deze eenheid niet onderling uitwisselbaar zijn en dat men voor verschillende doeleinden telkens ad hoc weer speciale werkgroepen moet samenstellen, die elk afzonderlijk hun eigen, tijdelijke structuur en eventueel hun eigen leiding vragen.

Het is de ontwikkeling van deze specialistische deskundigheid, die zowel in het leger, als ook in het bedrijfsleven, de vroegere, eenvoudige hiërarchische structuur aantast. Men kan een deskundige wel als kolonel hiërarchisch onder een generaal plaatsen, maar de generaal kan deze kolonel niet bevelen dingen te doen, waarvan de kolonel alleen weet of zij al dan niet kunnen. De generaal zal moeten overleggen. Wanneer het werk van de deskundigen enigszins los staat van de feitelijke operationele activiteiten van het betreffende orgaan, kan men nog een oplossing vinden, door de deskundigen min of meer apart te zetten van de operationele eenheid. Men kan dan in die operationele eenheid de strikte hiërarchie handhaven en de groep van deskundigen hun eigen structuur laten vinden. Zo kan men het research-laboratorium buiten de hiërarchie van de fabriek houden en specialistische activiteiten binnen het raam van de overheid, als dienst, min of meer los maken van het departementale apparaat. Maar als de deskundige specialisten doordringen tot de kern van het operationele apparaat, dan wordt hiermee een strenge hiërarchische structuur in feite onmogelijk en zal als van zelf een verschuiving plaats vinden in de richting van meer collegiale vormen van leiding en bestuur.

Het behoeft nauwelijks gezegd, dat bij universiteit en hogeschool, meer dan ergens anders, de specialistische deskundigheid van degenen die betrokken zijn bij de kern van hun taak, onderwijs en onderzoek, hoogtij viert. Dit gold van oudsher en dit geldt nog, en steeds in sterkere mate. Het is dan ook geen toeval, dat senaat en faculteit in onze samenleving vermoedelijk de bestuursorganen waren, waarin het collegiaal overleg in zijn meest uitgesproken vorm bestond. De Rector Magnificus bleef steeds primus inter pares en de curatoren waren steeds bijzonder huiverig, wanneer het ging om rechtstreekse bemoeiing met zaken van onderwijs en onderzoek.

De Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs laat deze collegiale bestuursvorm, voor zo ver het betreft Senaat en Faculteit, in wezen onaangetast, maar verwerpt deze voor het instituut, instituut hier genomen in de zin van een groep leden van het wetenschappelijk corps en andere personeelsleden, die ten behoeve van het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek in een bepaald vlak samenwerken. Hoewel de wet dit instituut (laboratorium) als formele eenheid feitelijk niet kent, bepaalt artikel 74 van de wet dat de wetenschappelijke medewerker *onder toezicht* staat van een hoogleraar (of hoogleraren) en regelt daarmee in wezen de gezagsverhouding tussen hoog-

leraar en wetenschappelijk medewerker binnen een instituut zodanig dat de tweede in een positie van afhankelijkheid t.o.v. de eerste wordt gebracht. Op een iets voorzichtiger wijze opent artikel 67.2 de mogelijkheid, dat ook de lector onder de leiding van een hoogleraar wordt geplaatst en nog voorzichtiger wordt in artikel 68.2 mogelijk gemaakt, dat de éne hoogleraar, wat de aard van zijn onderwijs betreft, onder de zeggenschap van een andere hoogleraar geraakt. Zo ligt dus in het algemeen in de wet de suggestie besloten, dat het instituut een lichaam is met een in sterke mate op één persoon gecentraliseerde leiding. Bij de universiteiten en hogescholen heeft men van de kant van faculteiten, senaat enz. in het algemeen een beleid gevoerd, waarbij men van een dergelijke structuur van een instituut uitging. Alleen met betrekking tot het gebruiken van artikel 68.2 is men, voor zo ver ik dit kan nagaan, nogal zeer voorzichtig geweest.

In mijn pre-advies heb ik uitvoerig betoogd, dat ik deze structuur niet aanvaardbaar vindt en uit hetgeen ik vandaag heb gezegd, kunt U opmaken, dat — naar mijn mening — theoretisch een dergelijke structuur ook niet houdbaar is, althans niet wanneer, zoals thans het geval is, meer en meer instituten worden tot omvangrijke lichamen, waarin een aanzienlijk aantal wetenschappelijke medewerkers aanwezig zijn, die zich hebben ontwikkeld tot volwaardige, gespecialiseerde wetenschapsmensen en docenten. In feite werkt deze structuur dan ook niet. Ze werkt alleen daar redelijk, waar in wezen bestuur en besluitvorming toch collegiaal zijn, of daar waar de leidende hoogleraar door de jeugd van zijn medewerkers of door zijn bijzondere persoonlijke eigenschappen, als vanzelfsprekend, als de gezaghebbende figuur wordt aanvaard. In zeer vele gevallen is de leiding uiterst zwak, of ontbreekt praktisch en gaat in feite iedereen zijn eigen gang. Dat het dan vaak nog redelijk goed gaat is toe te schrijven aan het persoonlijk gevoel van verantwoordelijkheid en de goede wil van de betrokkenen. Niet zeldzaam zijn echter ook de gevallen, waar voortdurende spanningen, latente en soms openlijke conflicten bestaan, die de sfeer vergiftigen en het werk in hoge mate schaden. Een enkel conflict komt zo nu en dan naar buiten, schrikt dan de betrokkenen op en doet de buitenwereld het hoofd schudden over die universitaire wereld. Veel meer echter blijft binnenskamers en ontsnapt zelfs aan de aandacht van de rector en van de curatoren. Een duidelijk gestelde collegiale verantwoordelijkheid van alle volwaardige deelhebbers aan onderwijs en onderzoek binnen een instituut voor de leiding hiervan zou, naar mijn overtuiging, niet alleen grotere bevrediging geven aan de betrokkenen, maar zou in het algemeen eerder leiden tot een *duidelijker* leiding dan tot een *zwakkere* leiding, vergeleken met de bestaande situatie, en zou in vele gevallen inwendige spanningen en conflicten kunnen voorkomen.

Ik ben het dus in het geheel niet eens met degenen, die menen, dat door het concentreren van gezag en verantwoordelijkheid binnen de universiteiten op bepaalde figuren, de rector, de decaan van de faculteit, de hoogleraar-directeur van een instituut enz. de doelmatigheid van het apparaat als geheel zou worden verbeterd. Integendeel, een dergelijke structuur is in tegenspraak met de technische eisen, die aan een functioneren van een geheel, opgebouwd uit specialistische deskundigen, moet worden gesteld en leidt te gemakkelijk tot moeilijkheden.

Misschien zal men mij de vraag stellen of ik meen, dat de bestaande kwalen, die ik in het begin van mijn inleiding erkende, weggenomen zouden worden als men de vormen van het collegiaal bestuur ook maar doortrekt tot de instituten. Bepaald niet. Het zou mij te ver voeren, in het kader van onze besprekingen van vandaag, wanneer ik uitvoerig mijn mening over deze aangelegenheid zou willen geven. Iets zou ik er toch wel over zeggen. Men zou het zo kunnen stellen, dat wat aan onze universiteiten en hogescholen ontbreekt, is niet, dat — behalve dan naar mijn mening bij de instituten — de officiële *verantwoordelijkheden* verkeerd liggen, maar dat het met de *verantwoording* zo slecht gesteld is. Besturen is niet alleen beslissingen nemen, maar zorgen dat deze beslissingen op deugdelijke gronden worden genomen en zorgen, dat deze beslissingen ook inderdaad worden nageleefd.

Deze naleving moet gecontroleerd kunnen worden en moet ook inderdaad worden gecontroleerd. Aan het goed funderen van beslissingen, het handhaven van deze beslissingen en het vragen van verantwoording van de betrokkenen ontbreekt binnen de universiteit veel. Het wemelt binnen die universiteit van besluiten en regels die niet worden nagekomen. Van een duidelijke planning van onderzoek en onderwijs is ondanks artikel 59 van de Wet W.O. — dat trouwens alleen van onderwijs spreekt — geen sprake en als gevolg daarvan nog minder van controle op- en evaluatie van de uitvoering van de plannen achteraf. Geld voor onderzoek en onderwijs wordt meestal, tenzij het gaat om grote extra-bedragen, op grond van uiterst summiere gegevens verstrekt. Verantwoording met betrekking tot de vraag of de gelden voor het aangegeven doel — indien inderdaad een doel enigszins duidelijk is geformuleerd — is gebruikt en of het op de meest doelmatige wijze is gebruikt, vindt feitelijk niet plaats. De verantwoording beperkt zich in de regel tot het zuiver comptabele. Ongeveer hetzelfde als met betrekking tot het gebruik van de materiële uitgaven werd opgemerkt, geldt met betrekking tot het gebruik van personeel. Of technici, analisten, secretaressen, bibliotheekbeambten enz. op werkelijk rationele wijze binnen het kader van het geheel worden tewerkgesteld, weet eigenlijk niemand. Er is geen enkele reden om in het algemeen aan de goede bedoelingen van de betrokkenen te twijfelen, maar behalve in het geval waar iemand toe-

vallig een hobby heeft voor bedrijfseconomisch denken, komt van een systematische beoordeling van de efficiency, waarmee het apparaat van een laboratorium of instituut werkt, weinig of niets terecht. Men heeft er in het algemeen dan ook geen notie van, wat een bepaald onderzoek nu werkelijk kost. Hetzelfde geldt van de verschillende vormen van onderwijs. Het samenstellen van een totale begroting van universiteit of hogeschool uit de conceptbegroting van de verschillende onderdelen is dan in feite ook grotendeels een slag in de lucht, ook al hebben de besturen meestal wel een zeker gevoel, waar het geld goed en waar het minder goed is besteed. Dit systeem van de losse hand was nog min of meer verdedigbaar in de tijd toen onze inrichtingen van wetenschappelijk onderwijs klein en overzichtelijk waren en de bedragen waarom het ging, ook relatief, klein. Nu het gaat om enorme bedrijven, waar miljoenen omgaan, is het niet meer verdedigbaar.

Men zal bij de universiteiten en hogescholen, met name in de instituten, er toe moeten komen, zowel het onderwijs als het onderzoek nauwkeurig te plannen. Bij een dergelijke planning zal men niet alleen duidelijk moeten aangeven wat men wil en hoe en waarom men het wil doen, maar ook zal men zo nauwkeurig mogelijk moeten schatten, welke materiële en personele middelen men nodig denkt te hebben om het gestelde doel te bereiken. Uit de aard der zaak zullen deze plannen, in het bijzonder wat het onderwijs betreft, moeten passen in de meer globale plannen en de regels welke door een hoger liggend orgaan (sub-faculteit, faculteit enz.) zijn ontworpen. Regelmatig zal moeten worden gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van de plannen, de daarmee bereikte resultaten en met name ook over het daadwerkelijk gebruik van personele en materiële middelen. Het spreekt vanzelf, dat dergelijke plannen en verslagen niet alleen binnen eigen instituut moeten circuleren, maar ook bij de hoger liggende organen moeten terecht komen en daar moeten worden bestudeerd. Alleen op deze wijze kan men verwachten, dat men zich binnen de universiteiten meer bewust wordt van efficiency en doelmatigheid en dat werkelijk een stevige grondslag wordt verkregen, enerzijds voor een goede opzet van de begroting en juist gebruik van de beschikbare middelen, anderzijds voor een duidelijk onderwijs- en wetenschapsbeleid.

Het behoeft nauwelijks gezegd, dat de ontwikkelingsplannen, zoals de wet die thans eist, niet meer zijn dan een allereerste stap in de goede richting. Ze zijn te algemeen, te globaal en werken op te lange termijn om een reële invloed te kunnen uitoefenen op de dagelijkse gang van zaken.

Misschien zal men opmerken, dat men voor de realisatie van deze betere verantwoording binnen de universiteit toch weer de figuur van een soort

van „head of department” nodig heeft om deze zaken door te zetten. Naar mijn overtuiging zeker niet, ook al zal een voorzitter van een instituut er toe moeten bijdragen dat dit alles inderdaad gebeurd. In de eerste plaats is het echter van belang, dat er binnen het instituut een man is, die de nodige hulp kan verlenen bij een, uit administratief oogpunt gezien, goed opzetten van een plan, een manager dus, die een idee voor onderzoek of onderwijs, dat door een lid van het wetenschappelijk corps is uitgedacht, weet te vertalen in tijdschema's, in aantallen medewerkers, in kosten enz., en die ook bij het opmaken van de periodieke voortgangsrapporten en bij de uiteindelijke evaluatie, zijn medewerking kan verlenen. Het zal U duidelijk zijn, dat ik hiermee weer terug ben bij de figuur van de directeur, die in mijn nota zo'n belangrijke rol speelt. Dat deze in het algemeen voor een doelmatig functioneren van een instituut zorg moet dragen, heb ik in dit pre-advies reeds uitvoerig uiteengezet.

Een belangrijke functie zal bij dit alles aan de centrale leiding van de universiteit moeten toevallen. Daar zal men moeten zorgen dat aan planning en periodieke rapportage strikt de hand wordt gehouden en daar zal men in zijn contact met instituten, sub-faculteiten duidelijk moeten laten merken, dat men zich in zijn beleid door de op deze wijze verkregen gegevens laat leiden.

Tot zo ver dit uitstapje, dat misschien toch ook weer geen uitstapje was. Tenslotte kan men taakdifferentiatie en structuur van het wetenschappelijke corps slechts duidelijk zien, wanneer men ze plaatst binnen de structuur en de functie van onze inrichtingen voor wetenschappelijk onderwijs als geheel. In dit opzicht mijn nota nog een wat bredere basis te geven, was het doel van deze korte inleiding.