

Naar een beter besturingsmodel voor de Faculteit Geesteswetenschappen (FGw)

Eindrapport van de Werkgroep Herziening Besturingsmodel FGw, mei 2016

Vooraf

De Werkgroep Herziening Besturingsmodel FGw is ingesteld door het Dagelijks Bestuur van de FGw op 4 juni 2015 om de breed gedeelde perceptie van het gebrekkig functioneren van de facultaire bestuursstructuur nader te analyseren en een advies op hoofdlijnen ter verbetering uit te brengen. De werkgroep bestond uit Mieke Aerts (voorz.), Jacques Bos, Jeroen Jansen, Paul Koopman, Eleni Kouvelas, Erik Laeven, Matthijs Lok, Carlos Reijnen, Kati Röttger, Mees van Stiphout en Yde Venema.

De Werkgroep heeft aanvankelijk gestreefd naar eindrapportage per half november 2015. De problematiek bleek echter te complex voor deze termijn. De Werkgroep heeft zich namelijk willen baseren op de vele debatten over de universitaire en facultaire structuur die in het academisch jaar 2014/2015 hebben plaatsgevonden en ook op evaluaties van de bestuursstructuur die door diverse gremia in de FGw zijn geproduceerd. Verder hebben de werkgroepsleden onder meer gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Utrechtse, Leidse en Groningse zusterfaculteiten om te zien hoe de Amsterdamse situatie zich tot deze vergelijkbare faculteiten verhoudt.

Het leek de Werkgroep wenselijk om de facultaire gemeenschap nog in 2015 op de hoogte te brengen van de richting waarin binnen de Werkgroep werd gedacht. De Werkgroep heeft daarom per 16 december 2015 een Tussenrapport uitgebracht, waarover een openbare discussie plaatsvond op 15 januari 2016.

Op basis van die discussie en op basis van de daarna binnengekomen schriftelijke reacties, van onder meer de raden van het College en de Graduate School of Humanities en de Facultaire Studentenraad (FSR), heeft de Werkgroep vastgesteld dat het Tussenrapport in de faculteit op instemming kon rekenen voor wat betreft de schets van de bestuurlijke problemen en de uitgangspunten voor verbetering (zie hierna onder 1 tot en met 3). Wel bleek uit de reacties dat men van de Werkgroep meer precisie verwachtte over de voorgestelde verhouding tussen de diverse bestuurlijke niveaus in de faculteit. Verder bleek er weinig steun voor de door de Werkgroep geopperde opsplitsing of eventuele afschaffing van College en Graduate School. De door de Werkgroep voorgestelde instelling van één Faculteitsraad in plaats van twee afzonderlijke medezeggenschapsorganen voor staf en studenten werd over het algemeen positief ontvangen, maar bleek bij de FSR op bezwaren te stuiten.

Uiteraard heeft de Werkgroep goede nota genomen van de reacties op het Tussenrapport. Ook is aansluiting gezocht bij de rapportage van de andere door het DB ingestelde werkgroepen, vooral bij het rapport van de werkgroep Financiën. Dit heeft soms tot herziening van voorstellen uit het Tussenrapport geleid (bijvoorbeeld over College en School), maar soms ook niet (bijvoorbeeld over de Faculteitsraad). In alle gevallen echter hoopt de Werkgroep in ieder geval tot grotere duidelijkheid in haar overwegingen te zijn gekomen (zie hierna onder 4 tot en met 5, en Bijlage).

De Werkgroep is zich ervan bewust dat dit advies niet voor alles wat in de FGw als problematisch wordt ervaren een oplossing biedt. Zij is er wel van overtuigd dat een verbeterd en meer democratisch besturingsmodel allereerst tot breder gedragen probleemdefinities leidt en vervolgens tot meer transparantie bij het kiezen tussen oplossingen. Een besturingsmodel dat de betrokkenheid van de hele facultaire gemeenschap van meet af aan in het besluitvormingsproces integreert, kan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek alleen maar ten goede komen.

1. Algemene uitgangspunten

De FGw is de meest veelzijdige faculteit van de UvA. Het besturingsmodel moet in staat zijn om recht te doen aan de grote diversiteit in onderzoekstradities en onderwijsculturen en aan grote schaalverschillen tussen opleidingen en disciplinaire verbanden. Het moet tegelijkertijd interdisciplinariteit en andere dwarsverbanden niet belemmeren. De inzet van staf en studenten voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek moet worden bevorderd door reële vormen van zeggenschap en inspraak, die uitgaan van vertrouwen in de betrokkenheid bij de eigen werkeenheden. Tegelijkertijd moet een transparante afweging van belangen en beleidskeuzes mogelijk worden gemaakt, ook faculteitsbreed, waarbij mensen kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Elk denkbaar besturingsmodel staat dus voor grote uitdagingen en zal niet zomaar aan al deze vereisten in even grote mate kunnen voldoen. Verder zijn niet alle als problematisch ervaren aspecten van de werksituatie in de FGw terug te voeren op een besturingsmodel. De problemen van de afgelopen twee jaar werden immers versterkt door de noodzaak van ingrijpende bezuinigingen. Bovendien zijn veel aspecten van facultair beleid in feite een uitvloeisel van landelijk of universitair beleid dat soms al decennia geleden is ingezet. Niettemin is naar de mening van velen in de faculteit en ook naar mening van de Werkgroep wel duidelijk geworden dat het huidige besturingsmodel structureel zodanig tekortschiet, dat herzieningen noodzakelijk zijn.

2. Wat zijn de problemen in het huidige besturingsmodel?

Het huidige besturingsmodel beoogde, zoals in de Notitie Besturingsmodel van april 2014 te lezen viel, ‘meer samenhang in beleid te creëren en daadwerkelijke samenwerking te vereenvoudigen’. Tegelijkertijd werd ernaar gestreefd om ‘de zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de inhoud zo laag mogelijk in de organisatie te leggen’. Op zichzelf zijn dit twee lovenswaardige doelstellingen: zowel samenhangende beleidsontwikkeling op facultair niveau als ondersteunen van de autonomie van de werkeenheden. De potentiële spanningsverhouding tussen deze zaken is echter in het huidige besturingsmodel onvoldoende geadresseerd en zelfs versterkt. Dit vormt naar de mening van de werkgroep de kern van de problemen die velen ervaren. Het huidige besturingsmodel versterkt die spanningsverhouding op twee manieren:

- door een strikt, en bovendien centralistisch, doorgevoerde scheiding van zeggenschap (inclusief budgettering) over onderzoek, onderwijs en personeelsopbouw, die daarna in allerlei vormen van driehoeksoverleg, die slecht gedefinieerd zijn, weer bij elkaar moeten worden gebracht;
- door het ontbreken van herkenbare besluitvormingsplatforms waarop democratisch draagvlak kan worden gezocht voor beleidsbeslissingen (zoals moeilijke keuzes in tijden van bezuinigingen), waarvoor bestuurders ook ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Toelichting:

Men kan zich afvragen of een strikte scheiding van verantwoordelijkheden binnen de driehoek onderzoek, onderwijs, personeel wel wenselijk is, maar zelfs binnen dit model zijn binnen de FGw opvallend centralistische keuzes gemaakt. Zo kent de FGw slechts twee onderwijsinstututen, het College of Humanities (hierna College) en de Graduate School of Humanities (hierna School), en twee onderzoeksinstitututen: naast het Amsterdam Institute for Humanities Research het interfacultaire Institute for Logic, Language and Computation. Verwante faculteiten binnen de UvA (de FMG, de FNWI) en daarbuiten (Geesteswetenschappen in Leiden en Utrecht, Letteren in Groningen) hanteren een besturingsmodel waarin onderwijs en onderzoek georganiseerd worden door meerdere departementen, met soms bijbehorende instituten of Colleges en Schools. De afstand tussen opleidingen en afdelingen en het onderzoeks- en onderwijsbeleid lijkt daar kleiner. Het beleid kan daardoor beter aansluiten op verschillende wetenschappelijke culturen. Ook is het in dat soort modellen beter mogelijk ongewenste bijwerkingen van de scheiding tussen Bachelor en Master op te vangen.

Ironisch genoeg heeft het Amsterdamse model vergeleken met elders wel geleid tot een grote toename van de hoeveelheid bestuursfuncties (bijvoorbeeld 24 opleidingsdirecteuren in plaats van 6 hoofden onderwijs) en een toename van coördinatieproblemen en vergadertijd. In feite veronderstelt het bestuursmodel om in de praktijk tot werkbare verhoudingen te komen een grote hoeveelheid ‘driehoeksoverleg’, vooral op afdelings- en opleidingsniveau, waarvoor in de structuur geen duidelijke plaats is ingeruimd. De last van deze ‘nieuwe onoverzichtelijkheid’ wordt ook gedragen door het onderwijsondersteunend personeel en hoofden bedrijfsvoering. Vooral de positie van de opleidingsdirecteuren wordt als onduidelijk ervaren: zijn de opleidingsdirecteuren decentrale uitvoerders van het beleid van College en School of vertegenwoordigers van decentrale belangen op centraal niveau? Iets vergelijkbaars geldt voor de raden van het College en de School: zijn dit organen waar werkelijke besluitvorming plaatsvindt of alleen maar adviesorganen voor de twee onderwijsdirecteuren? Iets vergelijkbaars geldt ook voor de facultaire onderzoeksinstituten en de daaronder ressorterende Research Schools: kunnen de directeuren van deze, soms zeer grote instituten, een onderzoeksbeleid voeren zonder dat duidelijk is hoe dit aansluit bij de facultaire opleidingen? En hoe verhouden al deze opleidings- en afdelingsoverstijgende organen zich nu eigenlijk tot de afdelingsvoorzitters en capaciteitsgroepvoorzitters, die immers geacht worden het overzicht te houden per werkeenheid en het ‘thuisgevoel’ te bewaken?

Dat het bestuursmodel grote nadruk legt op faculteitsbreed beleid dat oude disciplinaire verbanden overstijgt zou een positief element kunnen zijn, maar dat komt niet goed tot zijn recht omdat dit beleid verdeeld wordt over de verschillende elementen van de driehoek. Eigenlijk bieden alleen de medezeggenschapsorganen (Ondernemingsraad en FSR) een platform voor een integrale discussie over beleidslijnen, maar dan met zeer beperkte zeggenschap en ook pas aan het eind van het besluitvormingsproces.

3. Hoe kan een beter bestuursmodel deze problemen voorkomen?

Gezien de voorgaande diagnose is de Werkgroep voorstander van een bestuursmodel waarin de volgende principes centraal staan:

1. Belangrijke beleidskeuzes worden op een duidelijk zichtbare manier gemaakt, waarbij gezocht wordt naar democratisch draagvlak.
2. Het subsidiariteitsprincipe is leidend voor het toekennen van zeggenschap, taken en bevoegdheden, dat wil zeggen: laag in de organisatie waar het maar kan, hoger als het moet.
3. Onderscheiden verantwoordelijkheden voor onderwijs, onderzoek en personeel zijn waardevol, maar moeten laag in de organisatie bij elkaar worden gebracht in duidelijk herkenbare werkeenheden.
4. Taken en bevoegdheden van sleutelfuncties en organen in het model worden veel duidelijker omschreven, met als gevolg ook betere criteria bij de werving voor deze functies en bij de evaluatie van het functioneren van de betrokken bestuurders en organen.

Op basis van deze principes onderscheidt de Werkgroep verbeteringen die de FGw met relatief kleine ingrepen in het huidige bestuursmodel op korte termijn kan realiseren en verbeteringen die meer tijd vergen en ook slechts op universitair of landelijk niveau kunnen worden doorgevoerd (zodanig met aanpassing van de relevante wetgeving).

4. Welke verbeteringen zijn op korte termijn wenselijk en mogelijk?

Onderscheiden verantwoordelijkheden: onderwijs

Het zwaartepunt in de onderwijsorganisatie komt parallel aan de huidige afdelingen te liggen, niet op het niveau van College en School, maar bij de opleidingsdirecteuren die verantwoordelijk zijn voor hun (cluster van) opleidingen. De afdelingen zijn nu ook al primair op onderwijsbasis georganiseerd, dus dat kan goed aansluiten. College en School blijven bestaan, want kunnen een waardevolle functie hebben als organen die zorg dragen voor de grote lijnen van het facultair onderwijsbeleid, de kwaliteitszorg van het onderwijs en het faciliteren van vernieuwing en

interdisciplinaire samenwerking. Wel worden budgetten en bevoegdheden belegd op het niveau van de opleidingsdirecteuren, op basis van een facultair vastgesteld allocatiemodel.

De Werkgroep adviseert voorts om voor wat betreft het onderwijs een reductie van het aantal bestuursfuncties te realiseren: minder opleidingsdirecteuren. Dat kan, daar waar clusters op BA-, dan wel MA-niveau, of ook als combinatie van BA- en MA-niveau, inhoudelijk of praktisch aanleiding geven tot samenvoegen. Het UvA-besturingsmodel verbiedt in principe een personele unie van opleidingsdirecteur voor de BA en opleidingsdirecteur voor de MA. Gezien het grote aantal opleidingen in de FGw en de soms geringe omvang van bepaalde opleidingen is het volgens de Werkgroep echter te rechtvaardigen om hiervoor aan de FGw een uitzondering toe te staan.

Onderscheiden verantwoordelijkheden: onderzoek

De FGw is van oudsher een faculteit waarin het onderwijs leidend is voor de planning. Het is een verdienste van het huidige besturingsmodel dat daarin een eigen verantwoordelijkheid voor het onderzoek wordt gedefinieerd. Net als voor het onderwijs geldt echter dat die eigen verantwoordelijkheid niet op centralistische wijze moet worden vormgegeven, maar zo laag mogelijk in de organisatie moet worden belegd. De huidige onderzoeksinstituten en research-schools dienen een eigen stem te houden in de totstandkoming van de formatieplannen op afdelingsniveau, maar op basis van een facultair vastgestelde relatie van onderzoekstijd tot onderwijsformatie. Zo kunnen de onderzoeksdirecteuren wel meebeslissen over de prioritering en inhoudelijke inkleuring van onderzoekstijd in het driehoeksoverleg binnen de afdelingen, maar niet zelfstandig onderzoekstijd herverdelen tussen afdelingen, of ingrijpen in het functiegebouw van een afdeling (bijvoorbeeld door onderzoekstijd te herverdelen tussen promovendi en vaste staf).

Bijeenbrengen van onderwijs, onderzoek en personeelsbeleid laag in de organisatie: de afdelingen

De afdelingen binnen de faculteit zoals ze nu bestaan hebben over het algemeen zowel genoeg massa als genoeg kleinschaligheid om te kunnen functioneren als de basale planningseenheden. In de afdelingen moeten onderzoek, onderwijs en personeelsbeleid samenkomen. Een groot probleem in het besturingsmodel 2014 is dat de afdelingen in feite geen formatie meer hebben: er worden op centraal niveau keuzes gemaakt met betrekking tot de verdeling van onderwijs- en onderzoeksbudgetten, die jaarlijks anders kunnen zijn. In plaats hiervan zouden afdelingen weer een duidelijk formatiekader moeten krijgen dat zij zelfstandig kunnen beheren, gebaseerd op een facultair allocatiemodel voor onderwijs- en onderzoeksbudget dat via de onderwijs- en onderzoeksinstituten in een duidelijke planningscyclus naar de afdelingen toekomt. Afdelingen zijn dan op basis van hun eigen strategisch personeelsplan, tot stand gekomen in driehoeksoverleg, verantwoordelijk voor de profilering van onderwijs en onderzoek.

De afdelingen zijn divers van omvang en hun relatie tot capaciteitsgroepen en opleidingen is heel verschillend. Afdelingen zouden daarom in vergaande mate hun eigen dagelijkse bestuursstructuur (driehoeksoverleg) moeten kunnen organiseren, mits maar een behoorlijk en regelmatig overleg tussen afdelingsvoorzitter, eventuele capaciteitsgroepvoorzitters, opleidings- en onderzoeksdirecteuren en hoofden bedrijfsvoering wordt geïnstitutionaliseerd, waarin de eigen beleidskeuzes transparant tot stand komen.

Heldere omschrijving van zeggenschap en verantwoordelijkheden

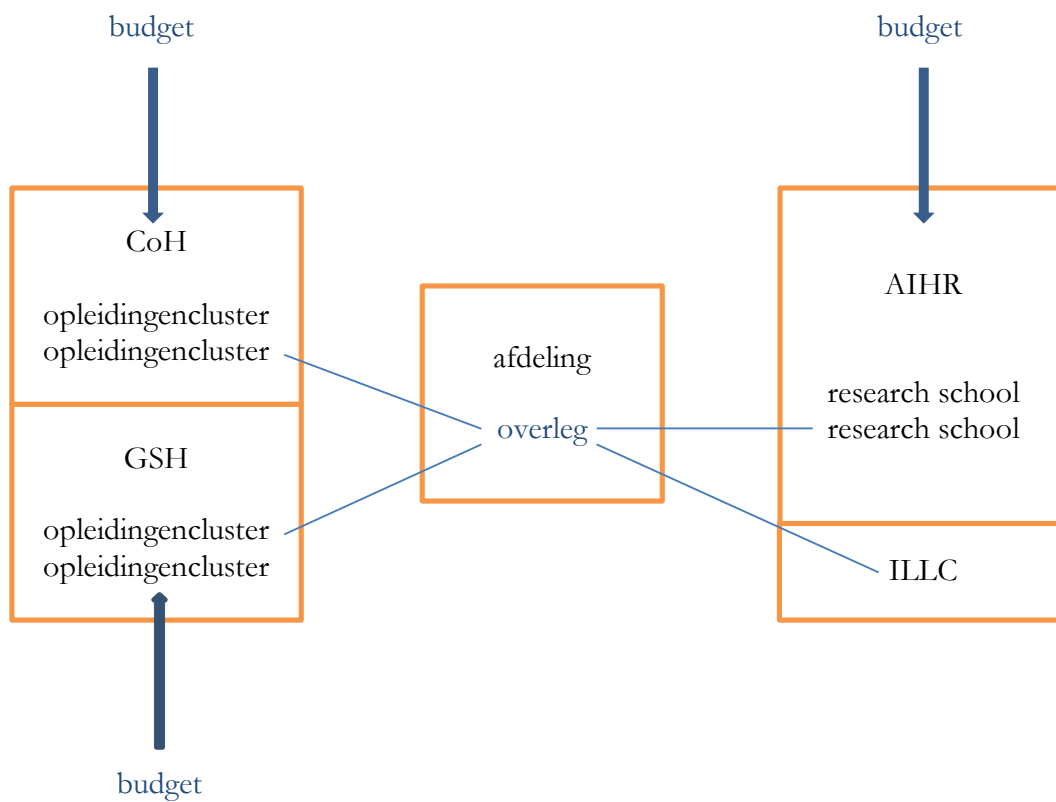
In het algemeen kan worden vastgesteld dat, willen de afdelingen hun centrale rol in de facultaire organisatie kunnen vervullen, verantwoordelijkheid en zeggenschap binnen het driehoeksoverleg op allerlei punten duidelijker moeten worden omschreven dan in het huidige besturingsmodel gebeurt. In het bijzonder geldt dit voor de rol van de opleidingsdirecteuren, de (directeuren van)

onderzoeksinstituten en research schools, maar ook voor de rol van bedrijfsvoering, ondersteunend personeel en beleidsstaf.

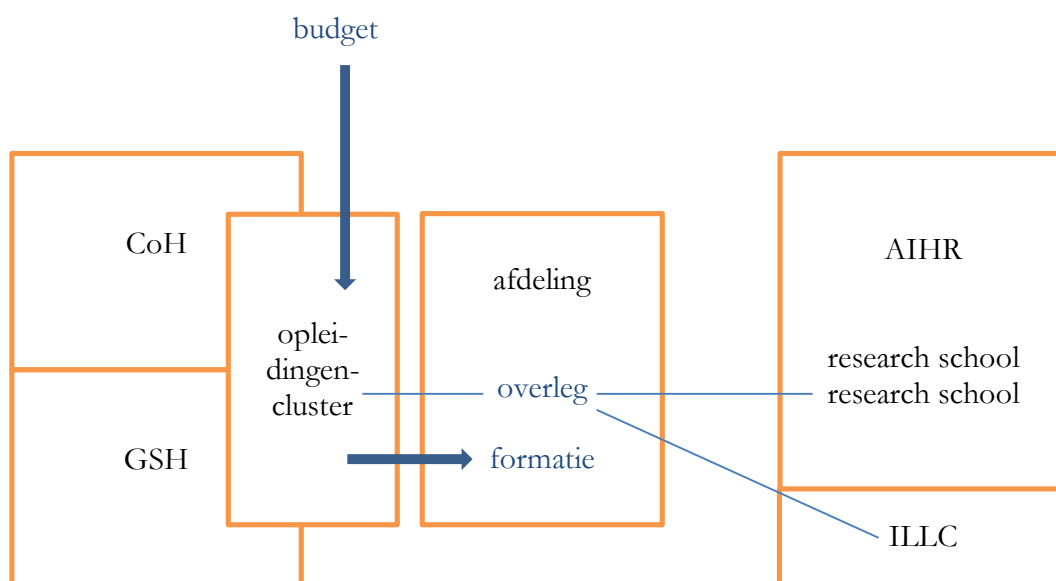
De voorstellen die de Werkgroep in dit rapport doet blijven weliswaar grotendeels binnen de kaders van de huidige bestuursstructuur, maar zorgen daarbinnen wel voor ingrijpende verschuivingen voor wat betreft de zeggenschap over de budgettering van de opleidingen, het beheer over formatie op afdelingsniveau en de rol van het facultaire niveau bij vaststellen van bijvoorbeeld een allocatiemodel, met daaraan gekoppeld de invoering van een faculteitsraad. Als de voorstellen van de Werkgroep worden overgenomen is er een extra reden om het Faculteitsreglement zo spoedig mogelijk bij te stellen en aan te scherpen.

Ter verheldering van de verschillen tussen de huidige situatie en de voorstellen van de Werkgroep volgt hierna een schematische voorstelling van de twee besturingsmodellen.

Figuur 1. Besturingsmodel 2014



Figuur 2. Voorstel Werkgroep Herz Besturingsmodel



5. Welke verbeteringen zijn op langere termijn wenselijk?

Faculteitsraad

De Werkgroep is van mening dat de spanningsverhouding tussen enerzijds het respecteren van autonomie en zeggenschap laag in de facultaire organisatie en anderzijds een transparante en breed gedragen besluitvorming op facultair niveau, alleen productief kan werken als de centrale rol van de afdelingen wordt gecomplementeerd door een duidelijk facultair besluitvormingsplatform. De relatief autonome beleidsruimte van de afdelingen kan immers het beste worden gewaarborgd door een facultair allocatiemodel of facultaire kaderstelling. De keuzes die aan zo'n model ten grondslag liggen zouden dan door vertegenwoordigers van de facultaire gemeenschap in alle openheid moeten worden bediscussieerd. Naar de mening van de Werkgroep verdient voor dit doel een faculteitsraad de voorkeur boven twee afzonderlijke medezeggenschapsorganen voor staf en studenten, omdat verschillende visies op het facultair beleid slechts voor een zeer klein deel te herleiden zijn tot specifieke studenten- dan wel personeelsbelangen. De UvA heeft echter tot nog toe niet voor een bestuursmodel met universiteits- en faculteitsraad gekozen en de FGw kan dit niet zomaar op eigen houtje veranderen. Over deze kwestie moet dus zo snel mogelijk in overleg worden getreden met de universitaire commissie Democratisering en Decentralisering. In afwachting van verdere besluitvorming beveelt de Werkgroep aan om de OR FGw en de FSR zo vaak mogelijk in Gemeenschappelijke Vergadering te laten vergaderen.

De Werkgroep heeft over deze kwestie een uitgebreide notitie geschreven die zij aan de commissie D&D ter beschikking zal stellen.

Ter gedachtenbepaling: invoering van ongedeelde medezeggenschap zou betekenen dat waar nu in figuur 2 'budget' staat ook 'faculteitsraad' komt te staan.

Opleidingscommissies (OCs)

De Werkgroep is van mening dat de komende wetswijziging betreffende taken en bevoegdheden van de OCs moet worden aangegrepen om de rol van deze commissies beter te definiëren en de afbakening van verantwoordelijkheden van OCs, opleidingsdirecteuren en programmateams van docenten beter te omschrijven. Naar de mening van de Werkgroep dienen de leden van de OC, zowel docenten als studenten, ruim tijd en gelegenheid te krijgen om hun functie proactief en naar behoren uit te oefenen. Hiernaast kunnen ondersteuning en facilitering van de OC verbeterd worden. Ook moet de Faculteit de OCs voldoende en op tijd informeren over facultaire onderwijszaken.

Relatie tussen onderzoek en onderwijs

Zelfs als de FGw naar beste kunnen onderwijs, onderzoek en personeelsbeleid probeert bij elkaar te brengen in integraal beleid, wordt de faculteit net als alle andere universitaire instellingen voortdurend geconfronteerd met de gevolgen van nationaal en zelfs Europees beleid waarin onderwijs en onderzoek steeds verder uit elkaar zijn getrokken. Heel concreet leidt bijvoorbeeld de toekenning van grote onderzoekssubsidies regelmatig tot ingrijpende interventies in de facultaire personeelsopbouw die zich volstrekt aan facultaire planning en democratische zeggenschap lijken te onttrekken. Het verdient naar de mening van de Werkgroep aanbeveling om in de komende tijd een visie te ontwikkelen op de plaats van facultaire besluitvorming temidden van deze en andere supra-facultaire beleidskaders.

Tot slot: evaluatie van het besturingsmodel

De Werkgroep is van mening dat de voorgestelde verbeteringen van het facultaire besturingsmodel de kans moeten krijgen om zich over een periode van bij voorbeeld drie jaar te bewijzen, om daarna te worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Het Faculteitsbestuur dient daarbij zorg te dragen voor een op tijd ingezette en breed gedragen evaluatieprocedure.