Universiteit
Leiden
The Netherlands

El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra

Alarcon Bravo, M.E.

Citation
Alarcon Bravo, M. E. (2020, April 9). *El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/87274

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/87274

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/87274 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Alarcon Bravo, M.E.
Title: El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra
Issue Date: 2020-04-09

Samenvatting

Universiteitsbestuur vanuit het perspectief van de principaal-agent theorie: De zwarte doos openen

Vanaf de jaren tachtig werd in Europa binnen het bestuur van de hoger onderwijssystemen en het institutionele bestuur van universiteiten een veranderproces in gang gezet. Dat proces zou, zo zou blijken, wereldwijd impact hebben. De politieke en economische hervormingen die over de hele wereld zijn toegepast, hebben geleid tot een herdefiniëring van de rollen van de overheid en de markt in hun relatie met universiteiten. Wanneer verder wordt gekeken dan het bereik en de kenmerken van lokale hervormingen, onderscheidt zich een gemeenschappelijke trend gericht op het bevorderen van autonomie en zelfbestuur binnen universiteiten. Dit alles vond plaats in een context van minder overheidsfinanciering en een groeiende concurrentie tussen de instellingen om middelen en prestige.

In deze nieuwe context zet het gebod van zelfbestuur universiteiten onder druk om hun functioneren als unitaire en coherente organisaties, vanuit het oogpunt van hun collectieve, handelen te versterken. Verschillende onderzoeken die de afgelopen drie decennia zijn uitgevoerd, hebben zelfs aangetoond dat de zoektocht naar meer integratie en rationaliteit in bepaalde gevallen zowel overheden, als universiteiten ertoe heeft aangezet wijzigingen in hun institutionele bestuursstructuren te introduceren. Dit geschiedde middels de integratie van bestuurlijke richtlijnen die kenmerkend zijn voor de private sector. Het betreft een proces dat door de literatuur wordt omschreven als nieuw management. Echter voor een grote groep onderzoekers blijkt de transformatie van de universiteit tot een eenheid, vanwege een aantal beperkingen die voortvloeien uit de specifieke aard van het academisch werk, een complex streven.

Evenzo blijkt uit recent onderzoek dat deze veranderprocessen hebben geleid tot spanningen binnen universiteiten, vanwege de wrijving die ontstond tussen twee soorten culturen en tegengestelde bestuursvormen; te weten die van de traditionele academische collegialiteit en de cultuur die geassocieerd wordt met managementpraktijken.

De specifieke kenmerken van het institutionele bestuur van elke universiteit hangen af van de nationale context en de geschiedenis van de desbetreffende instellingen. Er valt echter een gestileerde trend te herkennen richting de configuratie van hybride institutionele besturen, die gebaseerd zijn op het naast elkaar bestaan van de traditionele academische stijl en een academische managementstijl. In deze context blijkt dat in de institutionele besluitvormingsprocessen sprake is van spanningen en conflicten, die voortvloeien uit de overlap tussen de basisprincipes van academische autonomie en bestuurlijke autoriteit. Gedurende de afgelopen jaren is bij onderzoekers uit het onderwijsveld een toenemende belangstelling ontstaan voor onderzoek naar de reële capaciteit van universiteiten om zich als unitaire entiteiten te gedragen.

Uit de Chileense lokale literatuur blijkt dat de structurele richtlijnen van institutioneel bestuur de afgelopen decennia ongewijzigd zijn gebleven. Dit betekent dat traditionele nationale en particuliere universiteiten die richtlijnen omtrent bestuur hebben behouden die zijn gebaseerd op de participatie van academici in zowel de verkiezing van de rector en de decanen, als in de verschillende interne besluitvormingsorganen. Evenzo hebben particuliere universiteiten die na de hervorming van 1981 zijn opgericht, hun oorspronkelijke bestuursvormen behouden. Deze zijn geïnspireerd op richtlijnen die een management karakter hebben en worden gekenmerkt door het bestaan van verticale bestuursstructuren en geringe participatie van academici in de verkiezing van hogere en intermediaire bestuurslagen, alsmede in beroepsorganen. Derhalve zijn er weinig instellingen, die elementen van de collegiale academische traditie hebben geïntegreerd in hun bestuursvormen.

Het bovenstaande biedt ruimte om te veronderstellen dat de veranderingen in machtsverhoudingen tussen de componenten van het institutionele bestuur van traditionele universiteiten voornamelijk zijn veroorzaakt door de integratie van bestuurlijke- en directierichtlijnen met een management karakter. Op nationaal niveau zijn echter geen recente empirische studies beschikbaar die de machtsverhoudingen tussen de verschillende componenten van universiteitsbesturen analyseren. Er bestaan evenmin onderzoeken naar het vermogen van instellingen om zich als unitaire organisaties te gedragen.

Het doel van dit onderzoek is dan ook om een bijdrage te leveren aan het academisch debat over het vermogen van universiteiten om als geïntegreerde organisaties te functioneren en de problemen waarmee ze hierbij worden geconfronteerd. Het hoofddoel van deze studie is in feite het analyseren van het vermogen van universiteiten om de verschillende interne belangen in lijn te krijgen met de gemeenschappelijke doelstellingen. Hiertoe wordt middels de toepassing en raadpleging van meerdere *case studies* een thematische vergelijking tussen drie Chileense instellingen uitgevoerd, te weten een publieke universiteit, een traditionele particuliere universiteit (die overheidsgelden ontvangt) en een particuliere universiteit die na de onderwijshervorming van 1981 werd opgericht (en geen overheidsgelden ontvangt).

In het eerste hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de spanningen die binnen universiteiten wereldwijd zijn ontstaan als gevolg van de toenemende trend van configuratie van institutionele bestuursmodellen. Deze modellen combineren zowel elementen van de traditionele academische cultuur, als bestuursvormen die hun oorsprong vinden in bedrijven en private organisaties. Daarnaast wordt in het hoofdstuk ingegaan op de verschillende conceptuele kaders die de verdieping van kennis over het interne bestuur van de instellingen mogelijk maken. Het hoofdstuk is inhoudelijk ingedeeld in drie delen. In het eerste deel wordt een algemeen literatuuroverzicht gegeven, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de wijzigingen die de hoger onderwijsstelsels wereldwijd hebben doorgemaakt en de veranderingspatronen in de institutionele bestuursstructuren. Hiertoe worden casussen uit continentaal Europa geanalyseerd, alsmede casussen uit het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en Japan. Ook wordt een beschrijving gegeven van de situatie omtrent universiteitsbestuur in Latijns-Amerika en Chili.

Met betrekking tot universitaire systemen lijkt in Europa en Japan sprake te zijn van een meer recente trend, waarbij meer autonomie aan universiteiten lijkt te worden toegekend en minder sprake lijkt te zijn van directe en gecentraliseerde controle door de overheid. In Latijns-Amerika daarentegen is overheidsbeleid juist gericht op het invoeren van meer regulering - met name op het gebied van kwaliteitscontrole, transparantie en inspectie – hetgeen plaatsvindt vanuit een initiële context die gekenmerkt wordt door gemengde voorzieningen (publiek en privaat), grote autonomie bij universiteiten en deregulering op systeemniveau. Wat betreft de universiteiten, valt op dat ongeacht de richting van de hervormingen en de verschillende institutionele bestuursvormen die in de verschillende nationale en lokale contexten worden geïmplementeerd, een tendens bestaat richting de configuratie van een intern bestuurssysteem dat wordt gedeeld tussen drie gebieden van autoriteit: de raad van bestuur, de centrale administratie en de verschillende academische eenheden, die naast elkaar bestaan in een permanent spanningsproces, dat het gevolg is van het geschil over machtsgebieden en invloed in interne aangelegenheden.

Ondanks de brede verspreiding van de ideeën en instrumenten die verband houden met het NGP-paradigma onder overheden in de regio en de toenemende toepassing van dit model bij het vormen van nieuw publiek beleid voor hoger onderwijs, zijn in Latijns-Amerika de verwachte veranderingen en effecten op het interne bestuur van openbare universiteiten vrij beperkt gebleken. Dit is te danken aan de overheersing van een bestuurlijk model met een sterke dosis autonomie en democratisch co-bestuur, zwakke rectoren en macht die voornamelijk in de handen ligt van de academische eenheden.

In Chili wordt het bestuur van het universitaire systeem gekenmerkt door een machtsbalans waarbij bestuursvormen uit de private sector en academisch zelfbestuur dominanter zijn dan de invloed van de staat. Echter, de nieuwe wet op het hoger onderwijs (nr. 20.091), die in mei 2018 werd afgekondigd, vergroot het overwicht van de staat middels meer publieke regelgeving en een verhoging van overheidsfinanciering. De wijzigingen die deze wet introduceert, wijzen in feite in tegenovergestelde richting van de huidige trend en zijn gericht op het handhaven van meervoudige en diverse bestuursvormen van universiteiten met een hoge mate van autonomie, toenemende verantwoordelijkheidsniveaus en een financieringsmodel dat gebaseerd is op het delen van de kosten (tussen de overheid, families en de begunstigden), alsmede een duidelijk en stabiel regelgevingskader en een streng accreditatiesysteem dat is gebaseerd op vertrouwen in de academische instellingen en gemeenschappen. Uiteindelijk blijft, wat betreft voorzieningen en financiering, een gemengd systeem (van publiek en privaat) bestaan. Op institutioneel niveau zijn openbare en traditionele privé-universiteiten geneigd samen te komen in hun bestuursvormen met een sterke basis in het collegemodel, autonomie en academische collegialiteit. Deze bestuursvormen bevatten elementen die geassocieerd worden met het *stakeholder* model, gedeeld bestuur tussen academici en belangengroepen in een leidinggevend kader met een management karakter. Op particuliere universiteiten daarentegen overheerst het ondernemersmodel, hetgeen wordt gekenmerkt door het bestaan van een eigenaar die op basis van een mandaat delegeert aan benoemde en niet-gekozen autoriteiten. Dit model wordt, op enkele uitzonderingen na, gekenmerkt door een geringe participatie van leraren in de benoeming van academische autoriteiten en bestuurlijke organen.

In het tweede deel wordt een aantal concepten beschreven die verband houden met de aard van de academische instelling en wordt het conflict tussen bestuurlijke en academische autoriteit geanalyseerd. Tevens worden de klassieke institutionele bestuursmodellen onderzocht; zowel op het instellingsniveau, als op het niveau van de academische eenheden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de belangrijkste instrumenten die recentelijk zijn ingezet om de belangen en doelstellingen binnen de instellingen op elkaar af te stemmen. In dit verband wordt opgemerkt dat universiteiten verschillende structuren hebben geïmplementeerd met, afhankelijk van hun interne omstandigheden, diversiteit in nadruk op de autoriteitsverhoudingen, samenwerking en functionaliteit. Tevens wordt betoogd dat strategisch management een relevant instrument is geworden voor de uitvoering van bestuurstaken. Dit laatste omdat het definiëren van gedeelde doelstellingen en strategieën bijdraagt aan het verbeteren van de interne cohesie en het genereren van gunstige voorwaarden om de prioriteiten van de instelling en de verschillende belangen van de academische eenheden op elkaar af te stemmen, op basis van een adequaat evenwicht tussen academische vrijheid en bestuurlijke autoriteit. In dezelfde zin hebben managementinstrumenten als contracten of prestatieovereenkomsten, alsmede de implementatie van kwaliteitsborgingsprocessen hier ook aan bijgedragen.

In het derde deel wordt de evolutie van de conceptuele benaderingen geanalyseerd, die worden toegepast om het gedrag van academische organisaties te bestuderen. Hierbij wordt aandacht besteed wordt aan de klassieke theorieën die in de jaren zeventig zijn ontwikkeld tot meer moderne en opkomende benaderingen. De verschillende conceptuele kaders in overweging nemend, wordt verondersteld dat de principaal-agent theorie één van de benaderingen is die het beste aansluit bij de doelstellingen van dit onderzoek, die gegrond zijn op de analyse van bestuurlijke verhoudingen tussen de belangrijkste universitaire autoriteiten. Ten eerste vanwege de veranderingen die de afgelopen jaren bij Chileense universiteiten hebben plaatsgevonden op het gebied van institutioneel bestuur. In feite wordt verondersteld dat deze veranderingen eerder een transactioneel karakter hebben gehad, dan een transformationeel. Dat wil zeggen dat de evolutie van de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende actoren heeft plaatsgevonden door middel van de implementatie van managementinstrumenten zoals *management by goals*, financiering naar resultaten en stimuleringsmechanismen zoals betaling op basis van prestatie. Die evolutie is dus niet het resultaat geweest van transformaties in de rollen en machtsposities die worden uitgeoefend door elk van de verschillende actoren die vanuit hun normatieve bevoegdheden belang hebben bij de interne beslissingen. Met andere woorden, over het algemeen kan worden gesteld dat de wijze waarop bestuurlijke autoriteiten worden benoemd en de samenstelling van de verschillende bestuurlijke organen en hun bevoegdheden, ongewijzigd zijn gebleven. Ten tweede, omdat de hypotheses van de principaal-agent theorie - die verband houden met het bestaan van individuele belangen, problemen op het gebied van informatie-asymmetrie en conflicten tussen de leden van een organisatie over doelstellingen – bijdragen aan het verkrijgen van het inzicht in de complexe interne bestuurlijke verhoudingen, die in de praktijk van de universiteiten, in een context die wordt gekenmerkt door een permanente spanning tussen verantwoordelijkheid en vertrouwen, voorkomen. En ten derde, omdat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de toepassing van deze

conceptuele benadering waardevol is voor het verkrijgen van meer inzicht in het functioneren van universiteitsbesturen.

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt een analytisch model uiteengezet, dat de analyse van het institutionele bestuur van de universiteit faciliteert. Dit model gaat uit van vier analyse gebieden die verband houden met de concepten uit de principaal-agent theorie, te weten de relatie tussen principaal en agent, de contracten, agent-problematiek en moreel risicomanagement. Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel worden de verschillende configuraties uiteengezet die de twee agentuurrelaties, waarop het analysemodel is gebaseerd, in theorie kunnen aannemen, te weten de relatie tussen de raad van bestuur (principaal) en de centrale administratie (agent) en de relatie tussen de centrale administratie (principaal) en de faculteiten (agenten). In het tweede deel wordt nader ingegaan op de agent-problematiek die zich voordoet in de relaties tussen principaal en agent, hetgeen wordt geassocieerd met het bestaan van informatie-asymmetrie en objectieve conflicten. Ten slotte worden in het derde deel de belangrijkste vormen van moreel risico geanalyseerd, alsmede de meest voorkomende manifestaties ervan in de context van de universiteit: ontwijking, de opportunistische zoektocht naar inkomsten en de irrationaliteit van uitgaven, opportunistische kruissubsidies en informatievervalsing bij verantwoording en *accountability*. In dit derde deel worden de contracten geanalyseerd die zijn gericht op het controleren van het gedrag van de agent en de contracten die het behalen van resultaten beogen te waarborgen, ofwel de instrumenten die worden ingezet om moreel risico te beheersen volgens de principaal-agent theorie.

In de hoofdstukken drie, vier en vijf worden de resultaten van de *case studies* gepresenteerd, te weten die van de publieke universiteit, de particuliere universiteit en de traditionele particuliere universiteit. Elk hoofdstuk bestaat uit vier paragrafen. In de eerste wordt kort ingegaan op de institutionele richtlijnen met betrekking tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende individuele en collectieve bestuurlijke autoriteiten. Vervolgens worden op basis van deze richtlijnen en de postulaten van de principaal-agent theorie enkele voorlopige veronderstellingen gedaan over de kwaliteit van de agent-relaties. Dus, enerzijds tussen de raad van bestuur en de centrale administratie, en anderzijds tussen de centrale administratie en de faculteiten. Hierbij wordt rekening gehouden met het verwachte individuele gedrag van elke actor, het type relatie dat zou worden opgebouwd tussen de principaal (de opdrachtgever) en agent, de contractvorm die wordt gebruikt om de aan de agent gedelegeerde taken te reguleren, het potentiële niveau van een doelstellingsconflict tussen beide partijen, de meest waarschijnlijke mate van informatie-asymmetrie die de principaal zou beïnvloeden met betrekking tot de acties van de agent, en het vermoedelijke kwaliteitsniveau van de controlemechanismen die de principaal zou gebruiken om het gedrag van de agent te controleren. De tweede paragraaf verschaft een karakterisering en analyse van de agentrelatie tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie op basis van het empirische bewijs dat is verkregen uit interviews die steekproefsgewijs hebben plaatsgevonden met senior en middenkader leidinggevenden, alsmede met academici van de instelling. Concreet wordt in de eerste plaats het gedrag dat elke leidinggevende vertoont bij de uitoefening van zijn of haar managementtaken geanalyseerd. Vervolgens wordt de praktijk van zijn of haar bestuurlijke

relaties beschreven en ten slotte wordt het geldigheidsniveau van de aanvankelijk vastgestelde veronderstellingen bepaald. In derde paragraaf wordt een vergelijkbare analyse en karakterisering van de bestuurlijke verhoudingen tussen de centrale administratie en de faculteiten gemaakt. In de vierde paragraaf worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd van het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de configuratie van bestuurlijke verhoudingen, het vermogen van de instelling om de verschillende belangen rond gemeenschappelijke doeleinden met elkaar te verzoenen en de machtsverhoudingen tussen de autoriteiten die deel uitmaken van het institutionele bestuur.

In het geval van de casus van de publieke universiteit, suggereert het empirisch bewijs de afwezigheid van een institutionele autoriteit die, overeenkomstig met de principaal-agent theorie, de rol van principaal uitoefent. Hoewel het interne reglement de Raad van Bestuur brede bevoegdheden toekent om het ontwikkelbeleid vast te stellen, en aan de centrale administratie om toe te zien op de administratieve en economische academische vooruitgang van de instelling, toont in de praktijk geen van deze autoriteiten leiderschap op het gebied van bestuurswerk en institutionele besluitvorming. Wat betreft de bestuurlijke relatie tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie, blijkt dat de rol van de principaal kan worden omschreven als zijnde passief en afwezig bij besluitvorming over institutionele prioriteiten en doelstellingen, alsmede bij het toezicht op het gedrag van het centrale uitvoerende team.

Betreffende de bestuurlijke relatie tussen de centrale administratie en de Faculteiten, wordt een principaal met een zwak vermogen om het door de agent ontwikkelde academische, administratieve en financieel management te beïnvloeden, gewaardeerd. Het bestuurlijk overwicht wordt aangetast door elementen als; de noodzaak om beslissingen aan te passen aan interne druk om een minimumniveau van legitimiteit te bereiken, fragmentatie of insulariteit onder leidinggevenden in de uitoefening van hun functies, en gebrek aan coördinatie binnen het centrale uitvoerende team. Het leiderschap van de decanen en de invloed die ze uitoefenen op het academische werk binnen de disciplinaire afdelingen van faculteiten kan worden gekenmerkt als zijnde zwak. Tevens is sprake van een fragiele verticale bestuurlijke relatie tussen de decanen en afdelingsdirecteuren, die democratisch worden verkozen door de academici van de desbetreffende afdelingen en in feite aan het hoofd staan van disperse machtsruimtes die door middel van horizontale bestuurlijke relaties interageren.

Uit de analyse van de casus van de particuliere universiteit blijkt een contrast tussen de formele bestuurlijke richtlijnen, zoals die zijn vastgelegd in het interne reglement, en de bestuurlijke praktijk die in feite plaatsvindt in de interactie tussen de institutionele autoriteiten. Hoewel de richtlijnen voorschrijven dat de functies en bevoegdheden van elk van de zowel individuele, als uit meerdere leden bestaande bestuursorganen vastgesteld dienen te worden op basis van een scheiding tussen bestuurlijke en uitvoerende taken, laat het empirisch bewijs zien dat sprake is van een overlap in rollen, die zich manifesteert door de dubbele rol die het uitvoerende team van de raad van bestuur heeft, te weten door enerzijds als principaal gebonden te zijn aan de formaliteit van de richtlijnen en anderzijds feitelijk te handelen als agent. Deze bevinding wijkt gedeeltelijk af van de aanvankelijke veronderstelling dat tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie sprake is van een enkele principaal en enkele agentrelatie. De

onderzoeksresultaten bevestigen inderdaad dat het gedrag van de raad van bestuur, als gevolg van homogene prioriteiten en bestuurders die geneigd zijn de beslissingen van het uitvoerende team te legitimeren, overeenkomt met de gedragspatronen die worden geassocieerd met een enkele principaal. Het gedrag van de agent daarentegen blijkt af te wijken van de aanvankelijke hypothese, omdat die rol in werkelijkheid gefragmenteerd is en gedeeld wordt door het uitvoerende team (dat gezamenlijk of afzonderlijk als individuele bestuurlijke autoriteiten handelt), de rector (die zich richt op externe thema´s) en het korps van vice-rectoren (via delegaties van het uitvoerende team of zijn afzonderlijke leden).

De verhoudingen tussen de centrale administratie en de Faculteiten laten een principaal zien met sterke autoriteit en macht om enerzijds de officiële prioriteiten en de institutionele uitvoerende agenda vast te stellen en anderzijds de uitvoering van het academische werk van de faculteiten en locaties te delegeren, aansturen en begeleiden. Dit leidinggevend vermogen is in wezen gestoeld op vier elementen: Ten eerste, de sterke hiërarchische verhouding tussen de centrale uitvoerende machten en de academische autoriteiten van de faculteiten. Ten tweede, het ontbreken van academische bestuursorganen, die middels autonome en bindende beslissingen tegenwicht kunnen bieden. Ten derde het bestaan van een gecentraliseerd en matrixachtig managementmodel dat impliceert dat beleids- of strategische beslissingen over academische, administratieve en economische aangelegenheden op centraal niveau worden genomen en dat de uitvoering ervan wordt gedelegeerd aan de verantwoordelijke leidinggevenden van de desbetreffende faculteiten en locaties. Ten vierde, de managementcapaciteiten waar de universiteit over beschikt - zoals het hoge niveau van professionalisering van de managementposities op het vlak van administratie en financiën – en de intensieve toepassing van geavanceerde managementinstrumenten die veelvuldig worden gebruikt in bedrijven. Hoewel het interne reglement bepaalt dat de rector de bestuurlijke autoriteit is die verantwoordelijk is voor het operationele management van de instelling, worden de daarbij behorende werkzaamheden in de praktijk uitgevoerd door de academische vice-rector, die tracht op te treden als articulator van het centrale uitvoerende team en als prioritaire link met de decanen en de leden van het uitvoerende team van de raad van bestuur, die gezamenlijk of individueel, op informele en discretionaire wijze, directe leidinggevende en controlerende taken uitvoeren met zowel de vice-rectoren als de decanen. De decanen, op hun beurt, hebben een hoger niveau van gezag en invloed om het academisch en administratief management van de faculteiten te kunnen leiden.

De geanalyseerde traditionele particuliere universiteit wordt, zowel op institutioneel niveau als binnen de faculteiten, gekenmerkt door een systeem van gedeeld bestuur tussen de verschillende bestuurlijke autoriteiten en individuele bestuurders, waarvan de werking enerzijds is gestoeld op bestuursrichtlijnen die zijn vastgelegd in het interne reglement en anderzijds in de bestuurlijke praktijk die zich manifesteert door het gedrag dat de autoriteiten vertonen bij het uitoefen van hun functies. Dit systeem van gedeeld bestuur wordt tevens gekenmerkt door een aanzienlijke mate van overlapping tussen de functies van leidinggevende en uitvoerende autoriteiten. Zodoende kent het institutionele bestuur een hoge mate van complexiteit, die met name tot uiting komt in een permanent dispuut tussen de verschillende bestuurlijke autoriteiten over macht en invloed op de richting van de instelling en de

academische eenheden, maar ook in de belangenconflicten waarmee bestuurlijke autoriteiten, die een dubbele rol spelen als rechter en belanghebbende in het besluitvormingsproces en in de zwakke hiërarchische verhoudingen tussen de bestuurlijke autoriteiten op zowel het hoogste, als intermediair niveau.

De resultaten van het onderzoek naar de verhoudingen tussen de raad van bestuur en de centrale administratie, bevestigen dat het hoogste bestuursorgaan van de instelling zich gedraagt als een collectieve principaal, wiens functioneren overeenkomt met de gedragspatronen van een politiek orgaan in plaats van die van een hoger bestuursorgaan. Dit is voornamelijk te wijten aan de afwezigheid van een bestuursvoorzitter (anders dan de rector) die vanuit een langetermijndenken een besluitvormingsproces bevordert dat gericht is op het institutioneel en strategisch belang, een ongelijksoortige samenstelling van het bestuursorgaan waarin niet één van de vertegenwoordigde belanghebbenden (de centrale administratie, decanen, academici en externe raden) een dominante of meerderheidspositie heeft, de heterogeniteit van de prioriteiten van de leden en de belangenverstrengelingen waarmee ze worden geconfronteerd gezien de dubbele rol die ze spelen als principalen in de Hoge Raad en als agenten bij zowel formele, als informele leidinggevende taken op de verschillende niveaus. In het geval van de centrale administratie daarentegen, is sprake van een handelwijze die overeenkomst met het type van meervoudige agenten, hetgeen afwijkt van de aanvankelijke veronderstelling die uitging van een sterk leiderschap van de rector en samenhangend handelen van het centrale uitvoerende team. In werkelijkheid kan het uitvoerend leiderschap dat de rector toont, worden gekenmerkt als zijnde zwak. Hierdoor ontstaat een machtsvacuüm en ruimte voor conflict tussen de overige hogere bestuurlijke autoriteiten, hoewel wordt erkend dat de grootste invloed op de institutionele uitvoerende agenda wordt uitgeoefend door de vice-rector financiële zaken, de financiële commissie en, in mindere mate, de academische raad.

Het empirisch onderzoek naar de verhoudingen tussen de centrale administratie en de Faculteiten, toont het bestaan aan van een quasi-agentuurrelatie tussen een collectieve principaal en een collectieve agent op basis van zwakke gezagsverhoudingen en overlappende rollen tussen de belanghebbenden. Wat betreft de principaal, blijkt dat de vice-rectoren heterogene prioriteiten hebben met betrekking tot de beleidslijnen die richting geven aan de ontwikkeling van de academische eenheden en dat ze in feite op collectief niveau verbonden zijn met de faculteiten middels een contract dat aanvullende doelstellingen bevat, alsmede enkele die tegengestelde doelen nastreven. Wat de agenten betreft, wordt opgemerkt dat het gedrag van de faculteiten een reactie is op permanente onderhandelingsprocessen tussen actoren die disperse machtsfracties vertegenwoordigen, heterogene prioriteiten hebben en die concurreren om invloed op interne besluitvorming. In feite is sprake van zwakke hiërarchische verhoudingen tussen de individuele academische autoriteiten en professoren, alsmede van een grotere rol voor de college organen bij besluitvorming over het lokale management, in de context van een bestuurlijke praktijk die overeenkomt met de traditionele politieke en bestuursmodellen.

In hoofdstuk zes wordt een vergelijkende analyse gepresenteerd van de onderzoeksresultaten van elk van de drie bestudeerde casussen. De bevindingen tonen inderdaad aan dat in de

configuratie van de bestuurlijke verhoudingen tussen de belangrijkste institutionele autoriteiten meer verschillen dan overeenkomsten bestaan. In de casus van de publieke universiteit, komt de bestuurlijke verhouding tussen de raad van bestuur en de centrale administratie overeen met het model van een agentuurrelatie tussen een enkele principaal en een enkele agent. In het geval van de particuliere universiteit, daarentegen, vertoont de verhouding tussen de raad van bestuur en de centrale administratie overeenkomsten met de gedragspatronen die voorkomen wanneer sprake is van een band tussen een enkele principaal en een meervoudige agent. Anderzijds lijkt de relatie tussen de hoge raad en de centrale administratie in de traditionele particuliere universiteit op een link tussen een collectieve principaal en een meervoudig agent.

Hoewel elke geanalyseerde casus een andere structuur kent op het gebied van de agentuurrelatie tussen de centrale administratie en de Faculteiten, worden enkele overeenkomsten tussen de staatsuniversiteit en de traditionele particuliere universiteit geconstateerd. Deze overeenkomsten hebben voornamelijk betrekking op het collectieve gedrag van de faculteiten en het bestaan van een hoog niveau van tegenstrijdige doelstellingen tussen de prioriteiten die door de centrale administratie worden gesteld en de doelstellingen die door de academische eenheden worden nagestreefd.

De capaciteit van de geanalyseerde universiteiten om tot interne strategische afstemming te komen, wordt bepaald door verschillende factoren. Uit de resultaten van het empirische onderzoek blijkt dat de particuliere universiteit wordt gekenmerkt door een hoog niveau van coherentie tussen de officiële institutionele prioriteiten, de operationele doelstellingen die vanuit de centrale administratie worden bevorderd en de operationele doelstellingen die door de faculteiten worden nagestreefd. Deze sterke afstemmingscapaciteit is het resultaat van het bestaan van officiële institutionele doelstellingen, bestuurlijke verhoudingen die gebaseerd zijn op een hiërarchische bestuursstructuur en management mechanismen die de *top / down* articulatie van die doelstellingen vergemakkelijken. In deze context is het uitvoerende team van de Raad van Bestuur de bestuurlijke autoriteit die – middels de formele rol die het vervult, als deel uitmakend van de raad van de bestuur, en de informele rol waarbinnen het, als onderdeel van de centrale administratiestaf, agentuur taken verricht - de grootste macht en invloed uitoefent op de institutionele beslissingen. De publieke universiteit daarentegen wordt gekenmerkt door een lage coherentie tussen de officiële institutionele prioriteiten en de operationele doelstellingen van de centrale administratiestaf en de faculteiten. In het geval van deze casus oefent geen van de principalen hun leidinggevende rol volledig uit en hebben de academici in de praktijk voldoende vrijheid om hun werkagenda's in te delen op basis van zowel hun individuele belangen, als het collectieve belang van de desbetreffende disciplinaire afdelingen. In die zin worden de afdelingsleiders geïdentificeerd als de bestuurlijke autoriteit die grootste invloed hebben op de operationele doelstellingen die binnen de afdelingen worden gesteld en nagestreefd. Binnen de traditionele particuliere universiteit is op haar beurt sprake van een gematigd niveau van samenhang tussen de doelstellingen die op de verschillende niveaus worden nagestreefd. Daar wordt onderling voornamelijk afgestemd over officiële doelstellingen die gericht zijn op de groei van het aantal inschrijvingen en de verbetering van het financieel beheer. Over prioriteiten die verband houden met het versterken van postdoctoraal en ander onderzoek, vindt daarentegen weinig afstemming plaats. In dit verband

is het duidelijk dat een kader van gedeeld bestuur tussen de raad van bestuur, de centrale administratiestaf, de decanen en de faculteitsraden, het leiderschap en de samenwerking tussen de financiële commissie van de raad van bestuur en de vice-rector financiën, het vaststellen van officiële prioriteiten, resultaatgerichte contracten, controlemechanismen en *incentives* - via onderhandelingen en overeenstemming met de decanen en hun respectieve faculteitsraden - heeft gefaciliteerd.

De resultaten van het empirisch onderzoek wijzen bovendien uit dat de casus van de particuliere universiteit de enige van de geanalyseerde *case studies* is, waarin de vijf internationale trends op het gebied van institutioneel bestuur - te weten, de benoeming van uitvoerende autoriteiten ter vervanging van democratische verkiezingen, de centralisatie van macht voor institutionele besluitvorming, de participatie van externe belanghebbenden in het institutioneel bestuur, prioriteit geven aan de bevordering van individuele verantwoordelijkheden in plaats van collectieve betrokkenheid, en de versterking van de uitvoerende capaciteiten van intermediaire academische autoriteiten – worden waargenomen. Hoewel normatief gezien de trend van de centralisatie van macht voor besluitvorming en de participatie van externe belanghebbenden in het institutioneel bestuur wordt gevolgd, blijken de bestuurlijke richtlijnen van de publieke universiteit af te wijken van de door de literatuur erkende trends. Terwijl binnen de traditionele particuliere universiteit de trends van deelname van participatie van externe belanghebbenden in de bestuursstructuren en, hoewel gedeeltelijk, de benoeming van uitvoerende autoriteiten ter vervanging van de democratische verkiezingen, worden geconstateerd.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de verschillende wijzen van interne strategische afstemming voornamelijk worden beïnvloed door de machtsverhoudingen tussen de drie componenten van institutioneel bestuur: het hoogste hogere managementorgaan (raad van bestuur of hogere raad), de centrale administratie en de faculteiten. Deze machtsbalans wordt in feite bepaald door drie factoren. De eerste heeft betrekking op de bestuurlijke richtlijnen die de machtsverhoudingen tussen de drie componenten van intern bestuur reguleren en hun vermogen om de samenhang tussen institutionele doeleinden en de operationele doelstellingen van de uitvoerende organen op de verschillende niveaus te bevorderen. De onderzoeksresultaten laten zien dat de bestuurlijke richtlijnen min of meer gunstige organisatorische voorwaarden scheppen voor interne strategische afstemming. De tweede factor houdt verband met de individuele capaciteiten van mensen die hogere of intermediaire managementfuncties bekleden, zowel op individueel als collectief niveau. Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijke vaardigheden of competenties de rol van bestuurders en de mate waarin ze besluitvorming kunnen beïnvloeden, kunnen versterken of verzwakken. Op deze manier beïnvloeden ze de machtsverhoudingen tussen de componenten van institutioneel bestuur. De resultaten tonen tevens aan dat deze factor relevanter is in instellingen waar de principalen niet bevoegd zijn om agenten die ongeschikt zijn te kiezen of vervangen. De derde factor houdt verband met de individuele belangen die het gedrag en de voorkeuren van de actoren beïnvloeden die deel uitmaken van de drie componenten van institutioneel bestuur. Het onderzoek wijst uit dat wanneer de actoren prioriteit geven aan hun privédoelstellingen, dit ertoe leidt dat zij afstand nemen van hun rollen en functies, dan wel hun machtsposities

gebruiken om hun doelen te bereiken. Dergelijk gedrag beïnvloedt de interne machtsbalans en is bepalend voor de bevordering van de institutionele doelstellingen.

Kortom, de onderzochte casussen laten drie vormen van institutioneel bestuur zien. Ten eerste, een gebrek aan leiding binnen de publieke universiteit als gevolg van het ontbreken van hiërarchische relaties en zwak leiderschap bij individuele leidinggevenden en collectieve organen die op institutioneel niveau bestuurlijke verantwoordelijkheden hebben. Ten tweede, een overmaat aan bestuur in de particuliere universiteit als gevolg van de betrokkenheid van controllers bij zowel bestuurlijke als uitvoerende taken en de overheersing van bestuurlijke richtlijnen met een management karakter, die met name zijn gericht op sterk hiërarchische relaties. Ten derde, een vorm van gedeeld bestuur in de traditionele particuliere universiteit als gevolg van het bestaan van disperse machten en de aanwezigheid van zowel hogere als intermediaire leidinggevenden die concurreren om invloed op besluitvorming in een hybride context waarin traditionele academische en bestuurlijke richtlijnen naast elkaar bestaan. In dit verband kan worden geconcludeerd dat alleen deze laatstgenoemde instelling aansluit op de bestuurlijke structuur die in de literatuur wordt gekenmerkt als overheersend.