

Bestuurlijke reacties op bezuinigingen (I)

Een analyse op universiteitsniveau

Een van de doelstellingen van de TVC-operatie was te voorkomen dat de bezuinigingen ad f. 258 mln. bij universiteiten volgens een 'kaasschaafmethode' zouden worden verwerkt in de budgetten van faculteiten of afdelingen. De operatie voorzorg in een differentiatie van deze bezuinigingen over universiteiten en disciplines. Deze differentiatie zou onder meer gebaseerd moeten zijn op de 'kwaliteit' van de verschillende onderdelen van het universitaire bestel. Zowel het eindrapport van de TVC-commissie, die bestond uit vertegenwoordigers van alle universiteiten, als het daarop volgende uitvoeringsplan van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bevatten een aanzienlijke differentiatie.

Dit artikel laat echter zien dat er tot nog toe in de praktijk weinig of niets is terechtgekomen van een differentiatie zoals in het TVC-uitvoeringsplan is opgenomen 1). In drie van de vier universiteiten die als 'case' zijn bestudeerd 2), blijkt dat men de vrije beleidsruimte in de universitaire middelen bewust of onbewust heeft aangewend om de bezuinigingen opgelegd door het TVC-uitvoeringsplan te compenseren. Bij de vierde onderzochte universiteit treft men een soortgelijk fenomeen aan. In dit geval is de compensatie echter voornamelijk gericht op de veranderingen in het personeelsbestand die samenhangen met veranderingen in de onderwijsvraag.

Analysemethode

Voor het onderzoek naar de implementatie van de TVC-aanslag in de periode 1984 - 1985 is voor vier universiteiten (EUR, RUL, THD en UvA) nagegaan hoe het feitelijke personeelsbestand zich per (sub)faculteit heeft ontwikkeld. Deze feitelijke ontwikkeling is te beschouwen als het resultaat van:

- de TVC-aanslag;
- veranderingen in de onderwijsvraag bij ongewijzigd beleid;
- beleidswijzigingen.

Voor de vier geselecteerde universiteiten is nagegaan of er samenhang bestaat tussen de 'TVC-aanslagen' en het gevoerde beleid ten aanzien van de middelentoedeling van de universiteit over (sub)faculteiten of afdelingen 3). De 'TVC-aanslag' is het bedrag dat de betreffende (sub)faculteit moet bezuinigen. De bezuiniging is hier de ver-

minderings van uitgaven ingeval de onderwijsvraag constant blijft en er geen beleidswijzigingen zouden plaatsvinden.

De mutatie ten gevolge van de TVC-aanslag kon voor de EUR worden afgeleid uit officiële stukken. De invloed van de TVC-aanslag op de personeelsomvang is voor de RUL, de THD en de UvA berekend op grond van een lineaire opbouw van de aanslag en de gemiddelde personeelslast.

Onderdelen die als gevolg van de TVC-operatie gesloten worden dan wel worden samengevoegd zijn buiten beschouwing gelaten. Voor deze onderdelen blijkt namelijk dat de TVC-aanslag volledig wordt geïmplementeerd. Ook vernieuwingsgelden zijn buiten beschouwing gelaten.

De invloed van wijzigingen in de onderwijsvraag op het personeelsbestand bij ongewijzigd beleid is bepaald met de in 1983 vigerende begrotingsmodellen van de vier beschouwde universiteiten. Deze zijn toegepast op de onderwijsvraagontwikkeling over de periode 1984 - 1985. De wijzigingen in het personeelsbestand ten gevolge van beleid zijn (als 'restpost') afgeleid uit de totale mutatie, de mutatie ten gevolge van de TVC-aanslag en die ten gevolge van onderwijsvraagveranderingen.

De achtergronden voor deze beleidswijzigingen blijken over het algemeen niet expliciet gedocumenteerd te zijn in begrotingen of ontwikkelingsplannen van universiteiten. In een aantal gevallen zijn de wijzigingen te herkennen in de vorm van veranderingen in de normen omtrent de z.g. nulasten en de staf-studentenratio's, die bij de toedeling van middelen worden gehanteerd. In de meeste gevallen verklaren de gewijzigde normen echter slechts een deel van de 'restpost', die dus de invloed van het universitaire beleid op de personeelsmutatie weer geeft.

Analyse en resultaat

De omvang van de totale 'restpost' verschilt van universiteit tot universiteit. De vrije beleidsruimte, die wordt gevormd door de restpost, is het resultaat van een verschil in de gemiddelde personeelslast op grond waarvan het Ministerie middelen toekent en de feitelijke personeelslast, van niet-geormerkte herbezettingsgelden, van overhevelingen van middelen over

ESB

Rubrieken

de loop der jaren, van derde-geldstroommiddelen enzovoorts. Universiteitsbesturen kunnen deze middelen onafhankelijk van richtlijnen uit 'Zoetermeer' over faculteiten of afdelingen alloceren.

Tabel 1. Rechtstreekse samenhang tussen de coëfficiënten van de 'restpost'-TVC-aanslag a)

	Constante term	TVC-aanslag	R ²
EUR (n = 51)	3,19 (0,57)	- 1,38 (2,46) *	0,67
RUL (n = 7)	6,01 (0,55)	- 0,63 (2,01) **	0,45
THD (n = 13)	1,75 (0,56)	- 0,45 (1,27)	0,13
UvA (n = 16)	2,00 (0,41)	- 1,52 (10,29) ***	0,29

a) Tussen haakjes: absolute t-waarden.

* Significant op 90%-niveau.

** Significant op 95%-niveau.

*** Significant op 99%-niveau.

N.B. De restpost en de TVC-aanslagen luiden in aantallen arbeidsplaatsen.

In tabel 1 is de (negatieve) samenhang tussen de 'restpost' per onderdeel en de TVC-aanslag (in personeelsplaatsen uitgedrukt) voor de vier onderzochte universiteiten weergegeven.

Voor drie van de vier onderzochte universiteiten blijkt de restpost signifi-

1) Het artikel betreft de tussenstand in de implementatie van het TVC-uitvoeringsplan voor het jaar 1985. Het mag niet worden uitgesloten dat in de laatste twee jaar van de implementatie (1986 en 1987) het beeld (drastisch) verandert.

2) De case-studies zijn afzonderlijk gepubliceerd in de publikatierieks van de projectgroep 'Besluitvorming bij contractieprocessen in de kwartaire sector'. Het betreft: H. de Groot, en T.B.M. Steenkamp, *Middelenverdeling binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam 1980 - 1985*, Rotterdam, 1985; T.B.M. Steenkamp en L.J.T. Steenmetser, *Middelenverdeling binnen de Rijksuniversiteit Leiden 1980 - 1985*, Rotterdam, 1986; L.J.T. Steenmetser, *Middelenverdeling binnen de Technische Hogeschool Delft 1980 - 1985*, Rotterdam, 1986; T.B.M. Steenkamp en L.J.T. Steenmetser, *Middelenverdeling binnen de Universiteit van Amsterdam 1980 - 1985*, Rotterdam, 1986.

3) Voor een uitgebreide rapportage zij verwezen naar J.M.M. Ritzen, *De implementatie van TVC-bezuinigingen*, 5e rapport van de publikatierieks van de projectgroep 'Besluitvorming bij contractieprocessen in de kwartaire sector', Rotterdam, 1986.

cant (90%-niveau) samen te hangen met de TVC-aanslag. Aangezien de constante term voor geen van de onderzochte vergelijkingen significant van nul verschilt op 90%-niveau is vervolgens deze term weggelaten. Dan blijkt er voor de EUR, de RUL en de UvA een significante samenhang (99%-niveau) te bestaan tussen de restpost en de TVC-aanslag (in arbeidsplaatsen). De coëfficiënten zijn betrekkelijk hoog: elke arbeidsplaats die door de TVC-bezuiniging verdwijnt 'roept' bij de EUR, RUL en UvA een door beleid bepaald aantal extra arbeidsplaatsen 'op' van respectievelijk 1,6; 0,8; en 1,6. De compensatie-gedachte volgend zou men kunnen veronderstellen dat de restpost groter is als er sprake is van een dalende onderwijsvraag en naarmate die vraagdaling groter van omvang is. Bij de EUR en RUL blijkt een dergelijke samenhang niet te bestaan (althans niet significant op 95%-niveau). Bij de THD is er een restpost per afdeling van vijf arbeidsplaatsen (95%-significantie-niveau) plus 0,7 arbeidsplaats per hoeveelheid daling van de onderwijsvraag die overeenkomt met één arbeidsplaats, casu quo minus 0,7 arbeidsplaats per hoeveelheid stijging van de onderwijsvraag die overeenkomt met één arbeidsplaats. De coëfficiënt 0,7 is significant op 99%-niveau. Bij de UvA is de constante term niet significant (95%-niveau). Elke daling (of stijging) van de onderwijsvraag, die overeenkomt met één arbeidsplaats, wordt met 1,6 arbeidsplaatsen (significant op 99%-niveau) gecompenseerd.

Conclusie

Concluderend kan men stellen dat er sterke aanwijzingen zijn dat het beleid van universiteiten zich mede heeft gericht op het compenseren van zowel de TVC-aanslagen als de mutaties in het personeel ten gevolge van veranderingen in de onderwijsvraag binnen de organisatie-onderdelen van onderzochte universiteiten. De resultaten van de statistische analyse geven ook aan dat het in het algemeen niet gaat om systematische samenhangen, die gebaseerd zouden zijn op duidelijke voorkeuren omtrent compensatie.

Voor de volledigheid zij er nogmaals op gewezen dat TVC-aanslagen die leiden tot opheffing of samenvoeging buiten beschouwing zijn gebleven. In die gevallen is de TVC-aanslag steeds volledig (zonder 'restposten') gevolgd. Ook zij nogmaals vermeld dat het gaat om een tussenbalans, na afloop van de eerste twee jaren van de vier waarover de TVC-implementatie zich uitstrekt.

Men zou het voorgaande als volgt kunnen interpreteren. Wanneer men per universiteit (relatief of absoluut) de feitelijke mutatie in personeel minus de mutatie in personeel ten gevolge van de onderwijsvraag over faculteiten vergelijkt, dan valt op dat het personeels-

bestand zich sterk differentieel heeft ontwikkeld. Dit is het gevolg van de combinatie van TVC-aanslagen en beleid. In die zin kan men zeggen dat de TVC-operatie heeft bijgedragen tot een sterke differentiatie in de bezuinigingen. Tevens moet echter worden geconstateerd dat deze differentiatie een andere is dan in het TVC-uitvoeringsplan werd beoogd. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn. Mogelijk is er bij de implementatie van de TVC-aanslagen per onderdeel sprake geweest van een bewust beleid gericht op het uitsmeren van de aanslagen over een langere periode dan de vier jaar, waarin de aanslagen gerealiseerd dienden te worden. De autonomie van de universiteit laat dit toe, zolang er in andere onderdelen compensatie kan worden gevonden. Een andere moge-

lijkheid is, dat men binnen de universiteit afstand heeft genomen van de omvang van de TVC-aanslagen per onderdeel. Uiteindelijk konden deze niet anders dan op betrekkelijk arbitraire gronden tot stand komen. Immers, de kwaliteitsoordelen die bij de verdeling van de TVC-aanslagen zijn gehanteerd, konden niet anders dan (zeer) subjectieve maatstaven zijn geweest. Het ligt dan ook voor de hand dat in tweede instantie, op grond van bijgestelde kwaliteitsoordelen, bijstellingen van TVC-aanslagen via 'restpost'-beleid hebben plaatsgevonden.

J.M.M. Ritzen

Hoogleraar economie van de publieke sector en projectleider van het project: „Besluitvorming bij contractieprocessen in de kwartaire sector.