

Ondernemende universiteit

Overheden falen omdat de kosten van voorzieningen nogal eens onbeheersbaar blijken en de uitvoerende bureaucratie geen prikkel tot efficiënt gedrag ondervindt. Privatisering, deregulering, de overheid op afstand worden als oplossingen voor dat falen aangeboden onder het motto dat de tucht van de markt iedereen tot maximale inspanning prikkelt en leidt tot de productie van door de consument gewenste goederen en diensten tegen minimale kosten. Het introduceren van de ondernemende universiteit in het wetenschappelijk onderwijs is een voorbeeld van het pogen het falen van het budgetmechanisme te corrigeren door het introduceren van het marktmechanisme.

Het idee van de ondernemende universiteit is een poging de markt voor het wetenschappelijk onderwijs zodanig te reorganiseren dat de academische vrijheid en de kwaliteit van het onderwijs blijven gewaarborgd, dat prikkels worden ingebouwd om dat onderwijs voort te brengen tegen minimale kosten, en dat de onderwijsstof aansluit bij de behoeften van de consument. Kort gezegd komt het door de commissie, onder voorzitterschap van prof. Rinnooy Kan 1), gelanceerde idee neer op een terugtrekend Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, dat de universiteiten alleen nog op basis van studentenaantallen van financiële middelen voorziet (nagenoeg geen zogeheten 'nullast' meer). Naast die variabele overheidsmiddelen int de universiteit collegegelden, die per faculteit kunnen verschillen (genoemd worden bedragen van f. 1.600 tot f. 10.000) en kan zij leningen op de kapitaalmarkt afsluiten met de haar in eigendom overgedragen gebouwen als onderpand. De ondernemende universiteit mag nieuwe studierichtingen starten en selecteert zelf vooraf de studenten.

De universiteit kan worden opgevat als een houdstermaatschappij, de zelfstandig opererende faculteiten zijn de werkmaatschappijen. De faculteit is in de ogen van de commissie de primaire eenheid van bestuur en beleid: zij stelt (na goedkeuring van de universiteit) de hoogte van de collegelden vast, zij vormt een juridisch zelfstandige eenheid en verdeelt de haar door de universiteit toegewezen middelen over de vakgroepen. De faculteiten huren de gebouwen van de universiteit, terwijl alle ondersteunende diensten in de ondernemende universiteit worden verzelfstandigd. De universiteit als

houdstermaatschappij houdt een controlerend toezicht op de faculteiten, bewaakt de lange-termijnstrategie, keurt de hoogte van de collegegelden goed en zal bij zeer hoge uitzondering facultaire begrotingen wijzigen. Naast een overheid op afstand is dus ook sprake van een universiteit op afstand.

De bedoeling is duidelijk: door op centraal facultair niveau koppelingen tussen genieten en betalen en tussen inkomsten en inspanning aan te brengen, worden de beginselen van de zogeheten 'property rights'-benadering toegepast met het doel een ieder onder de tucht van de markt tot efficiënt gedrag te prikkelen. Dat is een goed doel, ook voor universiteiten.

De vraag rijst waarom het idee van de ondernemende universiteit niet expliciter zou worden doorgetrokken naar de vakgroepen. In een vakgroep zijn personen werkzaam op diverse, veelal verwante vakgebieden; daar wordt het onderzoek gedaan en het onderwijs gegeven. Daar moeten derhalve ook de marktprikkels worden gevoeld. Het lijkt dan ook in de lijn van de ondernemende universiteit te liggen de vakgroepen een grote mate van zelfstandigheid te geven, niet alleen met betrekking tot het onderzoek- en onderwijsprogramma, maar ook met betrekking tot het heffen van collegeld (na goedkeuring van de faculteit), besteding van haar middelen, die overigens worden toegewezen op grond van studentenaantallen enz. Met andere woorden: de vakgroepen als werkmaatschappijen en de faculteit op afstand, hetgeen niet wegneemt dat deze evenals de universiteit het beleid van de vakgroepen coördineert en zorg draagt voor de lange-termijnstrategie.

Markten falen

Markten falen, niet alleen omdat zij geen collectieve goederen produceren, of externe effecten niet internaliseren, maar ook omdat in werkelijkheid vrijwel altijd sprake is van marktimperfecties, waardoor de prijs niet tijdig de juiste informatie doorgeeft aan de marktpartijen. In het navolgende worden die vormen van marktfalen kort belicht, waarna de hoofdlijnen van een alternatief worden geschetst. Het marktfalen houdt o.a. verband met ondoorzichtigheid van de markt voor de consument, met het streven van markt-

partijen het marktproces en daardoor de prijzen te beheersen, waardoor machtsposities kunnen ontstaan en met het korte-termijndenken, dat nagenoeg inherent is aan het marktmechanisme. Zo worden markten gekenmerkt door structurele toetredingsbarrières, waardoor b.v. de initiële kosten van een studierichting toetreding verhinderen of er op grond van schaalvoordelen maar ruimte kan zijn voor één faculteit. Toetredingsbarrières kunnen ook strategisch van aard zijn: samenspannende universiteiten, faculteiten of vakgroepen kunnen markten verdelen en potentiële toetreders uitsluiten van b.v. een onmisbare complementaire dienst. Gelijk op de markt voor consumptiegoederen of intermediaire goederen, zullen ook op de markt voor wetenschappelijk onderwijs ondernemende universiteiten pogen het marktproces te beheersen met alle inefficiënties van dien. Zo kan de flexibiliteit van collegegelden in neerwaartse richting wel eens zeer gering blijken te zijn.

Tegen marktimperfecties moet in principe corrigerend kunnen worden opgetreden op basis van de mededingingswetgeving. Afgezien van het ontbreken van duidelijke criteria op grond waarvan de overheid in een marktconomie 'machtsposities' zou kunnen aanpakken, hebben ervaringen uit het (recente) verleden (b.v. het openbaar kartelregister) geleerd dat zeker van de Nederlandse overheid geen krachtadig beleid in deze mag worden verwacht.

Ondernemende universiteiten worden ondernemers die strijden om de gunst van de consument. Zij zullen daarbij korte-termijntactieken ontwikkelen ter beheersing van de markt en zij zullen bereid zijn in te gaan op de korte-termijnvoorkeuren van de consument/student. De opleiding zal een goede positie op de arbeidsmarkt moeten bieden en door studenten tegen minimale kosten en inspanning voltooid willen worden. Wordt de verleiding niet erg groot vakken waarvan de student niet onmiddellijk de relevantie voor een hoger saldo op zijn bankrekening inziet, uit het curriculum te schrappen omdat de concurrent daartoe reeds is overgegaan of zou kunnen overgaan? Denk eens aan vakken als methodologie, filosofie, historie van het vakge-

1) Nederlands Gesprek Centrum, *Naar een ondernemende universiteit*, Veen, Utrecht, 1987.

bied en dergelijke. Net zoals de markt correctie behoeft als het gaat om b.v. de vervuiling van de Rijn, zo zal de markt voor het wetenschappelijk onderwijs correctie behoeven als het gaat om de verschraling, die gemakkelijk het wetenschappelijk onderwijs kan aantasten. De creatie van 'centers of excellence', waar uitstekende docenten college geven aan begaafde hardwerkende studenten, die bovendien nog een hoog collegelid hebben betaald, verandert daar niets aan. Integendeel, dat enkele topopleidingen voor toekomstig leidinggevend Nederland tot stand komen zegt niets over het wetenschappelijk gehalte van die opleidingen, noch over het gehalte van de opleidingen van de tweede, derde en 'n-de' garnituur. De markt staat voor dat gehalte niet in, aan de vraag noch aan de aanbodzijde. Dat wil niet zeggen dat zulke 'top-business schools' er in Nederland niet zouden mogen komen. Integendeel, als de behoefte daaraan blijkt, moeten dergelijke opleidingen er komen. Waar het om gaat is dat zo'n type ondernemende universiteit, het landschap van het wetenschappelijk onderwijs in Nederland mag gaan bepalen.

Het korte-termijndenken zit als het ware in het marktmechanisme ingebakken: prijzen zijn 'momentaan' en marktpartijen streven hun eigen korte-termijnbelang na. Het korte-termijndenken wordt bevorderd door de voorgestelde organisatiestructuur van een houdstermaatschappij met een aantal werkmaatschappijen. De houdstermaatschappij beoordeelt de werkzaamheden van de werkmaatschappijen immers voornamelijk op grond van kengetallen. Die beoordeling dient plaats te vinden op grond van duidelijke vooraf vastgestelde criteria. Uit de literatuur over de multi-divisionele onderneming kan worden opgemaakt dat in de praktijk vuistregels ontstaan, die met name de financieel meetbare prestaties van de divisie-manager op korte termijn betreffen. Lange-termijnprojecten die met grote onzekerheden zijn omgeven, komen in zo'n organisatiestructuur niet tot stand (volgens de literatuur is daarin de oorzaak van de achterstand van Amerikaanse ondernemingen ten opzichte van de Japanners gelegen).

Het gevaar dreigt dat de ondernemende universiteit zich ook zal bedienen van dergelijke korte-termijnvuistregels om prestaties te meten: studentenaantallen en artikelen in 'vakbladen'. Dat zo'n gevaar niet denkbeeldig is blijkt uit de macht die reeds nu binnen de universiteit van het 'bureaucratische getal' uitgaat. Die ontwikkeling zal door de ondernemende universiteit worden versterkt.

Collegeliddifferentiatie is een instrument voor het verkrijgen van inkomsten. Tegelijkertijd kan de ondernemende universiteit zich erdoor profileren. Als voor studenten de markt van het wetenschappelijk onderwijs trans-

parant is en de prijs zou inderdaad flexibel zijn en goede signalen omtrent de kwaliteit doorgeven, dan zouden rationeel handelende studenten in theorie kunnen berekenen of de schuldenlast die zij gedurende hun studie opbouwen, opweegt tegen de loopbaanperspectieven, waarbij het ingeschatte risico dat zij de studie niet zullen voltooien een belangrijke rol zal spelen. Zoals gezegd, zal er in werkelijkheid sprake zijn van rigiditeiten, en van korte-termijntactiek.

Laten wij eens veronderstellen dat door middel van organisatie van de markt (b.v. onafhankelijk vergelijkend warenonderzoek, effectievere bestrijding van machtsposities) wel tot een bevredigende werking van die markt kan worden gekomen. Is het in zo'n situatie verantwoord bij de keuze van het wetenschappelijk onderwijs het financiële aspect i.c. de hoogte van de collegegelden, een belangrijke rol te laten spelen? Het differentiëren van de collegegelden door de faculteiten tot b.v. f. 10.000 (maar waar ligt de grens?) doet natuurlijk de vraag rijzen of groepen uit de zwakkere milieus de facto niet van het dure wetenschappelijk onderwijs zullen worden uitgesloten.

Ook de commissie signaleert dat probleem, maar is van mening dat een stelsel van beurzen en rentedragende voorschotten het wetenschappelijk onderwijs voor iedereen toegankelijk kan houden. Om alle risico's in deze weg te nemen stelt de commissie voor dat universiteiten die hoge collegelden vragen „door middel van 'effectrapportage' (achteraf dus) in redelijkheid moeten kunnen aantonen, dat - gegeven de (...) bepleite kwalitatieve selectie - de spreiding in de vraag naar dat onderwijs over verschillende milieus niet is aangetast" (blz. 33). Vervolgens stelt de commissie onder verwijzing naar onderzoeken in de VS: „Al met al lijken de gevolgen mee te vallen" (blz. 34). De summiere geruststellende opmerkingen van de commissie op basis van Amerikaans onderzoek klinken niet overtuigend. Het ligt voor de hand dat studenten uit financieel zwakkere milieus anders tegen een schuldenlast en het risico de opleiding niet te voltooien aankijken dan studenten uit de financieel sterkere milieus; het ligt voor de hand dat een forse differentiatie van collegegelden door ander risicomidgend gedrag wel degelijk effect zal hebben op de spreiding van de studenten over de verschillende sociale milieus.

Gelet op het feit dat het hier geen speciale aanvullende post-academische cursus betreft, maar een basisvoorziening van wetenschappelijk onderwijs, moet met klem de vraag worden gesteld of dat risico mag worden gelopen. Mocht toch tot differentiatie van collegegelden worden besloten, dan dient de onderbouwing van het argument dat de 'gevolgen al met al meevallen' aanmerkelijk steviger te zijn (Nederland is de VS niet) en zal de

voorgestelde 'effectrapportage' vericht moeten worden door een extern, zeer deskundig orgaan (b.v. het SCP) in plaats van door de universiteiten zelf. Het is volstrekt onduidelijk waarom zo'n onderzoek gedaan zou moeten worden door de grootste belanghebbende zelf.

Om misverstanden te voorkomen: een prikkel tot efficiënte productie van door de samenleving (niet de markt) gewenst wetenschappelijk onderwijs is dringend noodzakelijk. Die prikkel moet tot op het niveau van de vakgroep voelbaar worden gemaakt. Echter, de reorganisatie van de markt voor wetenschappelijk onderwijs mag niet leiden tot het opwerpen van financiële drempels voor de financieel zwakkere milieus, tot het in de marge belanden van fundamenteel onderzoek en evenmin tot het aantasten van het wetenschappelijke curriculum van het onderwijs, doordat kleinschalige richtingen onrendabel zijn of met korte-termijndenken van de student bij de instelling leidt tot verschraling van het curriculum tot een 'studentvriendelijker' studiepakket. Juist de lange termijn is voor wetenschappelijk onderzoek en onderwijs van essentieel belang. De commissie besteedt aan die problemen te weinig aandacht: zij spreekt van excellent onderzoek, behoud van academische vrijheid, en van een „bescheiden gegarandeerde zijstroom" voor kleine specialistische richtingen, maar wekt niet de indruk zich bewust te zijn van de gevaren van korte-termijnmarktdenken. Zij geeft onvoldoende aan hoe de lange-termijnbelangen van de korte-termijnmarktucht worden afgeschermd.

Plan en markt

In een toekomstschets van een ondernemende universiteit, waarin enerzijds faculteiten en vakgroepen worden geprikkeld tot het ontwikkelen van (nieuwe) hoogwaardige onderwijs- en onderzoekprogramma's en anderzijds lange-termijndoelinden worden beschermd, zullen de coördinatiemechanismen van 'plan' en 'markt' moeten worden geïntegreerd. De autonomie van faculteiten en vakgroepen met betrekking tot het ontwikkelen van onderzoek- en onderwijsprogramma's moet worden vergroot, opdat de efficiëntie in het systeem wordt vergroot. Faculteiten en vakgroepen moeten op de markt concurreren om studenten en onderzoekopdrachten, echter zonder dat de lange-termijndoelinden van onderzoek en onderwijs daardoor in gevaar komen. De ondernemende universiteit opereert niet op de 'traditionele' markt waar korte-termijnprijssignalen en winstbejag overheersen, maar op een 'georganiseerde markt' waar sprake is van 'managed competition', dat wil zeggen concurrentie die leidt tot efficiëntie en die de realisatie van

lange-termijndoelinden (effectiviteit) niet in gevaar brengt, maar juist ondersteunt.

Hoe zou zo'n georganiseerde markt voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek eruit kunnen zien? Het rapport *Denken en doen* van de werkgroep 'Strategie' van de Erasmus Universiteit (overigens ook onder voorzitterschap van prof. Rinnooy Kan) biedt voor het beantwoorden van die vraag een groot aantal waardevolle aanknopingspunten. Omdat de universiteit concurreert met andere universiteiten zal zij zich dienen te profileren; haar produkt moet worden gedifferentieerd. Om het landelijk aanbod van wetenschappelijk onderwijs te coördineren en een zekere variëteit veilig te stellen, dienen universiteiten bij voorkeur in onderling overleg en in samenspraak met het Ministerie van Onderwijs ieder tot een profielschets te komen, waarin in algemene termen de accenten voor onderzoek en onderwijs worden aangegeven.

De faculteiten dienen daaraan nader inhoud te geven, waarna de vakgroepen een en ander met concrete programma's invullen. Fondsen voor onderzoek en onderwijs worden voor langere tijd toegewezen op basis van offertes, die vakgroepen in onderlinge concurrentie indienen. De vakgroepen zullen alleen worden gestimuleerd op veranderende behoeften voor studenten te reageren en (excellente) studenten de mogelijkheid te bieden zich te onderscheiden door het volgen van extra cursussen als de fondsen voor dergelijke vernieuwingen substantieel zijn en de lange termijn betreffen. De Vaste Commissies van Onderzoek en Onderwijs toetsen de voorstellen op conformiteit met de profielschets op grond waarvan gelden worden toegewezen. Die organisaties hanteren daarbij niet alleen korte-termijnmarktsignalen (belangstelling studenten, publikaties in vakbladen), maar ook criteria met betrekking tot de inpasbaarheid van de voorstellen in het profiel op lange termijn, alsmede het oordeel van externe deskundigen. Zoals de onderwijsvoorstellen worden getoetst zullen ook de onderzoekvoorstellen, alsmede de contractresearch moeten worden beoordeeld op grond van criteria die uit de profielschets voortvloeien. De toetsende organisaties dragen er zorg voor dat de concurrentie in dienst staat van de twee doelen waaraan universiteiten hun bestaanrecht ontleen: kwalitatief goed onderwijs en onderzoek.

Drie grote problemen

Het veranderen van de besluitvormingsstructuur kan niet los worden gezien van de informatie- en motivaatiestructuur. Wanneer beslissingsbevoegdheden worden verplaatst van ministerie naar universiteit, naar faculteit

en naar vakgroepen, dan dient ervoor te worden gezorgd dat adequate informatie op die niveaus aanwezig is en dat beoordelende instanties in staat zijn voorstellen te toetsen. Tevens moeten de personen op de diverse niveaus gemotiveerd zijn initiatieven te nemen en conform de doeleinden van de organisatie te handelen. Concreet: het personeelsbeleid moet van haar huidige starheden worden ontdaan een grotere diversiteit in beloningen moet mogelijk zijn, zodat ook op micro-niveau prikkels tot ondernemend gedrag kunnen worden toegepast.

Een tweede probleem betreft het 'oormerken' van fondsen ten behoeve van vernieuwende onderzoek- en onderwijsactiviteiten. Aangezien niet te verwachten valt dat het totale budget van de universiteit de komende jaren zal toenemen, zal de ruimte door middel van herallocatie gevonden moeten worden. Dat betekent een 'krimp en groei' binnen de universiteit, waarbij budgetten worden verschoven van vakgroepen die niet goed in het profiel passen, naar vakgroepen waarbij dat wel het geval is. Zulke verschuivingen zullen alleen gerealiseerd kunnen worden als de profielschets op universitair-, facultair- en vakgroepsniveau het resultaat is van een intensieve brede consultatie; iedereen moet de gelegenheid krijgen een bijdrage daaraan te leveren, het onderzoek en onderwijs zondig bij te stellen en eventueel zijn werkterrein te verleggen. Verschuivingen, die ook pijnlijke aspecten hebben, zullen alleen mogelijk zijn als zij in brede kring worden gedragen.

Het derde probleem betreft het bemannen van de organisaties in de universiteit die ervoor moeten waken dat de ondernemingslust strookt met de doeleinden van onderwijs en onderzoek. Het gevaar van bureaucratie,

lobbies, hanteren van gemakkelijk te operationaliseren maatstaven e.d. is door het 'organiseren van de markt' stellig aanwezig. De mogelijkheden om die problemen te minimaliseren zijn niet erg groot. De universiteitsraad en de faculteitsraad zouden een scherpe controle kunnen uitoefenen, waarbij zij gesteund kunnen worden door beoordelingsrapporten van externe deskundigen die periodiek nagaan of de toetsende instanties hun werk behoorlijk hebben vervuld. Daardoor zou de grootste zwakte van de raden, namelijk de informatieongelijkheid ten opzichte van gespecialiseerde organisaties, voor een deel kunnen worden weggenomen.

Slot

Uit het bovenstaande blijkt dat de 'georganiseerde markt' net als elk allocatiemechanisme, imperfecties kent. De optimale mix van 'plan' en 'markt' met betrekking tot de allocatie van middelen voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek moet worden bepaald door enerzijds de wens tot efficiëntie en anderzijds de eis van effectiviteit met betrekking tot de doeleinden van onderwijs en onderzoek. Door in de ondernemende universiteit toetsende organisaties in te bouwen kan de efficiëntie worden verbeterd zonder dat de effectiviteit verloren gaat.

John Groenewegen

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Economische Organisatievormen aan de Erasmus Universiteit en medeoprichter van GRASP (Group for Research and Advice in Strategic Behavior and Industrial Policy).