

## Professioneel bestuur voor universiteiten

*Minder overheidsmiddelen voor universiteiten leidt tot verdringing van taakactiviteiten door markttransacties. Integraal, geprofessionaliseerd management is nodig om tot een goede afweging tussen en integratie van taken te komen.*

Het verval van een adequate middelenvoorziening voor de universiteiten heeft in veel gevallen een proces van functieverhuizing op gang gebracht. Als de bijdrage van de zijde van de overheid niet langer voldoende is om tot adequate vervulling van de eigenlijke taken te komen, krijgt een taakorganisatie een impuls om op een andere wijze middelen te verzamelen. In het geval van de Nederlandse universiteiten is zo'n verhuizing door de overheid zelf gepredikt als wenselijke receptuur. Dat gebeurde los van de gevolgen die deze zou (kunnen) hebben voor de middelenvoorziening. De overheid c.q. de minister van Onderwijs en Wetenschappen zag daarin een mogelijkheid om de aansluiting tussen maatschappelijke behoeften en de door de universiteiten verrichte activiteiten te optimaliseren.

### Veranderende oriëntaties

Wat de precieze aanleiding voor de functieverhuizing ook mag zijn geweest, een middelentekort of een inhoudelijke aanwijzing door het Ministerie, het vermengen van de cultuur van een (taak-)organisatie met een andere (marktgerichte) organisatiecultuur leidt tot vergaande consequenties. De taakorganisatie kent namelijk niet alleen een formele financiële verhouding, maar onderscheidt zich ook in andere functioneringskenmerken van een marktorganisatie.

Het grondstramien van de persoonlijke motivatie binnen een taakorganisatie is dat van de klassieke ambtelijke organisatie. In zo'n organisatie is het plichtsbef van de werknemer niet zozeer een afgeleide van financiële prikkels, maar van een of andere (ambtelijke) vorm van loyaliteit aan de doeleinden van de principaal. De arbeidsvoorwaarden zijn onafhankelijk van het directe prestatieniveau

bepaald. De achterliggende veronderstelling is, dat de taken naar beste vermogen en onafhankelijk van geschapen condities worden vervuld. Binnen deze vorm van taakorganisatie geldt dus een klassiek bureaucratisch waardepatroon, ook wanneer de organisatie overwegend uit 'professionals' bestaat. Dat bureaucratische waardepatroon ontstaat niet aan veranderingen, zodra de organisatie overschakelt van een zuivere taakorganisatie naar een, die ook andere typen in zich verenigt. Vertaald naar de Nederlandse universiteiten valt het op dat de taakoriëntatie in de afgelopen vijftien jaar steeds meer met elementen van een marktoriëntatie is gemengd. Deze verschuiving houdt in, dat op markten tegen 'marktprijzen' inkomsten zijn verworven in ruil voor geleverde (kennis)prestaties. Er zijn naast de taakgeoriënteerde processen van de eerste en tweede geldstroom, contractonderzoek en contractonderwijs tot ontwikkeling gebracht.

De universiteit of hogeschool als zuivere taakorganisatie bestaat niet meer, sinds de overheid is opgehouden de taak van de universiteit of hogeschool integraal te financieren. De stelling 'wie betaalt, bepaalt' is daarmee sterk gerelativeerd. De hogere onderwijsinstelling raakt in toenemende mate verbonden met andere partners in afzonderlijke transacties. Als gevolg daarvan evolueren universiteiten, maar ook hogescholen, van taakorganisaties naar taak-markt-organisaties.

### Spanning tussen taak en markt

De menging van taak- en marktoriëntatie levert ook binnen professionele organisaties als de universiteiten fundamentele problemen op. In beginsel krijgen taakorganisaties hun opdracht via de top van de organisatie. Bij markttransacties zal het natuurlijk-

ke contactenpatroon veeleer horizontaal van aard zijn: een externe marktpartij verstaat zich met deskundige 'professionals' binnen de organisatie, wat kan leiden tot een transactie. Verticale en horizontale oriëntaties raken zo gemengd.

Volgens een variant op de wet van Gresham bestaat er de kans dat markttransacties taakgeoriënteerde processen verdrijven. De verklaring daarvoor is vooral gelegen in interne en externe prikkels. Markttransacties leveren voor de erbij betrokken groepen van professionals aantrekkelijke 'fringe benefits' alsmede prestige op. Daardoor kan op den duur meer belangstelling voor dit type van activiteiten dan voor de klassieke taakonderdelen ontstaan. Op de universiteiten wordt dit in zoverre zichtbaar dat het onderwijs in de eerste fase minder goed van middelen wordt voorzien, minder prestige oplevert en een hoger afbreukrisico heeft dan contractonderwijs of contractonderzoek. Velen van de universitaire docenten en onderzoekers, waaronder ook de talentrijken, zullen zich daarom graag willen bezighouden met markttransacties, met als gevolg dat het taakonderdeel er onder lijdt.

Markttransacties kunnen ook inhoudelijk van invloed zijn op de taakvervulling. Een universitaire groep, die een groot deel van zijn aandacht aan contractresearch wijdt, zal in toenemende mate geneigd zijn om het brandpunt van de aandacht in het fundamentele onderzoek daar te leggen, waar het dienstbaar is aan of meerwaarde heeft voor toekomstig contractonderzoek. Dit is aan de ene kant te zien als een broodnodige verhoging van het belang van fundamenteel onderzoek, maar aan de andere kant als een betwistbare afwijking van de meest gewenste richting van het fundamentele onderzoek, in termen van een zinvolle kennisaccumulatie.

Het voregaande is bedoeld om aan te geven hoe variërende prikkels binnen een geleidelijk gemengd geraakte organisatie tot verschillende gedragspatronen kunnen leiden. Reguliere onderdelen van het activiteitenpakket zullen op den duur daarvan het slachtoffer worden. Daar komt bij dat de erosie van de taakoriëntatie onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat de overheid zich gaandeweg kritischer tegenover de universitaire organisatie zal opstellen. Een negatieve spiraal kan vervolgens snel ontstaan.

Sommigen zoeken een uitweg uit de problemen door een pleidooi voor een beweging in de richting van een extreme positie. De een pleit voor een terugkeer naar een zuivere taakoriëntatie, met slechts een marginale en vooral gecontroleerde positie van markttransacties. Anderen, zoals de auteurs van de brochure *De ondernemende universiteit*, zien de oplossing in opschuiven naar een zuivere marktorientatie.

Beide pleidooien zijn naar ons oordeel naïef van aard. Het eerste miskent dat de werking van markten inmiddels de positie van de overheid in financieel opzicht sterk heeft beïnvloed. Veel van de normale kosten, die vroeger uit reguliere overheidsbijdragen werden bestreden, komen thans voor rekening van de marktpartijen. Hedentendage financieren talloze universitaire vakgroepen hun computers en congresreizen uit de baten van contract-activiteiten. Ook een deel van de overhead wordt daaruit bekostigd. Het verdwijnen van de bestaande markt voor contract-research, met een jaaromzet van meer dan 0,5 miljard gulden, uit het Nederlandse wetenschappelijk onderwijs zou dus aanzienlijke additionele overheidsuitgaven vergen. Het zuivere marktbetoeg miskent dat verstatelijking en ontstatelijking geen symmetrische processen zijn. Een eenmaal verstatelijkt verzorgingsarrangement bevindt zich in een geconsolideerde omgeving, die onder meer wordt beheerst door overwegingen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Die omgeving zal dus ook ontstatelijking op grond van dat soort van overwegingen beoordelen. De eerste reacties op projecten als rekeningrijden en privatisering van studieleningen laten dat duidelijk zien.

### **Bestuursorganisatie**

Verstatelijking is naar haar inhoud een welhaast onomkeerbaar proces. Heeft bij voorbeeld de wetgever eenmaal de interne bestuursstructuur van de universiteit gedetailleerd geregeld en is die regeling ingevoerd, dan is het nauwelijks nog mogelijk om op dezelfde manier de regeling te beëindigen. Laat men alle regels schieten, dan doet zich de vraag voor wie binnen de instelling moet beslissen over de vanaf dat ogenblik geldende interne organisatie. Een ander antwoord dan de bestaande bestuursorganen is nauwelijks mogelijk. Naarmate het waarschijnlijker is dat alleen om die reden de bestaan-

de structuur gehandhaafd blijft, is er minder aanleiding om die structuur van bovenaf te wijzigen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat dit vraagstuk onoplosbaar is. Men zou bij voorbeeld overgangsrecht tot stand kunnen brengen, in het kader waarvan een instelling zelf geleidelijk kan streven naar een eigen interne organisatie- en bestuursstructuur. Alleen wordt met het voorgaande nog eens geïllustreerd hoe asymmetrisch processen van verstatelijking en ontstatelijking kunnen zijn.

### **Universitaire dynamiek**

Naast de invloed van de besproken functieverhuizing zijn er nog andere invloeden tot verandering werkzaam. De sterke groei van de omvang en het belang van het wetenschappelijk onderzoek in geavanceerde samenlevingen hebben enerzijds geleid tot verscherping van de universitaire missie als de belangeloze aanbieder van de resultaten van fundamenteel onderzoek en anderzijds op grond van die legitimatie tot een bijna oneindige verbreding en vervaging van de universitaire onderzoekstaakstelling.

Voor het onderwijs, zoals dat vanuit de universiteiten wordt verstrekt, verschillen de opties sterk. Sommige waarnemers wijzen op het grote potentieel van aanpassingsvermogen van universiteiten om met sterk veranderde maatschappelijke behoeften om te gaan. Tegelijkertijd zijn anderen van oordeel, dat de universiteit als institutie nogal wat kansen op revitalisering van haar taakstelling heeft laten liggen, waardoor een groot deel van de expansie van het post-secundaire onderwijs door andere instituties is veroverd.

In Europa lijkt de universiteit als gevolg van de sterke internationalisering ook haar vroegere plaats in de internationale wetenschappelijke gemeenschap terug te krijgen. Haar vitaliteit wordt door niemand ontkend. Ten dele lijkt de houding tegenover de universiteiten zich in andere landen op overeenkomstige wijze te ontwikkelen als in ons land, te weten in de richting van grotere terughoudendheid en globaliteit van regelgeving.

Op een punt is Nederland een ongunstige uitzondering, namelijk waar het de gedetailleerde betrokkenheid van de wetgever bij de regeling van de interne organisatie betreft. Deze (pre-)occupatie past minder in een wereld, waarin beweeglijkheid en taakgebonden com-

petitie op mondiale schaal overlevingscriteria voor de universiteit van morgen zijn. Minstens zo belangrijk is de toenemende behoefte aan intern, integraal management om adequaat te kunnen (blijven) reageren op wisselende taak- en marktpressies. Het zou een misvatting zijn, om in plaats van het 'WUB-se model', hoezeer ook via de WWO van 1986 al meer aangepast aan de eisen van de tijd, te streven naar een andere uniformiteit. Twente lijkt maar weinig op Utrecht, en Maastricht lijkt nauwelijks op Rotterdam. Differentiatie in intern optreden is gewenst, de externe omgevingen zijn navenant verschillend.

De bestuursorganisatie van het hoger onderwijs behoeft geen nieuwe, uniforme wettelijke regeling, laat staan een vergaande van bovenaf voorgeschreven detaillering. Op de keper beschouwd zou weinig meer nodig zijn dan een algemeen raamwerk, dat de belangrijkste bevoegdheden en verantwoordelijkheden, inclusief controlemogelijkheden op centraal, maar vooral op facultair niveau, vastlegt. In het kader van de invoering van zo'n regeling zou men kunnen kiezen voor een geleidelijke aanpassing aan zo'n breder raamwerk via een stapsgewijze herijking van de WWO.

Voor het voorlopige handhaven van de bestaande situatie pleit dat die weliswaar is ontstaan uit de vergaande bemoeienis van de overheid met de universiteit als een volledig van haar afhankelijke taakorganisatie, maar dat de vormgeving ervan is afgedwongen vanuit die zelfde organisatie. Daar komt bij dat ook onder de WUB en de WWO 1986 vele instellingen (en organisatie-onderdelen daarbinnen) goed hebben weten om te gaan met ingrijpende bezuinigingen en een turbulente, externe omgeving.

De interne organisatie van een universiteit, waarin sprake was en is van een gedurige functieverhuizing in de richting van verschillende 'mengsels' van taakoriëntatie en marktorientatie, vraagt echter zowel op centraal als op facultair niveau om een flexibel en gelegaliseerd raamwerk voor de ontwikkeling en instandhouding van een meer geïntegreerd en professioneel management.

### **Integraal management**

Er zijn andere uitwerkingen nodig om gemengde figuren met een taak- en marktorientatie te realiseren. Aan-

vaardbaar zijn organisatievormen die de tegenstrijdigheid van opdrachten en prikkels tot werkbare proporties terugbrengen. Dat betekent dat iets moet worden gedaan aan de optredende spanningen in de horizontale versus de verticale relaties, opdat het risico van het verdringen van taakactiviteiten zoveel mogelijk wordt vermeden.

Nodig zijn dan figuren of constructies die integratie bevorderen. In feite is er integratie van de controle op de allocatie van 'incentives' nodig. Dat vereist een adequaat niveau van management en een passend instrumentarium. Controle op de allocatie van 'incentives' is echter pas te verkrijgen, indien het begrotingsbeleid en personeelsbeleid zich in elkaars verlengde bevinden en op hetzelfde (facultaire of vakgroeps-) niveau worden gevoerd. Daarnaast is noodzakelijk, dat het interne beleid prikkels kan produceren, die de ongunstige bijwerkingen van bepaalde externe oriëntaties compenseren. Daarvoor is nodig, dat geïntegreerd management tot stand komt op het niveau waarop de tegenstrijdigheid van impulsen zich openbaart. Zulk geïntegreerd management zal gericht moeten zijn op een verwante groep van processen en activiteiten, die te zamen een produkt-marktcombinatie vormen.

Functieverschuivingen van en binnen professionele organisaties krijgen op verscheidene plaatsen in het openbaar bestuur vorm. Ze zijn geen op zichzelf staande gebeurtenissen, maar eerder het resultaat van brede maatschappelijke ontwikkelingen. Het vinden van wegen om de daaruit voortvloeiende *transformaties in verantwoordelijke banen te leiden* is in theorie en praktijk een uitdagende opgave. Dat is te meer van belang nu steeds meer verschillende overheidsinstanties contacten met universiteiten onderhouden. De rol van de minister van Onderwijs en Wetenschappen als taaksteller wordt minder centraal. Andere overheidsinstanties treden vaak op als partners van de universiteit in markttransacties. Ook Brussel en Middeuropa worden voor individuele universiteiten steeds belangrijker.

### Praktijk

De combinatie van taak- en markt-oriëntatie doet zich het meest nadrukkelijk voelen op de werkvloer waar zowel het reguliere onderwijs en onderzoek plaats heeft als externe contractuele verplichtingen worden gecomplexeerd.

Economisch keuze-theoretisch gerekenend is de individuele docent niet de voor de hand liggende, eerstverantwoordelijke voor de organisatorische samenhang tussen taakgebonden 'regulier' werk en het steeds meer voorkomende externe marktgebonden, contractuele werk. Uiteraard behoort een docent/onderzoeker/adviseur wel aanspreekbaar te zijn op zijn/haar bijdrage aan afstemming en samenhang. De vakgroep overstijgt echter het individuele belang en is het aangewezen niveau, waarop voorwaarden voor de integratie van taken moeten worden gecreëerd en prikkels om beide activiteiten aantrekkelijk te doen zijn. Voor de vormgeving aan integraal management zijn verscheidene varianten denkbaar. Bij de vakgroep bestuurskunde van de Erasmus Universiteit is bij voorbeeld gekozen voor een functiegebonden integratie, dat wil zeggen dat er voor de hoofdfuncties van onderwijs en onderzoek twee afzonderlijke coördinatoren verantwoordelijk zijn. Aan die coördinatoren zijn op hun gebied belangrijke bevoegdheden toegekend voor de planning, taaktoedeling en uitvoering van al het onderwijs, respectievelijk al het onderzoek binnen de vakgroep, inclusief de externe contacten op beide gebieden. Het dagelijks bestuur van de vakgroep is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden, waaronder beide coördinatoren functioneren. Het zorgt voor de onderwijs- en onderzoeksprogramma's en de daarvoor benodigde personele en materiële middelen, terwijl de vakgroepsvoorzitter verantwoordelijk is voor één personeelsbeleid, mede en met name op basis van (functionerings-)adviezen van beide coördinatoren. De 'incentives' voor de docent/onderzoeker om zich zowel op de reguliere taken te richten als op de markt te oriënteren zijn gelegen in een door de vakgroep gesanctioneerde verruiming van individuele bestedingsmogelijkheden via extern verworven budgetten.

Een tweede voorbeeld van praktisch integraal management is te realiseren via vooral de professionalisering van de organisatie van facultair bestuur en beheer. De belangrijkste bijdrage aan meer integratie vormt een professioneel decanaat. De aanstelling van decanen moet geschieden op basis van bestuurlijke deskundigheid of vaardigheid en niet verlopen door vervulling op toerbeurt door hoogleraren. Intern is zo'n 'professio-

nele' decaan verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het goed (laten) functioneren van vakgroepen, adviescommissies en de faculteitsraad, waaronder een adequate en samenhangende organisatie van het facultaire, financiële, personele en materiële beheer. Extern bevordert die decaan de toepassing van (intern) beschikbare expertise en de verwerving van daarbij aansluitende, externe contracten. De eerder genoemde prikkels om met extern geld interne budgetten te verruimen vraagt van een faculteitsdecaan een alert financieel management van fondsen.

Op universitair niveau is relatief gezien reeds sprake van integraal management. Dat komt niet in de laatste plaats door de universiteitsraden. In het verlengde van het stereotype verwijt van bemoeizucht hebben deze raden verhoudingsgewijs weinig last van specifieke, enkelvoudige belangenpreoccupaties. De aspectgebonden bevoegdheden (richtlijnen voor de organisatie van onderwijs en onderzoek, begroting en toewijzing van middelen, de controle op het functioneren van het college van bestuur) zijn voor een integrale benadering een gunstige voedingsbodem en een geschikt instrumentarium. De niveauoordelen, die gelden voor de universiteitsraad zijn ook van toepassing op de colleges van bestuur. Echter een handicap bij hun integraal management kan een (overdreven) respect voor elkaars portefeuilles zijn en de daarmee samenhangende verkokering binnen het ambtelijke apparaat. Het ene college van bestuur slaagt er meer dan het andere in – afhankelijk van de rol van de collegevoorzitter – om de risico's van departementalisering te vermijden en integratie te bevorderen tussen onderwijs en onderzoek, financieel beleid en personeel beheer. Beide, universiteitsraden en colleges van bestuur, moeten echter om taak- en marktorientaties blijvend op elkaar af te stemmen een zodanig financieel regime creëren dat continuïteit, flexibiliteit en controle elkaar niet uitsluiten, maar juist aanvullen.

### R.J. In 't Veld J.W. Foppen

De auteurs zijn hoogleraar in de Bestuurskunde en voormalig directeur-generaal voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, respectievelijk universitair hoofddocent in de Bestuurskunde en voorzitter van de Universiteitsraad van de Erasmus Universiteit.