



Taakverdeling en concentratie

Van contractie naar actie?

DRS. T.B.M. STEENKAMP – DR. H. DE GROOT –
PROF. DR. J.M.M. RITZEN*

Inleiding

De vermindering van de reële personele middelen per student in het wetenschappelijk onderwijs over de periode 1980–1985 heeft ongeveer 36% bedragen. Sinds 1983 vindt deze middelenbeperking voor een deel plaats als uitvloeisel van de „Taakverdeling en Concentratie” (TVC) operatie. In dit artikel wordt nagegaan welke de effecten zijn geweest van deze operatie op de verdeling van middelen binnen één universiteit, namelijk de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). De overheersende indruk die achterblijft van deze studie is dat de in de TVC-operatie gemaakte afspraken meer zijn nagekomen naarmate die afspraken concreter waren in termen van samenvoeging of opheffing en naarmate er minder ruimte bestond voor compensatie met behulp van additionele middelen.

Het belangrijkste kenmerk van de TVC-operatie is dat de bezuinigingen niet pondsgewijs worden verdeeld, maar via een herschikking van middelen tussen en binnen universiteiten 1). Het doel van de operatie was het tot stand brengen van f. 258 miljoen aan bezuinigingen in 1987 door middel van taakverdelings- en concentratiebeslissingen met handhaving en zo mogelijk verhoging van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Ten einde deze doelstellingen te realiseren werd door de minister van Onderwijs en Wetenschappen een specifiek besluitvormingsarrangement in het leven geroepen. De uiteindelijke uitkomst van dit arrangement was een serie beleidsafspraken tussen de minister en de instellingen. Deze beleidsafspraken gaven naast een kwantitatieve bezuinigingsaanslag per discipline per instelling tevens een, variërend in de mate van detail, kwalitatieve invulling van deze aanslagen.

Eerst wordt een korte analyse gegeven van de budgettaire ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs in de jaren 1980–1985. Vervolgens wordt de verdeling van middelen binnen de EUR op het niveau van (sub)faculteiten geanalyseerd. Daarbij wordt bijzondere aandacht geschonken aan de periode 1983-1985, waarin de eerste budgettaire gevolgen van de TVC-operatie zichtbaar zouden moeten worden. De analyse richt zich hier voorna-

Tabel 1. Ontwikkeling van de reële personele middelen en het aantal arbeidsplaatsen in het wetenschappelijk onderwijs 1980–1985 (indices 1980 = 100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Reële personele middelen	100	94	89	81	80	76
2. Arbeidsplaatsen	100	98	97	95	95	95

Bron: H. de Groot en T.B.M. Steenkamp, *Middelenverdeling binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam*, Publikatiereeks „Besluitvorming bij contractieprocessen in de kwartaire sector”, Rotterdam, 1985.

melijk op de budgettaire aspecten van de ombuigingen in relatie tot interne toewijzingsbeslissingen en relatief exogene factoren zoals de ontwikkeling van de instroom van studenten. In de vierde paragraaf wordt een aantal hypothesen geformuleerd waartegen de geschetste ontwikkelingen kunnen worden afgezet. In de daaropvolgende paragraaf wordt een mogelijke verklaring gegeven voor de (veranderingen in) middelenverdeling aan de EUR. Besloten wordt met een samenvatting en enkele conclusies 2).

Budgettaire ontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs

De opvallendste ontwikkeling in de beschikbaar gestelde middelen voor het wetenschappelijk onderwijs tussen 1980 en 1985 is de overheersende rol van de prijscomponent van de personele middelen – dat wil zeggen de ontwikkeling van de loonkosten per arbeidsplaats. Gedefleerd met de prijsindex van de gezinsconsumptie zijn de personele middelen beschikbaar voor het wetenschappelijk onderwijs tussen 1980 en 1985 met 24% afgenomen. Of wel: het opgeofferde pakket van particuliere consumptiegoederen ten behoeve van het wetenschappelijk onderwijs is met 24% afgenomen. Opmerkelijk is dat deze teruggang voor het grootste deel (19 van de 24%) is toe te schrijven aan een – met de prijsindex voor de consumptie gedefleerde – daling van de loonkosten per jaar. Het aantal arbeidsplaatsen daalde in die periode – gemeten in full-time equivalenten – naar schatting met bijna 5%. Tabel 1 geeft deze ontwikkelingen weer.

Tegenover de daling van het aantal arbeidsplaatsen met 5% in de periode 1980-1985 stond een stijging van het aantal ingeschreven studenten met circa 11%. Dit

betekende een extensivering van het onderwijs: de gemiddelde personeelsinzet per student daalde met circa 15%. De totale daling van personele middelen per student (gedefleerd met de prijsindex) over de periode is indrukwekkend, namelijk 36%. Daarbij is onduidelijk in hoeverre de teruggang van de personeelsinzet meer dan evenredig ten koste is gegaan van het onderzoek, de belangrijkste andere taak van het wetenschappelijk onderwijs. Pas sinds kort wordt in de wetenschappelijke verslagen van de universiteiten en hogescholen gerapporteerd over publikaties die voortvloeien uit het onderzoek. Een vergelijking in de tijd is nauwelijks mogelijk, maar duidt niet op een afnemende productie. Evenmin is nog een oordeel te geven over

de kwaliteit van het onderwijs na de gerealiseerde extensivering. Enig inzicht in een mogelijk produktiviteitsverbetering ontbreekt.

Opvallend is dat in de periode 1983–1985, waarin de eerste budgettaire effecten van de TVC-operatie zichtbaar worden, per saldo het aantal arbeidsplaatsen voor het gehele wetenschappelijk onderwijs (excl. tweede en derde geldstroom) vrijwel gelijk gebleven is. De som van de TVC-aanslagen impliceert tot en met 1985 een reductie van het aantal arbeidsplaatsen met circa 4% ten opzichte van het niveau 1983. Dit betekent dat althans voor het wetenschappelijke onderwijs in zijn geheel nog additionele personele middelen beschikbaar kwamen. Zoals nog zal worden geïllustreerd, kan dit betekenen dat waar de TVC-afspraken niet meer dan ongespecificeerde afslanking inhielden, additionele middelen mogelijk zijn gebruikt ter compensatie. Ook bij weglating van de groei-instellingen (Limburg, Rotterdam, Twente en Tilburg) resulteert tussen 1983 en 1985 nog slechts een teruggang van het aantal arbeidsplaatsen met circa 0,5%.

* Toegevoegd onderzoekers respectievelijk hoogleraar aan de vakgroep Openbare Financien en Belastingrecht van de Economische Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Nadere informatie hierover is o.a. te vinden in de Tweede-Kamerstukken onder nummer 17 249.

2) Dit artikel is gebaseerd op een rapport dat tot stand is gekomen in een studieproject „Besluitvorming bij contractie”, dat wordt verricht bij de Vakgroep Openbare Financien en Belastingrecht van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het betreft: H. de Groot en T.B.M. Steenkamp, *Middelenverdeling binnen de Erasmus Universiteit 1980–1985*, Publikatiereeks „Besluitvorming bij contractie-processen in de kwartaire sector”, Rotterdam, 1985.

De TVC-operatie beoogde te vermijden dat een budgetreductie in het wetenschappelijk onderwijs ponds-pondsgewijs zou plaatsvinden. De beleidsmakers hebben getracht een herschikking van taken tussen en binnen universiteiten tot stand te brengen. Voor de toekomst mag men verwachten dat de beleidsmakers zich wederom gesteld zullen zien voor de vraag of een budgetreductie ponds-pondsgewijs moet worden gerealiseerd of via een herschikkingmethode, gelet op de verwachte ontwikkeling van de studentenaantallen in de toekomst.

Tabel 2. Ontwikkeling van studentenaantallen 1985/1986 tot 1995/1996

Periode	Totaal aantal studenten
1985/1986	165,8
1990/1991	125,3
1995/1996	111,8

Bron: R.M. Spronk, *Tijdreeksen uit de onderwijsprognose 1985*, CPB, Den Haag, 1985.

Uit Tabel 2 spreekt de verwachting van een vrij forse daling in studentenaantallen (33% in 1995 t.o.v. 1985). Deze daling zal ongetwijfeld een daling van middelen met zich meebrengen.

Budgettaire ontwikkeling aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

De Erasmus Universiteit behoorde in de periode 1980 – 1985 nog tot de groei-instellingen. Het aantal arbeidsplaatsen nam, vooral door de komst van de interfaculteit bedrijfskunde, met 17% toe terwijl het aantal studenten met 46% steeg. Bezien we alleen de rond 1980 al langer bestaande organisatie-onderdelen (nader aan te duiden als traditionele faculteiten waarmee de subfaculteit maatschappijgeschiedenis i.o., de studierichting algemene gezondheidszorg en de interfaculteit bedrijfskunde buiten beschouwing worden gelaten) dan resulteert nog een stijging van het aantal arbeidsplaatsen met 6% (groei studentenaantal: 27%).

In de genoemde periode groeiden alle traditionele organisatie-onderdelen behalve de medische faculteit – waar het aantal arbeidsplaatsen met ongeveer 1% afnam – en de centrale interfaculteit waar het aantal arbeidsplaatsen met 4% afnam. Een geringe groei vertoonde de economische faculteit (ca. 4%), terwijl de subfaculteit sociale en culturele wetenschappen met 12% en de juridische faculteit zelfs met ruim 60% toenam in arbeidsplaatsen.

Om een indruk te krijgen van de invloed van de TVC-operatie op de toewijzing van middelen door het universiteitsbestuur, is getracht deze toewijzing per organisatie-onderdeel te relateren aan relatief exogene factoren, zoals de toegenomen instroom van studenten en veranderingen in interne allocatienormen, alsmede aan exogene toewijzingsbeslissingen vanuit het Ministerie, zoals TVC-aanslagen en herbezettingsgelden 3). Tabel 3 geeft aan hoe bovengenoemde factoren de uiteindelijke mutatie

Tabel 3. Veranderingen in het aantal arbeidsplaatsen per organisatie-onderdeel tussen 1983 en 1985 in procenten van het aantal arbeidsplaatsen per organisatie-onderdeel

(Sub)faculteit	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Medicijnen	- 1%	- 6%	-	+ 10%	+ 3%
Economie	+ 4%	- 3%	+ 3%	-	+ 4%
Rechten	+ 7%	- 1%	+ 3%	+ 13%	+ 22%
Sociale Wetenschappen	+ 10%	- 8%	+ 1%	+ 11%	+ 14%
Filosofie	+ 2%	- 11%	-	+ 1%	- 8%

Toelichting:

(1) = verandering in het aantal arbeidsplaatsen door verandering in studenten-instroom, als de interne allocatienormen niet zouden zijn veranderd in de periode 1983-1985;

(2) = TVC-aanslagen (conform beleidsafspraken met het Ministerie);

(3) = toegewezen personeel door het ministerie voor specifieke activiteiten (waaronder herbezettingsgelden);

(4) = veranderingen in arbeidsplaatsen door wijzigingen in de interne allocatienormen;

(5) = feitelijke verandering.

Bron: Zie tabel 1.

in arbeidsplaatsen voor de periode 1983 – 1985 in hoofdlijnen hebben bepaald.

Uit tabel 3 blijkt dat via herbezettingsgelden en additionele middelen de invloed van de TVC-aanslag op de middelen van de meeste (sub)faculteiten meer dan gecompenseerd wordt. Door de zo ontstane herverdeling vertoont de uiteindelijke mutatie in arbeidsplaatsen geen direct verband met de TVC-aanslag of de ontwikkeling in studentenaantallen. Rekening houdend met deze factoren lijken met name de subfaculteit sociale en culturele wetenschappen, de juridische faculteit en de medische faculteit meer te hebben geprofiteerd van de groei in de totale middelen dan de centrale interfaculteit en de economische faculteit (kolom 4).

Het is in dit verband overigens opmerkelijk dat in de afgelopen vijf jaar de belangrijkste interne normen zijn gaan afwijken van de extern gehanteerde normen (dit zijn de normen die in het financieringsmodel van het Ministerie worden gehanteerd), zoals tabel 4 aanduidt. De afwijkingen zijn vooral ontstaan in de jaren 1983 – 1985. De voor 1985 aangegeven normen in deze tabel gelden in feite pas in 1989. In een overgangperiode van vijf jaar (1985 – 1989) worden deze normen geleidelijk ingevoerd. Uit deze verandering kan worden geconcludeerd dat het universiteitsbestuur meer gebruik is gaan maken van haar autonomie met betrekking tot de verdeling van middelen. Aangenomen kan worden dat de TVC-operatie hieraan mede heeft bijgedragen.

Het feit dat de netto mutaties bij vrijwel alle onderdelen – behalve de centrale interfaculteit – positief zijn (vijfde kolom), impliceert dat de uitvoering van de TVC-operatie, voor zover het de puur budgettaire effecten betreft, niet noodzakelijkerwijs tot grote problemen leidt in de beschouwde jaren. Uiteraard is het afhankelijk van de precieze (kwalitatieve) invulling van de aanslag, inclusief verschuivingen die in kleinere onderdelen wél tot absolute budgetvermindering leiden, in hoeverre de uitvoering op problemen stuit. Duidelijk is dat, gezien de voor vrijwel alle organisatie-onderdelen nog bestaande netto positieve budgetontwikkeling, mogelijk vooral daar belangrijke uitvoeringsproblemen zijn te vinden waar niet alleen afslanking, maar ook samenwerking met andere instellingen of specifieke afspraken over interne reor-

ganisatie van onderwijs en onderzoek in het kader van de TVC zijn overeengekomen. Afgaande op de beleidsafspraken en uitvoeringsplannen in het kader van de TVC is alléén wat betreft de (sub)faculteit sociale en culturele wetenschappen een redelijke mate van detail te vinden. De conclusie dringt zich dan ook op dat daar waar de TVC-afspraken niet gedetailleerd zijn (geen opheffingsbesluit; geen samenwerkingsverband of interne reorganisatie met naam en toenaam) de positieve budgetmutaties vooralsnog gebruikt zijn om de negatieve budgettaire affecten van de TVC-operatie te compenseren, en dus de TVC-operatie niet als een op zich zelf staande operatie is verwerkt.

Een indicatie van de juistheid van deze conclusie kan het beroep op het sociaal beleidskader geven. Het sociaal beleidskader is een fonds dat is opgericht om de reorganisatie-gevolgen van de TVC-operatie te verzachten. Personeel dat door reorganisatie in het kader van de TVC afvloeit, kan een beroep doen op een zeer aantrekkelijke wachtgeldregeling. De uitvoeringsplannen met betrekking tot de TVC voorzien in een aanzienlijk beroep op het sociaal beleidskader in 1988. In geld uitgedrukt is dit beroep ongeveer f. 5,9 miljoen (equivalent aan zo'n 90 arbeidsplaatsen). Mede gezien de beleidsafpraak dat de opbrengsten in het kader van de TVC langs de lijn van een linear stijgende opbrengst van het totaal der maatregelen zou moeten lopen, is het waarschijnlijk dat in 1984 en 1985 een beroep op het sociaal beleidskader gedaan had moeten worden. Dit beroep is echter in 1984 en 1985 praktisch nihil. Het is waarschijnlijk dat dit beroep niet is geëffectueerd vanwege positieve budgetmutaties uit anderen hoofde, zoals tabel 3 aangeeft.

3) De herbezettingsgelden zijn gelden die ter compensatie van salariskortingen ten behoeve van arbeidstijdverkortings beschikbaar zijn gesteld. Deze worden aangewend voor informatisering en technologisering van alfa- en gammawetenschappen.

4) Zie o.a. H. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1978.

Tabel 4. Een vergelijking van externe (Ministerie O & W) en interne allocatienormen, 1985 versus 1980

(Sub) faculteit	1980				1985			
	intern = extern				intern		extern	
	student/ staf-ratio	nullast	student/ staf-ratio	nullast	student/ staf-ratio	nullast	student/ staf-ratio	nullast
Medicijnen	20	33,9	20	33,9	15	10	20	10
Economie	30	13,7	30	13,7	32,5	12,5	30	10
Rediten	40	11,2	40	11,2	32,5	10	36	10
Sociale Wetenschappen	23a)	9,0	23a)	9,0	32,5	10	30	10
Filosofie	30	5,2	30	5,2	32,5	5	36	5

a) Geconstrueerd cijfer.

Bron: Zie tabel 1.

Hypothesen

Wij gaan ervan uit dat een universiteit zich laat karakteriseren als een bureaucratistische organisatie. Centrale elementen in de definiëring van het bureaucratiebegrip 4) zijn:

- de hiërarchische rangschikking van beslissingsbevoegdheden;
- de inkomsten van een organisatie zijn slechts ten dele of in het geheel niet afhankelijk van de verkoop van de produktie voor een bepaalde prijs per eenheid;
- de werknemers in de organisatie worden niet (extra) beloond naar rato van het verschil tussen inkomsten en uitgaven.

Een universiteit voldoet aan alle drie de geschetste voorwaarden. Daarom kiezen wij als invalshoek bij het formuleren van hypothesen enkele van de theoretische beschouwingen over het gedrag van de leden binnen een dergelijke organisatie. Wij concentreren ons daarbij vooral op de zogenaamde economische bureaucratieliteratuur, welke bekendheid heeft gekregen door de werken van Downs, Tullock en Niskanen 5). Met deze literatuur als basis kunnen we met betrekking tot deze „case-study” de volgende hypothesen formuleren:

- bij contractie maken universiteitsbestuurders meer gebruik van hun beleidsvrijheid met betrekking tot de verdeling van middelen.* Deze hypothese is, voor perioden van contractie in het algemeen, onder andere geponereerd door Rubin 6). Rubin stelt dat in tijden van overvloed er geen noodzaak is om beleid te voeren. Zij meent dat in tijden van overvloed er meer geld beschikbaar is dan universiteiten kunnen absorberen met (nieuwe) programma's. Er is dan geen reden om claims van (sub)faculteiten met elkaar te vergelijken. In een krimp situatie, of dreigende krimp situatie, zou deze noodzaak er wel kunnen zijn. In een krimp situatie is afweging van prioriteiten c.q. budgetten nodig om aan bepaalde randvoorwaarden voor het functioneren van de organisatie te kunnen voldoen, bij voorbeeld een minimum budget voor het instandhouden van een bepaald niveau van on-

derwijs en onderzoek. Tevens kan worden verondersteld dat een grotere beleidsverantwoordelijkheid van bestuurders gelegitimeerd is in een krimp situatie;

- een belangrijke motivatie bij de verdeling van middelen is het streven naar een zo groot mogelijk (toekomstig) budget.* De grondgedachte van de „public choice”-school is dat ieder individu rationeel beslist. Dat wil zeggen dat ieder individu beschikt over een bepaalde doelstellingsfunctie en dat alternatief kiest uit een verzameling mogelijke alternatieven waarbij het verschil tussen baten en kosten, met betrekking tot het realiseren van de doeleinden in de doelstellingsfunctie, maximaal is. De doeleinden van (leidinggevende) ambtenaren zijn door Downs gesystematiseerd. Hij noemt enerzijds het streven naar macht, inkomen, prestige of een veilige positie, anderzijds de behoefte aan loyaliteit, het verlangen om de organisatie te dienen of de betrokkenheid met een bepaalde beleidssector. In de doelstellingsfunctie zijn dus zowel elementen van eigenbelang als van algemeen belang te vinden. Een dergelijke complexe doelstellingsfunctie is echter analytisch niet hanteerbaar. Daarom hanteren verschillende auteurs één regulerend motief, dat is een motief op basis waarvan het gedrag van leidinggevende ambtenaren verklaard en voorspeld kan worden. De regulerende motivatie die het meeste gezegd heeft veroverd is de opvatting van Niskanen dat (leidinggevende) ambtenaren streven naar budget-maximalisatie. Achtergrond van deze gedachte is dat de meeste doeleinden van universiteitsbestuurders een positief monotone functie zijn van het budget dat zij krijgen toegewezen. De consequenties van deze hypothese voor de verdeling van middelen over de organisatie-onderdelen is dat de middelen naar die organisatie-onderdelen ge(re)alloceerd worden die bijdragen aan een hoger budget in de toekomst;
- een tweede belangrijke motivatie bij de verdeling van middelen is het vermijden van conflicten, in het bijzonder het voorkomen van gedwongen onslagen.* In de literatuur wordt echter ook con-

flictminimalisatie als regulerend motief opgevoerd. Deze veronderstelling wordt veel gebruikt om het non-interventiegedrag tussen ministers in een kabinet te verklaren 7), maar komt ook veel naar voren in de onderzoeksliteratuur met betrekking tot het gedrag van universiteitsbestuurders 8). Het idee van conflictvermijding bij universiteitsbestuurders kan herleid worden naar de oorspronkelijke motieven van Downs en kan gebaseerd worden op zowel overwegingen van eigen belang als overwegingen van algemeen belang bij de universiteitsbestuurders. In het eerste geval streven de bestuurders door middel van conflictvermijding naar een gemakkelijk te besturen organisatie of een veilige positie. In het tweede geval dient men het belang van de organisatie of het belang van de werknemers in die organisatie. Aangenomen zou kunnen worden dat conflictvermijding zich vooral uit in het vermijden van gedwongen onslagen. Er zijn namelijk grote kosten verbonden aan gedwongen onslagen, zoals onrust in de organisatie, de mogelijkheid dat gekwalificeerd personeel „stemt met de voeten”, het imago van de organisatie naar buiten toe en onzekerheid dat geplande onslagen kunnen worden geïmplementeerd (bij voorbeeld dreiging van rechtszaken, interne reacties);

- hoe meer organisatie-onderdelen op elkaar lijken, of als zodanig door universiteitsbestuurders worden gepercipieerd, des te kleiner is de kans op sterk afwijkende allocatienormen.* Deze hypothese is grotendeels gebaseerd op het werk van Niskanen. Niskanen meent dat de omvang van het door de sponsor (universiteitsbestuur) beschikbaar gestelde budget aan een organisatie-onderdeel enerzijds afhangt van de preferenties van de sponsor en anderzijds van de informatie die bij de sponsor aanwezig is over het verloop van de kostenfunctie. Doordat sponsors een budget ter beschikking stellen voor een bepaalde hoeveelheid diensten en niet een prijs per eenheid dienst betalen, hebben de sponsors veelal slechts een vaag idee van de kostenfunctie. Deze onbekendheid met de kostenfunctie wordt nog versterkt wanneer organisatie-onderdelen een min of meer unieke positie innemen. Dit geeft hen een informatiemonopolie, waardoor zij het verloop van de werkelijke kosten kunnen verbergen als zij dat willen.

5) A. Downs, *Inside bureaucracy*, Little, Broun and Co., 1965; G. Tullock, *The politics of bureaucracy*, Public Affairs Press, 1965; en W. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago, 1971.

6) I. Rubin, *Universities in stress: decision-making under conditions of reduced resources*, *Social Science Quarterly*, jg. 58, 1977, nr. 2.

7) Zie L. Koopmans en A. Wellink, *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese, Leiden, 1977.

8) Zie D.A. Garvin, *The economics of university behaviour*, Londen, 1982.

Een mogelijke verklaring van de middelenverdeling

In de vorige paragraaf zijn een aantal hypothesen geformuleerd. Verondersteld wordt dat in perioden van contractie, of dreigende contractie, het universiteitsbestuur meer behoefte heeft aan het ontwikkelen van een eigen beleid en zich meer bewust is van haar autonomie met betrekking tot de middelenverdeling en mogelijk gebruik van deze autonomie (hypothese 1). Het gebruik van deze autonomie in de middelenverdeling is gericht op zowel budgetmaximalisatie (hypothese 2), als het vermijden van conflicten, in het bijzonder het vermijden van gedwongen ontslagen (hypothese 3) en houdt rekening met de beschikbaarheid van informatie (hypothese 4). De beschreven ontwikkeling aan de EUR geeft de volgende aanwijzingen voor de geldigheid van deze hypothesen.

Ad 1. In de periode 1980 – 1985 is het universiteitsbestuur in toenemende mate een eigen allocatiesystematiek gaan ontwikkelen. Tabel 4 laat zien dat in deze periode student/staf-ratio's en nullasten worden gebruikt die in toenemende mate afwijken van de ratio's en nullasten die het Ministerie hanteert in het PGM-model. Deze afwijking in allocatiesystematiek is een indicatie voor het toenemende gebruik van de beleidsvrijheid door universiteitsbestuurders en bevestigt dus hypothese 1.

Ad 2. Budgetmaximalisatie kan door universiteitsbestuurders worden gerealiseerd door:

- a. (sub)faculteiten die groeien in termen van studentenaantallen (extra) te belonen. Aanwijzingen hiervoor zijn de extra middelenverdeling aan de juridische- en sociale faculteit. De sociale faculteit lijkt te profiteren van de opleiding bestuurskunde, die zij in 1983 startte. Deze opleiding heeft zeer goede vooruitzichten in termen van studentenaantallen. De juridische faculteit is mogelijk extra bedeed omdat zij de grootste groeier was in termen van studentenaantallen voor de periode 1980-1985;
- b. (sub)faculteiten die kwalitatief een hoge onderzoeksoutput hebben en/of een sterk groeiende onderzoeksoutputte belonen. Dit aspect lijkt vooral voor de medische faculteit van belang te zijn geweest. Er zijn aanwijzingen dat de medische faculteit de enige faculteit is waarbij het universiteitsbestuur een duidelijke perceptie heeft van de onderzoekskwaliteit in relatie met andere medische faculteiten. Zo valt uit het *Ontwikkelingsplan 1985 – 1989* van de Erasmus Universiteit te lezen: „Te constateren valt inmiddels dat de Rotterdamse medische opleiding een zeer hoog numeriek rendement heeft (83%) en dat het onderzoek in vergelijking met andere medische faculteiten een kwalitatief hoogstaande plaats inneemt (zie bij voorbeeld RAWB rapportages en het gemiddeld aantal promoties per jaar)”. Een dergelijke constatering wordt voor geen enkele andere faculteit gedaan.

Ad 3. Met betrekking tot het streven naar conflictvermindering c.q. vermindering van gedwongen ontslagen van universiteitsbestuurders zijn de volgende aanwijzingen gevonden:

- het mitigeren van de hoge TVC-aanslagen voor de medische faculteit (10% van het budget in 1987) en de sociale faculteit (18% van het budget in 1987) door middel van een relatieve overbedeling van deze faculteiten bij de verdeling van extra middelen;
- het feit dat er in het kader van de uitvoeringsplannen TVC nog steeds geen beroep is gedaan op het sociaal beleidskader.

Een contra-indicatie voor deze hypothese is de ontwikkeling aan de centrale interfaculteit (hoogste TVC-aanslag met 21% van het budget in 1987). De TVC-aanslag wordt – althans in de periode 1983-1985 – nauwelijks gecompenseerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het universiteitsbestuur heeft geanticipeerd op de als onvermijdelijk (exogeen) beschouwde opheffing conform de oorspronkelijke TVC-afspraken. Een mogelijk ander aspect is de geringe machtspositie die deze faculteit heeft, vanwege haar grootte.

Ad 4. Op grond van hypothese vier kan gesteld worden dat de medische faculteit een potentiële machtspositie bezit omdat geen vergelijking mogelijk is met soortgelijke faculteiten (bij voorbeeld natuurkunde) binnen de instelling. Tevens kan het gebrek aan informatie ertoe hebben geleid dat de zogenaamde maatschappijwetenschappen, die vaak als één geheel worden beschouwd door het universiteitsbestuur, gelijkgeschakeld zijn (men veronderstelt dat deze faculteiten gelijklopende kostenfuncties zouden moeten hebben). Hiervan heeft vooral de juridische faculteit geprofiteerd. In 1980 had deze faculteit nog relatief ongunstige allocatienormen (zie tabel 4).

Een voorlopige indruk van de ontwikkeling van de budgetten voor de organisatieonderdelen bij de Rijksuniversiteit Leiden (RUL) is dat deze, in tegenstelling tot de EUR, zeer sterk wordt beïnvloed door de TVC-afspraken 9). Dit zou twee redenen kunnen hebben. Ten eerste waren de TVC-afspraken en bijbehorende uitvoeringsplannen veel gedetailleerder dan bij de EUR. De RUL-afspraken bevatten veel meer specifieke maatregelen, als opheffing en samenwerkingsverbanden, die onontkoombaar zijn of gemakkelijk controleerbaar door de minister. De autonomie van het universiteitsbestuur is daardoor sterk beperkt. Ten tweede waren er nauwelijks compenserende budgetmutaties, zodat de beschikbare middelen over de periode 1980 – 1985 sterk daalden. Dit betekent dat reallocatie van middelen, ten einde de contractie in een specifiek onderdeel te mitigeren (vermijden gedwongen ontslagen), zou leiden tot een verzwarende van de contractie (en tot gedwongen ontslagen) in een ander organisatie-onderdeel. Zo'n beleid leidt mogelijk tot hevige conflicten en de gemakkelijkste weg ter vermindering van

conflicten voor het universiteitsbestuur is te verwijzen naar de TVC-afspraken als exogeen bepaalde budgetreducties.

Samenvatting en conclusies

In dit artikel is de invloed van de TVC-operatie op de besluitvorming over de middelenverdeling bestudeerd voor de Erasmus Universiteit Rotterdam. De TVC-afspraken waren voor deze universiteit relatief weinig gedetailleerd. Bovendien waren extra middelen beschikbaar waardoor de effecten van TVC-aanslagen konden worden gecompenseerd. Er zijn aanwijzingen dat de autonomie van de universiteit inderdaad gebruikt is om extra middelen te heralloceren in overeenstemming met hypothesen ontleend aan de „public choice”-theorie, zoals budgetmaximalisatie en conflictvermindering. Voor een universiteit waar de mate van detail en de budgetreducties in de TVC afspraken relatief groot waren (RUL) lijken de veranderingen in de interne middelenverdeling een grotere gelijkentis te vertonen met de TVC-afspraken.

T.B.M. Steenkamp
H. de Groot
J.M.M. Ritzen

9) Zie L.J.T. Steenmetser, Financiering van het wetenschappelijk onderwijs: middelenverdeling bij de Rijks Universiteit Leiden, doctoraalscriptie 1985.