

DE EIGENAARDIGHEDEN VAN UNIVERSITAIR INFORMATIEBELEID

Bas Savenije en Natalia Grygierczyk

Drs. J.S.M. Savenije en mw.drs. N. Grygierczyk zijn resp. als afdelingshoofd en medewerker informatiebeleid werkzaam bij de afdeling Begroting, Bedrijfseconomische analyse en Verslaglegging (BBV) van de Universiteit Utrecht.

Gepubliceerd in: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs 10(2), p.74-84.

Reeds enkele jaren discussiëren de universiteiten over informatiebeleid, waarbij de informatie-uitwisseling met de minister van Onderwijs en Wetenschappen een belangrijke rol speelt. De belangstelling bij bestuurders voor deze discussie is beperkt. De universitaire managers zijn kennelijk meer geïnteresseerd in de interne informatievoorziening binnen hun instelling.

In de genoemde discussie gaat men er van uit dat de informatie-uitwisseling met de minister moet aansluiten bij de eigen informatiebehoefte van de universiteiten. Niettemin overheersen nog steeds de definities die de minister vanuit zijn belangstelling heeft opgesteld en lijken de externe vormen van universitaire verslaglegging nog steeds de belangrijkste invalshoek te zijn voor de ordening van de interne informatievoorziening.

Dit artikel betoogt dat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de informatiebehoeften van de verschillende bestuurlijke niveaus: de minister, de universiteiten en daarbinnen de faculteiten. Tevens wordt het onderscheid benadrukt tussen management-informatie en operationele informatie. Aan de hand van deze ordeningen worden actuele problemen op het gebied van de informatievoorziening in het wetenschappelijk onderwijs geanalyseerd en wordt een oplossingsrichting aangegeven.

Voorgeschiedenis (1)

In de discussies van de afgelopen jaren over informatiebeleid speelt de informatieverschaffing van de universiteiten aan de minister van O&W een belangrijke rol. Traditioneel vraagt de minister veel informatie, op ongeregelde tijdstippen en volgens definities die bepaald worden door zijn eigen belangstelling.

In 1983 zijn de universiteiten met de minister een informatiestatuut overeengekomen, een gedragscode voor het structureel uitwisselen van informatie. Hierbij kwamen als problemen naar voren dat het departement naast de reguliere informatievraag te vaak ad hoc informatievragen stelt en dat de coördinatie van de informatievoorziening binnen de universiteiten te wensen over laat.

Omdat universiteiten behoefte hadden aan verdere onderlinge coördinatie werd in 1988 de CIB in het leven geroepen (Commissie Informatiebeleid), als ad hoc commissie van de VSNU. De CIB hield zich bezig met de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het informatiebeleid van de gezamenlijke universiteiten. Het ging daarbij in eerste instantie om bestuurlijke aspecten van informatiebeleid, doch de technische aspecten werden niet veronachtzaamd.

Dankzij de CIB is het informatiestatuut aangepast in het licht van de HOAK-nota, zijn afspraken gemaakt over de informatieverschaffing ten behoeve van het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) en is een beperkt personeelsinformatiesysteem (WOPI) ontwikkeld waarin gegevens over universitaire personeelsbestanden zijn opgeslagen op een hoog aggregatieniveau. Het belangrijkste product was de nota Informatiebeleid (VSNU, 1990) met als voornaamste aanbevelingen:

- de informatievoorziening aan O&W moet direct worden gekoppeld aan informatiebehoefte van universiteiten;
- informatieverstrekking moet zoveel mogelijk plaatsvinden via bestaande verslaglegging;
- het aantal verslagen dient te worden beperkt en gestroomlijnd;
- het onderscheid tussen verslaginformatie en 'performance indicators' moet duidelijk worden;
- de universiteiten hebben geen behoefte aan centraal beheerde bestanden, anders dan via de VSNU.

Overleg over de nota met de minister had tot resultaat dat deze de wens uitsprak om bestaande gegevensbestanden in een externe organisatie onder te brengen. Tevens bleek het departement behoefte te hebben aan een handzame set prestatie-indicatoren. Tenslotte werden procedure afspraken gemaakt en een werkconferentie gepland.

Intussen blijkt er wat meer structuur te komen in de informatiebehoefte van de minister (Dijkstra, 1991). Onduidelijk is echter nog steeds wat de gedachten zijn over de zgn. prestatie-indicatoren, die wel zeer ongelukkig zijn geïntroduceerd in het ontwerp-HOOP 1987 (Angenent & Savenije, 1991). Verder maken steeds meer mensen zich vrolijk over de veelheid aan vormen van universitaire verslaglegging, waarvan wetenschappelijk verslag, onderwijsverslag, compact universitair jaarverslag, algemeen jaarverslag en sociaal jaarverslag de bekendste zijn (VSNU, 1989). Onderlinge afstemming van universitaire verslagen wordt gewenst geacht, doch een recente enquête hierover bij de universiteiten brengt geen eensgezindheid aan het licht.

Intern hebben de universiteiten elk op hun eigen wijze vorm gegeven aan hun informatiebeleid. In de jaren 70 overheerste hierbij zonder al te veel succes overheerst door 'het totale Management Information System (MIS) syndroom' (Schutte, 1991, p.1). Op grond van spectaculaire, nieuwe technologische mogelijkheden concludeerden men dat een totaal systeem alle informatiebehoefte kan bevredigen. Daarnaast hoopte men via het totaal concept het gevaar af te wenden van onderling inconsistente gegevensverzamelingen, die zo vaak voorkomen bij de 'eiland-automatisering'. Inmiddels is gebleken dat een dergelijke onderneming onmogelijk in de praktijk gerealiseerd kan worden uit logisch, technisch en organisatorisch oogpunt, terwijl ook psychologische factoren belemmerend werken.

In het eerste deel van de jaren 80 ging de aandacht vooral uit naar administratieve automatisering. Veel kwam gereed, zij het meer op ad hoc basis dan volgens structurele informatieplanning. Voortgang werd met name geboekt op het terrein van financiën, personeelsmanagement, studenteninschrijving en studievoortgang. In 1986 constateerde de Rekenkamer echter: 'De universitaire administraties voorzien niet in informatie die in voldoende mate relevant is voor de besluitvorming op de verschillende bestuurlijke niveaus'. (Algemene Rekenkamer, 1986, p. 51). Vaak ademt de opzet van deze systemen nog de sfeer van de totale informatiesystemen.

Actuele problemen

Schutte signaleert terecht dat de universiteiten op dit moment voor de volgende problemen staan: late of zelfs te late informatieverschaffing, onbetrouwbare informatie, problemen in het niet hanteren van consistente definities, gebruikersonvriendelijkheid van de systemen en gescheiden ontwikkelingen van systemen voor de verschillende aandachtsgebieden. Veel universiteiten hebben de nodige moeite om hun informatiehuishouding op orde te krijgen. De noodzaak hiertoe is echter groter dan ooit tevoren. Mede als gevolg van de discussies over de terugtrekkende overheid en de grotere autonomie van de universiteiten kunnen en moeten deze zelf steeds alerter op de snel veranderende omgeving reageren. Inzicht in de interne sterke en zwakke punten, alsmede de externe kansen en bedreigingen wordt steeds belangrijker bij de formulering van organisatiedoelstellingen.

De veranderde relatie met de minister en met de omgeving leidt ook tot gewijzigde bestuursconcepties. Een duidelijker afbakening van de verantwoordelijkheden van de onderscheiden bestuursniveaus is gewenst en vindt plaats binnen diverse universiteiten. Daarbij is vaak een toenemende aandacht voor het verantwoordingsaspect te constateren.

De huidige informatieproblemen bij de universiteiten komen voort uit het feit dat de hierboven geschetste organisatorische en bestuurlijke veranderingen niet worden ondersteund door aanpassingen in de informatievoorziening. Dit probleem doet zich overigens niet alleen bij universiteiten voor (Brevoord, 1991). We geven hieronder onze analyse van de onvolkomenheden van deze situatie. De basis hiervoor vormt het feitelijk materiaal uit de bestaande universitaire documenten, zoals informatieplannen en publikaties die de stand van zaken rondom de universitaire informatiehuishouding beschrijven. De analyse is niet uitputtend doch beoogt een aantal essentiële punten naar voren te halen die betrekking hebben op de kwaliteitsaspecten van de informatie, in het bijzonder de relevantie en de betrouwbaarheid. Het begrip relevantie betreft de mate waarin daadwerkelijk in de informatiebehoefte wordt voorzien; het begrip betrouwbaarheid betreft de aansluiting van de informatie op de werkelijkheid. De betrouwbaarheid van de verschaft informatie is met name afhankelijk van de kwaliteit van het verzamelen en vastleggen van gegevens (Starreveld e.a., 1986).

Essentieel in onze analyse is het aanbrengen van een aantal indelingen. Daarmee worden de problemen geordend en kunnen hun oorzaken getraceerd worden. Voorts wordt ons inziens de uiteindelijke kwaliteit van de informatie verhoogd door het daadwerkelijk hanteren van deze indelingen bij de informatieplanning.

Externe informatievraag versus interne informatiebehoefte

In de eerste plaats moet een helder onderscheid worden gemaakt tussen de eigen interne informatiebehoefte en de informatievraag van externe instanties, zoals de minister van O&W. Door alle aandacht die in de landelijke coördinatie voortdurend uitgaat naar de informatiebehoefte van de minister zou bijna worden vergeten dat de minister niet het centrale informatie-probleem voor de universiteiten belichaamt. Niet alleen neemt zijn informatiebehoefte af, in de praktijk blijkt ook de sanctie op het niet of niet volledig verschaffen van informatie beperkt. Doordat de interne informatievoorziening vaak is gebaseerd op de specificaties van O&W, ondersteunt de informatie onvoldoende het eigen management met zijn specifieke bestuursconceptie en organisatie-doelstellingen.

Als voorbeeld noemen we het gegeven 'doctoraal-rendement'. De definitie van de minister is volledig bepaald vanuit het oogpunt van bekostiging. Bepalend voor het rendement zijn zowel instroom- als uitstroomgegevens. Studenten die instromen in het tweede of een hoger cursusjaar, tellen echter bij de betreffende studierichting niet mee aan de instroomkant doch wel bij de uitstroom. Door deze en andere vervuilingen worden de doctoraal-rendementen ongeschikt voor kwalitatieve conclusies. Niettemin bepaalt de definitie van de minister de registratie op universitair niveau en daardoor, vaak bijna automatisch, tevens de interne informatievoorziening.

Management-informatie versus operationele informatie

Bij de interne informatievoorziening is het van belang management-informatie af te bakenen ten opzichte van operationele informatie. Onder management-informatie verstaan wij gegevens die zodanig zijn bewerkt dat ze betekenis hebben voor het management van een organisatie en van waarde zijn voor het nemen van besluiten door dat management op het gebied van het beleid en het reguleren van de organisatie en haar activiteiten. Operationele informatie kan worden gedefinieerd als al dan niet bewerkte gegevens die gericht zijn op de logistieke processen, met andere woorden op de uitvoering van de afzonderlijke activiteiten van de organisatie, zowel de primaire (onderwijs, onderzoek, maatschappelijke dienstverlening) als ondersteunende (zoals huisvesting, financieel en personeel beheer, literatuurvoorziening) (Bots & Jansen, 1989; Esseling & van Nimwegen, 1992; Starreveld, e.a., 1986).

Colleges van bestuur, en ook faculteitsbesturen, hebben in toenemende mate behoefte aan management-informatie. Management-informatie wordt in het algemeen zelden afgeleid uit speciaal voor managementdoelstellingen opgezette gegevensverzamelingen, doch verkregen via bewerkingen van operationele basisgegevens. Problematisch is echter de situatie waarin men bij het ontwerp van een management-informatiesysteem zonder nadere analyse uitgaat van de beschikbare operationele gegevens. Hierdoor wordt uitsluitend de bestaande situatie met zijn beperkte mogelijkheden in beschouwing genomen en niet de wenselijke situatie. Niet alleen bestaat hierdoor het grote gevaar dat irrelevante informatie wordt vastgelegd, tevens loopt men het risico dat mogelijk hoogst relevante informatie over het hoofd wordt gezien.

Beschikt men in het geheel niet over een management-informatiesysteem dan komt het terugvallen op operationele gegevens vaak neer op een willekeurige greep uit gegevens die, soms bewerkt en soms ruw, op toevallige tijdstippen aan het management worden aangeboden. Vaak is de selectie bepaald door actuele onderwerpen, zonder dat men daarbij definieert of dit management- of operationele kwesties zijn.

Verschillen tussen de bestuurlijke niveaus binnen een universiteit

Tenslotte moet bij het ontwikkelen en invoeren van systemen, zowel voor management-informatie als voor operationele informatie, een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende bestuurlijke niveaus binnen de universiteit met hun specifieke informatiebehoefte. Vanuit de wens tot de integratie van de informatiesystemen en de vrees voor inconsistentie van de gegevens werden de informatiesystemen vroeger vaak van boven af opgelegd en centraal ingevoerd, zonder dat rekening werd gehouden met de specifieke behoeften op het centrale, facultaire of vakgroepsniveau. De consequenties van deze ontwikkelingen in het verleden zijn nu nog steeds voelbaar.

Een eerste gevolg is dat de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit en consistentie van de gegevens vaak onjuist of zelfs in het geheel niet zijn bepaald. Zelden werd het simpele principe toegepast dat de verantwoordelijkheid voor de gegevens het beste kan liggen bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor de processen die deze gegevens produceren. Een voorbeeld. De verantwoordelijkheid voor de tentamens en daarmee ook voor de juiste registratie van een tentamenuitslag ligt bij de docent die de tentamen afneemt. Vroeger maakte de docent zijn verantwoordelijkheid waar door een handtekening onder het tentamenbriefje te plaatsen. In studenteninformatiesystemen is het niet ongebruikelijk dat de studentenadministratie de enige instantie is die toegang heeft tot een studenteninformatiesysteem en dus ook de tentamenresultaten invoert. Vaak gaat er ook geen bericht ter controle naar de docent terug. Het is daarom niet verbazingwekkend dat onjuistheden alleen bij een te laag cijfer naar boven komen. Onjuistheden bij de invoer komen uiteraard altijd voor, maar des te vaker daar waar de personen die de invoer plegen niet voor de juistheid verantwoordelijk zijn en ook geen direct belang hebben bij een juiste registratie.

Een tweede gevolg is dat gegevens op verschillende wijze gedefinieerd en geïnterpreteerd worden door verschillende gebruikers: zij passen vaak voor zichzelf bruikbare definities toe. De betrouwbaarheid van de informatie ontleend aan deze gegevens daalt hierdoor drastisch. Als voorbeeld kan dienen het gegeven 'ingeschreven student'. Voor het centrale niveau is een student alleen ingeschreven bij zijn eerste studierichting. Als dezelfde student nog een tweede studierichting volgt dan telt hij voor het centrale niveau niet als ingeschreven bij die tweede studierichting. Maar voor de faculteit is die student wel degelijk ingeschreven.

De kwaliteit van de informatievoorziening bij de meeste universiteiten is dus niet optimaal. Het is evenwel duidelijk dat een snelle verandering in deze situatie niet mogelijk is. De totale systemen waren duur in aanschaf en de opleiding van de gebruikers heeft de nodige inspanning gevergd. De begrijpelijke neiging bestaat daarom om de ongemakken en principiële onjuistheden voorlopig maar op de koop toe te nemen. Merkwaardig is echter wel dat ook nieuwe systemen worden gebouwd waarbij dezelfde problemen worden geïntroduceerd. Bij veel instellingen is een tendens tot decentralisatie waarneembaar met bekende verschijnselen als besturen op hoofdlijnen door het universiteitsbestuur en het leggen van integrale management-verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de primaire processen. Tegelijkertijd worden nieuwe informatieplannen geschreven en systemen geïmplementeerd die haaks staan op deze bestuurlijke uitgangspunten.

Zo staat het ontwerpen van een centraal onderwijs- of studenteninformatiesysteem, dat het primaire proces van het onderwijs op het facultaire niveau moet ondersteunen, op gespannen voet met een decentralisatieproces. Als voorbeeld kan hier dienen de beschrijving van een centraal studenteninformatiesysteem voor een HBO-instelling in het vorige nummer van dit tijdschrift (den Hollander e.a., 1992). De betreffende instelling is voorstander van een gedecentraliseerd bestuur. Als argument voor het centraal ontwerp van het systeem noemt men de transparantie van het systeem voor het centrale management, waarmee inzichtelijkheid in het onderwijs-proces wordt bedoeld. De stelling is, met andere woorden, dat centrale toegang tot het systeem de voorwaarde voor adequate management-informatie vormt. In feite wordt hierbij de specificatie van de behoefte aan management-informatie omzeild; er is geen sprake van een selectie uit de operationele informatie, maar een alles omvattende verzameling gegevens.

Hoe nu verder?

Hieronder schetsen wij een mogelijke oplossingsrichting voor de genoemde problemen. Wij baseren ons daarbij op het genoemde onderscheid tussen management-informatie en operationele informatie.

Management-informatie en de P&C-cyclus

De essentie van de problemen met betrekking tot de management-informatie is gelegen in het feit dat onvoldoende is geanalyseerd aan welke management-informatie de verschillende bestuursniveaus behoefte hebben en welke informatie daarvan tussen die niveaus moet worden uitgewisseld. Een zeer geschikt instrument om een dergelijke analyse uit te voeren is de planning en controlcyclus (kortweg P&C-cyclus). Een groot voordeel is dat hiermee tevens de informatiebehoefte expliciet wordt gelegitimeerd. Enige jaren geleden is een dergelijke aanpak gesuggereerd aan HBO-instellingen (HBO-Raad, 1986). De P&C-cyclus is een middel om het bestuurlijk verkeer te ordenen en kan worden omschreven als een cyclus met als onderdelen de bepaling van de beleidsdoelstellingen, de implementatie van die beleidsdoelstellingen en de efficiënte en effectieve taakuitvoering (Anthony e.a., 1989).

Bezien vanuit het universitaire bestuursniveau houdt de cyclus het volgende in. De belangrijkste bestuurlijke activiteiten binnen de universitaire P&C-cyclus zijn de volgende: strategische beleidsvorming, planning, budgettering, verantwoording en evaluatie (2). Elk van deze management-activiteiten wordt uitgevoerd op basis van informatie. Deze informatie komt vanuit de externe omgeving (bijvoorbeeld de minister van O&W), van de interne organisatie-onderdelen, maar ook als output van de voorafgaande activiteiten in de cyclus. Tevens is de informatie-input en -output van de management-activiteiten bepalend voor de interactie tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. De management-activiteiten zijn dus met elkaar verbonden door de informatiestromen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan. Het management moet deze informatie hiertoe op het juiste tijdstip en op het juiste aggregatieniveau krijgen aangereikt.

figuur 1.

Wij gaan nu kort in op de onderscheiden fasen van de P&C-cyclus.

Strategische beleidsvorming houdt in dat de lange-termijnvisie wordt bepaald voor de richting waarin de instelling zich zal ontwikkelen. Of deze bepaling door onderdelen zelf, in overleg met de onderdelen, top-down of bottom-up gebeurt, is afhankelijk van de besturingsconceptie, cultuur van de instelling e.d. De informatie-output van deze activiteit, die globaal zal bestaan uit beleidsdoelstellingen op lange termijn, vormt de informatie-input ten behoeve van planningsactiviteiten die erop zijn gericht om de beleidsprioriteiten te concretiseren, bijvoorbeeld in projecten of programma's. Hierbij worden een aantal essentiële, toetsbare zaken aangegeven, zoals het beoogd resultaat, een globale tijdsplanning, betrokken partijen, middelen die beschikbaar zijn voor de realisatie en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Al deze aspecten worden vastgelegd in de informatie-output van deze activiteit die op zijn beurt de input vormt voor het volgende activiteitencluster: budgettering. Budgettering heeft tot doel het aanbrengen van de koppeling tussen taken (reguliere taken enerzijds en projecten anderzijds) en beschikbare middelen voor een overeengekomen periode, meestal het eerstvolgend jaar. Deze activiteit, die mede is gebaseerd op input van de universitaire onderdelen, resulteert in de universitaire begroting. Verantwoording en evaluatie, tenslotte, hebben als belangrijkste input de universitaire begroting en de realisatiegegevens van de faculteiten en diensten. Tijdens deze activiteit worden zowel de reguliere taken van de faculteiten en diensten alsook de implementatie van het beleid geanalyseerd en geëvalueerd. Minstens even belangrijk als de externe verantwoording (aan de minister van O&W) is hierbij de zgn. interne berichtgeving. Deze betreft de verantwoording van de universitaire onderdelen aan het universiteitsbestuur en richt zich op de interne besturing van de organisatie. Interne berichtgeving gaat weliswaar voor een groot deel van dezelfde basisgegevens uit als de externe verslaglegging, doch is qua inhoud en opzet sterk verschillend (van den Berg, 1989; Snellenberg e.a., 1990).

Het resultaat van de verantwoording en evaluatie wordt neergelegd in het universitaire jaarverslag (extern) en interne analyse-documenten, soms wel aangeduid met de term managementrapportage (Croonen, 1988). Deze informatie-output is essentieel voor de terugkoppeling naar de eerste activiteit uit de cyclus, strategische beleidsformulering, waarmee de bestuurlijke cirkel opnieuw begint, en kan ook direct resulteren in bijsturing met betrekking tot planning of budgettering.

De specifieke inhoud van de informatie die noodzakelijk is voor de verschillende activiteiten van de P&C-cyclus en de betrokken organisatieniveaus is in het bijzonder afhankelijk van het geformuleerde strategische beleid van een instelling. Dit vormt, naast het bovengenoemde systematische ordeningsprincipe, het belangrijkste inhoudelijke selectie criterium. Hierbij komt ook het begrip 'prestatie-indicator' aan de orde, dat dan bij voorkeur wordt gereserveerd als een indicatie voor de mate waarin expliciet geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd (Angenent & Savenije, 1991). Ook een begrip als 'kritische succesfactoren' duikt hierbij op: factoren die voor het succes van de organisatie als geheel doorslaggevend zijn (Esseling & van Nimwegen, 1992). De identificatie van kritische succesfactoren hangt samen met de selectie van dominante bedrijfsprocessen: processen waarvan de kwaliteit zorgvuldig moet worden bewaakt, wil een organisatie succesvol zijn. Door middel van de selectie van deze processen wordt ook door het management essentiële informatie afgebakend, die dan in de vorm van kengetallen kan worden aangeboden. Een kengetal kan worden omschreven als een getal waarin de omvang van een bepaald verschijnsel wordt uitgedrukt; het is meestal een verhoudingsgetal, maar kan ook een absoluut getal zijn.

Essentieel bij de bovengenoemde benadering is dat de informatie-uitwisseling plaatsvindt via bestuurlijke documenten, waarbij vormen van verslaglegging uiteraard een prominente rol spelen. Dit heeft, zoals ook Dijkstra (1991) signaleert, de voorkeur boven een geautomatiseerde uitwisseling van informatie, omdat via documenten duidelijk is dat er bestuurlijk gehandeld wordt en wie verantwoordelijk is voor de verschaft informatie. Overigens zijn de hierbij essentiële documenten vaak onderworpen aan wettelijk vastgelegde besluitvormingsprocedures.

We hebben laten zien hoe de P&C-cyclus kan worden gebruikt voor analyse van de behoefte aan managementinformatie. Bij deze manier van analyseren wordt de externe informatievraag expliciet gescheiden van de interne informatiebehoefte. Voordat wij deze paragraaf afsluiten, merken wij voor alle duidelijkheid nog het volgende op: alles wat hierboven is gezegd geldt voor de reguliere informatiestromen. Voor ad hoc vragen van allerlei aard moet altijd ruimte bestaan. Kamervragen, vragen in de universiteitsraad, de grillige actualiteit, maar ook persoonlijke belangstelling van bestuurders kunnen hiervoor volstrekt legitieme aanleidingen vormen.

Operationele informatie

Zoals hierboven is betoogd, zijn de problemen met systemen voor operationele informatie grotendeels te wijten aan de gebrekkige afstemming van de systemen op de informatiebehoefte van de gebruikers en op de besturingsconceptie van de instelling. De richting waarin een oplossing kan worden gezocht hangt hiermee samen. Bij het ontwerpen (of kiezen) van de informatiesystemen is het van groot belang dat men zich realiseert voor wie het systeem is bedoeld. Het voldoen aan de informatiebehoefte van de primaire gebruikers is immers het doel waarvoor het systeem wordt ingevoerd. Het onderzoek naar de informatiebehoefte moet dan ook altijd de eerste stap zijn in het systeemontwerp. Er bestaan beproefde methodologieën waarmee de systemen kunnen worden beschreven (informatieplanningstechnieken, SDM e.a.). Hoewel deze middelen geen panacee voor alle mogelijke kwalen vormen, ligt hun waarde voor een groot deel in het feit dat de ontwerper wordt gedwongen om in ieder geval een aantal belangrijke onderwerpen een plaats te geven in zijn produkt. De (bijna triviale) implicatie hiervan is dat het informatiesysteem aan de facultaire behoeften moet voldoen als de gebruikers zich primair op het facultaire niveau bevinden. Dit alles lijkt vanzelfsprekend maar is bij lange na niet altijd het geval. De oorzaak hiervan is dat de bouw of aanschaf van de systemen vaak niet door de primaire gebruikers zelf wordt bepaald maar door een ander niveau, vaak het niveau dat de zaak financiert.

De wensen van de andere, niet primaire gebruikers moeten wel bij het ontwerp worden betrokken, doch niet zonder meer worden gehonoreerd. Een belangrijk kader voor de beoordeling van deze wensen vormt de besturingsconceptie van de instelling. Deze geeft de verantwoordelijkheden aan voor de bedrijfsprocessen. De informatiebehoefte volgt als het goed is uit het uitoefenen van die verantwoordelijkheden. Voor nieuwsgierigheid of gewoontevragen die onverklaarbaar zijn vanuit dit kader is geen plaats in het ontwerp.

De invloed die een besturingswijze kan hebben op de ontwikkeling van de informatiesystemen wordt helderder aan de hand van het onderscheid tussen de volgende vier varianten in informatievoorziening (3).

1. Centraal/centraal: informatie die binnen het centrale niveau wordt gebruikt en die geen invloed heeft op de decentrale besturing; de definitie van de hierbij behorende informatie is een louter centrale aangelegenheid. Voor veel universiteiten kunnen hier liquiditeitsgegevens als voorbeeld dienen.

2. Centraal/decentraal: informatie die tussen het centrale en decentrale niveau wordt uitgewisseld; in het algemeen is het noodzakelijk dat het centrale niveau hiervoor richtlijnen verschaft. De inhoud van deze richtlijnen is afhankelijk van de besturingsopvatting.
In een decentraal geïntegreerde organisatie, waar het centraal niveau weinig directe bemoeienis heeft met de primaire activiteiten, worden over het algemeen eisen gesteld aan de output (keuze van de gegevens, definities, formats, frequentie) en controlemaatregelen. De rest van de inrichting van de informatievoorziening (en dus de systemen) is in principe vrij van de centrale specificaties. De eisen aan de output betreffen aan de ene kant de management-informatie. Dit kunnen bijvoorbeeld richtlijnen voor jaarverslag en jaarrekening zijn. Aan de andere kant specificiert het centrale niveau welke operationele gegevens moeten worden geleverd in het kader van de centrale operationele taken. Deze taken kunnen uit efficiency- of andere overwegingen centraal worden ingericht. De centrale salarisadministratie is daar een voorbeeld van. Maar ook uit principiële overwegingen kunnen sommige operationele processen centraal verlopen, zoals de studenteninschrijving.
In een centraal georiënteerde organisatie zullen door het centrale niveau eisen worden gesteld aan de input en output van de systemen voor operationele informatie.
3. Decentraal/gezamenlijk: informatie die tussen de decentrale onderdelen wordt uitgewisseld; de hierbij behorende informatiestroom is onderwerp van afspraken tussen decentrale eenheden, waarbij soms centrale richtlijnen nuttig kunnen zijn.
Als voorbeeld van de decentrale gegevensuitwisseling kunnen de onderwijsprogrammering of inschrijvingen per onderdeel van een onderwijsprogramma dienen bij onderwijsvervloechting tussen verschillende faculteiten. In een gedecentraliseerde organisatie zijn de centrale richtlijnen voor een dergelijk informatieverkeer alleen legitiem indien de verbetering van efficiency, drukken van kosten, bevorderen van uniformiteit e.d. een duidelijk aandachtspunt van het universitaire informatiebeleid zijn en worden overeengekomen tussen beide niveaus.
4. Decentraal/decentraal: informatie waarvan het gebruik zich tot het decentrale niveau beperkt. De inrichting van deze informatiestromen is volledig een verantwoordelijkheid van de decentrale eenheden. Kwalitatieve personeelsinformatie in een decentrale organisatie vormt in dit verband een duidelijk voorbeeld.

We hebben beargumenteerd dat het betrekken van de besturingsconceptie bij de inrichting van systemen voor operationele informatie de betrouwbaarheid van deze systemen ten goede komt. Een andere factor die hier aan bijdraagt is het rekening houden met de eisen van de directe gebruikers.
Tenslotte geven wij hieronder onze visie op de informatieuitwisseling tussen universiteiten onderling.

Informatieuitwisseling tussen universiteiten onderling

Universiteiten hebben in toenemende mate behoefte aan onderlinge informatieuitwisseling. Dit is nuttig, of zelfs noodzakelijk, voor de identificatie van sterke en zwakke punten, zowel op het niveau van de universiteit als geheel, als voor een of meer faculteiten. Men wil eigen gegevens met die van 'concurrenten' kunnen vergelijken om de eigen activiteiten en het succes daarvan beter te kunnen beoordelen. Meestal zal het hierbij gaan om management-informatie. De informatie die de universiteiten aan de minister verschaffen, is hiervoor niet zonder meer geschikt. In de eerste plaats is de selectie van de gegevens niet altijd even relevant, doch, en dat is ernstiger, het aggregatieniveau is verschillend. Het niveau waarop universiteiten gegevens met elkaar moeten vergelijken, kan het beste door de universiteiten zelf worden aangegeven, voortvloeiend uit de specifieke bestuurlijke behoeftes. Vergelijkingen op sector-niveau (het niveau waar de minister zich meer en meer op richt) zijn hierbij maar beperkt relevant. Zodra een college van bestuur een faculteit op de resultaten van de vergelijking wil aanspreken, zal men cijfers voor de betreffende studierichtingen of het betreffende wetenschapsgebied moeten kunnen aandragen, omdat anders eventuele negatieve resultaten altijd aan een aanpalende faculteit binnen dezelfde sector kunnen worden toegeschreven.

Maar zelfs al beschikken instellingen over elkaars gegevens per onderdeel, dan nog zijn vergelijkingen moeilijk en daarom gevaarlijk. Er zijn allerlei complicerende en dus mogelijk vervuilende factoren. Een voor de hand liggende complicatie is dat universiteiten onderling verschillen wat betreft de indeling in faculteiten en studierichtingen, de organisatiestructuur van de diensten, enz. Maar er zijn ook minder snel inzichtelijke complicaties: in welke mate zijn ondersteunende voorzieningen (zoals op het gebied van bibliotheek) centraal en in welke mate decentraal? Is de zorg voor schoonhouden, gebruikersonderhoud van de panden e.d. gedecentraliseerd?

De conclusie is dat de informatiebehoefte op het gebied van interuniversitaire vergelijkingen slechts kan worden bevredigd door afspraken tussen universiteiten onderling. Het ligt hierbij overigens niet voor de hand dat dergelijke vergelijkingen voor alle universiteiten gezamenlijk en tegelijkertijd worden gemaakt: voor iedere instelling geldt immers dat maar een beperkt aantal zusterinstellingen relevant is. De minister kan hierbij geen

rol spelen; sterker nog, zijn bemoeienis en eventuele nieuwsgierigheid werkt hier eerder storend. Ook voor de VSNU lijkt hier geen rol weggelegd.

Conclusie

Hieronder vatten wij onze bevindingen kort samen.

Voor het informatiebeleid van de universiteiten is het noodzakelijk dat zij zich ten behoeve van hun interne informatievoorziening niet langer baseren op de behoeften en eisen van de minister; deze zijn voor de interne informatievoorziening van ondergeschikt belang en werken veelal verstorend. Voorts is een goede afbakening van management-informatie ten opzichte van operationele informatie onontbeerlijk; dit onderscheid is op universitair niveau nog wezenlijker dan op facultair niveau aangezien veel operationele gegevens de directe beheersing van de primaire processen betreffen.

Essentieel bij de management-informatie is de interne berichtgeving waarvan de inrichting direct gekoppeld dient te zijn aan de besturingsconceptie. Bij het ontwerpen van een systeem hiertoe is de planning en control-cyclus een geschikte leidraad.

Voor operationele informatie dient een helder onderscheid gemaakt te worden tussen de onderscheiden management-niveaus en de verantwoordelijkheid voor een gelegitimeerd gebruik van de gegevens.

Bij de informatieuitwisseling tussen instellingen onderling, tenslotte, moet niet worden uitgaan van ministeriële informatiebehoefte, doch dienen instellingen onderling zelf het initiatief te nemen.

Noten

1. Schutte (1991) geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het afgelopen decennium waarvan wij dankbaar gebruik hebben gemaakt.
2. Zowel in de praktijk als in de literatuur komen diverse andere varianten voor als aanduiding van de hier bedoelde activiteiten.
3. Deze varianten zijn gebaseerd op een indeling gericht op de beheersstructuur van informatiesystemen, zoals geschetst door Bossert en van Nimwegen (1990).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1986). Bestuurlijke informatievoorziening van universiteiten. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Angenent, M.P. & Savenije, J.S.M. (1991). Prestatie-indicatoren: doel of middel? Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, 9(1), 42-52.
- Anthony, R.N., Dearden, J. & Bedford, N.M. (1989). Management Control Systems. Homewood Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Berg, F. van den (1989). Divisievorming en informatievoorziening als voorbeeld van de O&I-benadering. Bestuur, 5, 163-179.
- Bossert, J. & van Nimwegen, H. (1990). Besturen en bestuurlijke informatievoorziening in 'administratiefabrieken'. Harvard Holland Review, 24, 68-77.
- Bots, R.T.M. & Jansen, W. (1989). Organisatie en Informatie. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Brevoord, C. (1991). De informatiehuishouding. Management van ontwerp en realisering van de bestuurlijke informatievoorziening. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Croonen, J.W.L.H. (1988). Planning & control en de bestuurlijke informatievoorziening. Vlaardingen: Nederlands Studie Centrum.
- Dijkstra, F.IJ. (1991). De informatieuitwisseling tussen instellingen voor WO en het ministerie van O&W. Voordracht op het SUAA-seminar op 12 september 1991 te Scheveningen.
- Esseling, E.K.C. en Nimwegen, H. van (1992). Administratieve processen. Aanpak en technieken ten behoeve van vastlegging, analyse, ontwerp en beheer. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- HBO-Raad (1986). Managementinformatiesystemen in het HBO. Cahier 23. 's-Gravenhage.
- Hollander, J. den, Ploos van Amstel, W. en Ravens, J. van (1992). Studievoortgangs-informatiesystemen in het hoger onderwijs. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, 10, 36-52.
- Schutte, F. (1991). Ambitie en/of bescheidenheid. Ontstaan en activiteiten van de VSNU-commissie Informatiebeleid (CIB). Presentatie op de CIB-studiemiddag Informatiemanagement, 4 december 1991 te Utrecht.
- Snellenberg, J.A.N.M., Nijhuis, C.J. van en Bossert, J. (1990). Interne berichtgeving: inzicht in bedrijfsprocessen. Tijdschrift voor Financieel Management, 4, 9 - 17.
- Starreveld, R.W., Mare, H.B. de en Joels, E.J. (1986). Bestuurlijke informatievoorziening. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- VSNU (1989). Vernieuwing richtlijnen begroting en financiële verslaglegging. Rapport van de werkgroep richtlijnen financieel verslag universiteiten. Utrecht.
- VSNU (1990). Nota Informatiebeleid WO. Rapport van de VSNU-Commissie Informatiebeleid. Utrecht.

