

TIJDSCHRIFT VOOR HOGER ONDERWIJS

IN DIT NUMMER

- | | | | |
|-----|--|-----|--|
| 209 | Redactioneel | 247 | <i>K. van Goethem</i>
Bliksem in Den Haag, heilicht in
Brussel...? |
| 210 | <i>C. Otten en B. Savenije</i>
Over doelmatigheid en doeltreffend-
heid van decentralisatie | 258 | Boekbespreking
<i>H.J.M. van Berkel</i>
Een vis met een fiets |
| 222 | <i>Adviescommissie Onderwijsaanbod</i>
Enkele beschouwingen over de
macro-doelmatigheid van het onder-
wijsaanbod in het Hoger Onderwijs
Discussiebijdrage | 263 | TvHO Review |
| 238 | <i>F. Studulski</i>
Over levenslang leren en informatie-
technologie | 265 | Inhoud 1995 |

UITGEVERIJ



LEMMA

Over doelmatigheid en doeltreffendheid van decentralisatie

*Dr. C.M.E. Otten is werkzaam bij
de Dienst Universitair Beleid en
Planning van de Universiteit
Utrecht
Drs. J.S.M. Savenije is bibliothe-
caris van de Universiteit Utrecht*

In het kielzog van de terugtrekkende overheid en de vorming van business-units in het bedrijfsleven is in veel universiteiten de afgelopen jaren een discussie gevoerd over decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar faculteiten en/of vakgroepen. Discussies over de voor- en nadelen van concrete decentralisatievoorstellen blijken echter vaak nogal politiek van aard en ontberen veelal een grondige rationele analyse. Dit artikel onderscheidt drie aspecten die bij decentralisatie een belangrijke rol spelen: het beleidsmatige, het operationele en het financiële aspect. Met deze aspecten als uitgangspunt wordt een rationeel analysemodel voor decentralisatieprocessen gepresenteerd.

.....
Inleiding

Kennisoverdracht is de kern van het werk dat wordt verricht in het Hoger Onderwijs; onderwijs en onderzoek zijn de belangrijkste activiteiten waarmee aan de verdere kennisontwikkeling vorm wordt gegeven. De docenten en onderzoekers aan de basis van de universiteiten zijn in hoge mate autonoom bij het uitvoeren van deze activiteiten. Welke producten en diensten ervoor nodig zijn wordt in belangrijke mate door hen bepaald. Hun macht en autoriteit ontleen ze aan het feit dat hun werk zo gespecialiseerd en complex is, dat universitaire bestuurders er geen directe controle over kunnen uitoefenen (Clark, 1983).

Vooral in grote universiteiten met veel verschillende disciplines vraagt deze situatie om een decentralisatie van de besluitvormingsbevoegdheden. De rol van het management aan de top van de universiteit lijkt hierdoor op die van een organisatie met een divisie-structuur. De universiteit is een verzameling van nogal onafhankelijke eenheden, die door een losse bestuurlijke organisatie bijeengehouden wordt. Binnen een faculteit bestaan die eenheden uit kleine groepen van specialisten: faculteiten zijn zondermeer professionele organisaties. Maar vanuit het standpunt van het centrale niveau zijn het juist de faculteiten die de samenstellende delen vormen. Ze zijn te vergelijken met ondernemende professionele eenheden met hun eigen strategisch beleid, identiteit en cultuur; wat betreft de primaire activiteiten zijn ze autonoom en bevoegd zelf overeenkomsten

aan te gaan; ze zijn ook verantwoordelijk voor de afstemming van hun produkten en diensten op hun eigen markt. Men kan dus stellen dat ze volledig resultaatverantwoordelijk zijn (Savenije, 1992).

Een kenmerk van de Nederlandse universiteiten is altijd geweest dat de macht verdeeld was tussen de overheid enerzijds en de academici anderzijds. De positie van het College van Bestuur was relatief zwak. Door de verandering van de besturingsfilosofie van de overheid hebben de universiteiten meer autonomie gekregen. Bij de meeste universiteiten heeft dit geleid tot een versterking van de autonomie van het facultair management. Deze ontwikkeling houdt een decentralisatieproces in: taken, verantwoordelijkheden en budgetten worden overgedragen van centraal naar facultair niveau, tenzij dat in specifieke gevallen tot ongewenste effecten leidt.

Afgezien van de vraag hoe zo'n proces van 'decentralisatie, tenzij...' het best geïmplementeerd kan worden, is een van de meest uitdagende aspecten van een decentralisatieproces de noodzaak te bewijzen dat een gedecentraliseerde universiteit meer is dan een losse verzameling van redelijk autonome groepen specialisten aan de basis van de instelling. De vraag is daarbij vooral hoe richting te geven aan de veelal op decentraal niveau plaatsvindende besluitvorming, zodanig dat deze bijdraagt aan de visie en strategie van de universiteit als geheel.

In het vervolg van dit artikel zullen we een kader geven voor de analyse van decentralisatieprocessen. Daarbij wordt duidelijk dat het bij besluitvorming over decentralisatie noodzakelijk is onderscheid te maken tussen verschillende aspecten van decentralisatie. De relatie tussen de onderscheiden aspecten bepaalt welke vormen van decentralisatie effectief en efficiënt zijn.

Omdat financiële aspecten daarbij een belangrijke rol spelen, gaan wij hier nu eerst nader op in.

..... **Financiële aspecten van decentralisatie**

Budgetteringsmodellen in gedecentraliseerde universiteiten

De verdeling van middelen is in alle gedecentraliseerde organisaties een van de hoofdtaken van het management op centraal niveau (Goold & Campbell, 1987). Bij instellingen voor Hoger Onderwijs geldt dat in versterkte mate, omdat het grootste deel van de middelen afkomstig is van de overheid en niet als directe vergoeding van afnemers van diensten.

Een middelenverdelingssysteem is meer dan een kwantitatief model. Het is een interactief proces waarbij beleidsvoornemens vertaald worden in activiteiten en bijbehorende middelen, en dat zorgt voor een kader waarbinnen verantwoording kan plaatsvinden. Middelenverdeling is daarom een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus (Anthony et al., 1984). Voor de wijze waarop de Universiteit Utrecht hieraan heeft vormgegeven zij verwezen naar Otten & Savenije (1990).

Een middelenverdelingssysteem dat bijna per definitie consistent is met een hoge mate van decentralisatie is 'responsibility center budgeting' (RCB) (Massy, 1991). Doordat bij RCB alle inkomsten toevallen aan het onderdeel dat voor de inkomsten gezorgd heeft, moeten en kunnen de onderdelen zelf direct reageren op veranderingen in de markt. Bij RCB is de invloed van het centrale niveau uiterst gering en – omdat de besluitvorming bijna geheel op decentraal niveau plaatsvindt – bestaat het gevaar dat van de realisatie van het beleid voor de instelling als geheel weinig of niets terechtkomt.

Aan deze bezwaren wordt tegemoetgekomen bij een systeem dat wel met 'revenue attribution budgeting' (RAB) aangeduid wordt. Net als bij RCB wordt van alle inkomsten nagegaan in welke mate een onderdeel daaraan heeft bijgedragen. Feitelijke toewijzing aan het onderdeel in kwestie gebeurt echter niet – zoals bij RCB – automatisch, maar vereist een expliciete beleidsbeslissing (Ottens, 1992).

Bij RAB is het dus heel wel mogelijk dat de beslissingsbevoegdheden voor een bepaald budget op centraal niveau liggen en daar ook blijven; dat vereist echter wel een expliciet en vanuit het belang van de instelling als geheel onderbouwd besluit. Een goed voorbeeld is een beperkt centraal innovatiebudget om initiatieven van faculteiten te ondersteunen die passen in het strategisch beleid van de universiteit als geheel.

Decentralisatie van budgetten

Geredeneerd vanuit een decentralisatie-filosofie moeten beslissingen met financiële consequenties gemaakt worden op het managementniveau binnen de organisatie dat alle gevolgen kan overzien en daarmee direct geconfronteerd wordt. In een systeem dat volgens de principes van RAB is opgezet vallen alle baten en lasten op decentraal niveau, tenzij er expliciete overwegingen zijn dat deze op centraal niveau vallen. Ofwel: gedecentraliseerde budgetten vormen de 'normale' situatie.

Centraal georganiseerde organisaties kennen veel centraal beheerde budgetten. Bij de overgang van een centrale naar een meer decentrale organisatie is decentralisatie van budgetten niet alleen wenselijk, maar zelfs noodzakelijk. Hierbij doet zich voor de beslissers het volgende dilemma voor. Enerzijds heeft het hogere bestuursniveau de angst dat het lagere bestuursniveau bij besluitvorming financiële overwegingen laat prevaleren boven inhoudelijke. Anderzijds is het hogere bestuursniveau inhoudelijk onvoldoende in staat om de omvang van het betreffende budget te bepalen. Men kan zich voorstellen dat dit niet zelden leidt tot ingewikkelde politieke discussies over de gevaren van decentralisatie van specifieke budgetten.

Zo is de Universiteitsraad van de Universiteit Utrecht tot op de dag van vandaag gekant tegen de decentralisatie van de budgetten voor kinderopvang en ouderschapsverlof, staat men zeer gereserveerd tegenover de volledige decentralisatie van de huisvestingsbudgetten en heeft decentralisatie van het budget voor uitkeringen na ontslag met ingang van 1 januari 1995 slechts plaatsgevonden onder strikte voorwaarden.

Deze weerstanden zijn vanuit politieke overwegingen zeer wel begrijpelijk. Ze worden echter vaak onvoldoende afgewogen tegen argumenten van kostenbeheersing in relatie tot de kwaliteit van de primaire activiteiten. Om deze afweging te kunnen maken is een gedegen analyse nodig van de belangrijkste betrokken aspecten. Op basis van onze erva-

ringen met de besluitvorming rond decentralisatie hebben wij een kader ontwikkeld voor de analyse van decentralisatieprocessen, dat we in de volgende paragraaf beschrijven.

.....
Een kader voor analyse van decentralisatieprocessen

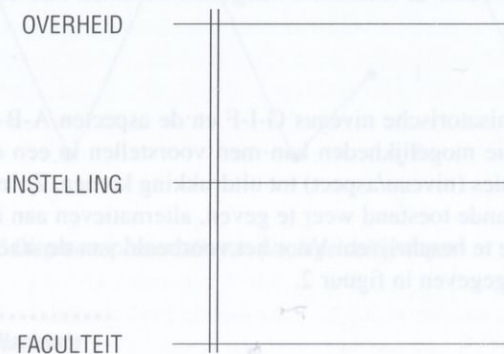
Voor onze benadering is het essentieel een organisatie niet te zien als een afzonderlijke, onafhankelijke instelling, maar ook de relaties tot zijn omgeving in de beschouwingen te betrekken (zie figuur 1).

In dit artikel onderscheiden we drie bestuursniveaus binnen het systeem voor Hoger Onderwijs:

G: het overheidsniveau (meestal nationaal, mogelijk regionaal of internationaal);

I: het instellingsniveau;

F: het decentrale niveau binnen de instelling (faculteit).



Figuur 1 De instelling als onderdeel van een groter geheel

Bij besluitvorming over decentralisatie onderscheiden we de volgende aspecten:

- A Welk niveau beslist over de inhoudelijke uitgangspunten en randvoorwaarden, met andere woorden: welk niveau is verantwoordelijk voor het beleid terzake? We noemen dit het beleidsniveau, aangeduid met L_A .
- B Welk niveau is bevoegd de operationele beslissingen te nemen? We noemen dit het operationele niveau, aangeduid met L_B .
- C Welk niveau wordt geconfronteerd met de financiële gevolgen van de operationele beslissingen, en is terzake budgetverantwoordelijk? We noemen dit het kostenniveau, aangeduid met L_C .

We illustreren deze indeling aan de hand van het voorbeeld van de arbeidsvoorwaarden. Bijna alle primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor universitair personeel wor-

den door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (oc&w) in overleg met de bonden op nationaal niveau vastgesteld; in dit voorbeeld valt het niveau van het beleidsaspect A dus samen met dat van de overheid ($L_A = G$).

De operationele beslissingen, zoals een bevordering of de beëindiging van een arbeidsovereenkomst, zijn weliswaar onderhevig aan algemene regels zoals die zijn opgesteld op overheids- of universitair niveau, maar worden in de meeste universiteiten toch op facultair niveau (of nog lager in de organisatie) genomen, dus $L_B = F$.

Wat het kostenaspect betreft, beperken we ons in dit voorbeeld tot de uitkeringen na ontslag (wachtgelden). Hier is de situatie de laatste jaren vrij grondig gewijzigd. Tot en met 1990 kwamen alle uitkeringen voor rekening van de overheid: $L_C = G$. In 1991 besloot het ministerie van oc&w – onder gelijktijdige decentralisatie van de beschikbare budgetten – dat vanaf dat moment de universiteiten zelf verantwoordelijk werden voor alle uitkeringen aan gewezen werknemers, die de universiteit na 1990 verlaten hadden. Met andere woorden: het niveau behorend bij het kostenaspect C veranderde in I: $L_C \rightarrow I$. Sommige universiteiten hebben deze maatregel van het ministerie ras intern gekopieerd en decentraliseerden op hun beurt de financiële budgetten en lasten naar het facultaire niveau: $L_C \rightarrow F$.

Matrixrepresentatie

De combinatie van de organisatorische niveaus G-I-F en de aspecten A-B-C levert 27 mogelijkheden. Ieder van die mogelijkheden kan men voorstellen in een drie-bij-drie matrix, waarin beide dimensies (niveau/aspect) tot uitdrukking komen. Zo'n matrix kan men gebruiken om de bestaande toestand weer te geven, alternatieven aan te duiden of veranderingen in de tijd mee te beschrijven. Voor het voorbeeld van de wachtgelden, is de matrixrepresentatie weergegeven in figuur 2.

vóór 1991

	A	B	C
G	X		X
I			
F		X	

vanaf 1991 sommige universiteiten

	A	B	C
G	X		
I			X
F		X	

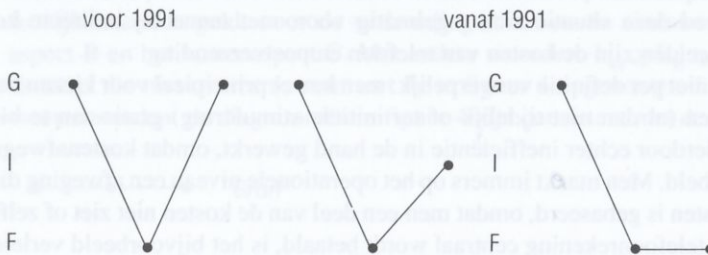
vanaf 1991 sommige universiteiten

	A	B	C
G	X		
I			
F		X	X

Figuur 2 Matrixrepresentatie van decentralisatie van wachtgelduitkeringen

Diagramrepresentatie

Bij het analyseren van decentralisatieprocessen is de hiërarchische relatie tussen de niveaus die behoren bij de drie verschillende aspecten essentieel. Bij de analyse van dergelijke hiërarchische relaties is het handiger om niet de hiervoor beschreven matrixvoorstelling maar in plaats daarvan een diagramrepresentatie te gebruiken, waarin de hiërarchische structuur van het proces in kwestie duidelijk tot uitdrukking komt. Ook in zo'n diagram representeert de verticale dimensie de verschillende niveaus binnen de organisatie, terwijl de horizontale dimensie de drie onderscheiden aspecten weergeeft. De stippen in het diagram geven de specifieke niveau-aspect-keuzes weer en zijn door rechte lijnen met elkaar verbonden. Met behulp van deze diagrammen kunnen de ontwikkelingen in het hiervoor besproken voorbeeld van wachtgelduitkeringen aan gewezen werknemers weergegeven worden zoals in figuur 3.



Figuur 3 Diagramrepresentatie van wachtgelduitkeringen

Discussie

In de discussie over een decentralisatieproces moet de koppeling van de bestuurlijke niveaus G-I-F aan de diverse aspecten A-B-C evenwichtig zijn: men kan niet zo maar aan elk aspect een niveau koppelen.

Indien men de verantwoordelijkheid voor beleid aan een bepaald bestuurniveau heeft toegewezen, dient de verantwoordelijkheid voor de operationele beslissingen niet op een hoger gelegen niveau te liggen. Indien dit wel het geval is, is er geen garantie voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Met andere woorden: de situatie $L_B > L_A$ is ongewenst. Ter illustratie het volgende voorbeeld. De *benoeming van hoogleraren* gebeurt sinds 1986 door de universiteiten zelf. Daarvoor moesten de universiteiten iedere hoogleraarbenoeming ter goedkeuring aan de Kroon voorleggen, waarna (bijna altijd) ook benoeming door de Kroon plaatsvond (vandaar de toenmalige benaming 'kroondocenten' voor hoogleraren). Een dergelijke constructie staat op gespannen voet met het feit dat het leerstoelenbeleid een universitaire (en meestal zelfs een facultaire) aangelegenheid is. Vandaar dat de benoemingsprocedure inmiddels de volledige verantwoordelijkheid van de universiteit is geworden.

Sindsdien is overigens binnen de universiteiten veelal een parallel met de voormalige situatie op landelijk niveau waar te nemen, dat wil zeggen dat faculteiten verantwoordelijk zijn voor hun leerstoelenbeleid, maar een voorgenomen benoeming moeten voorleggen aan het College van Bestuur. De spanning die dat kan creëren, is slechts dan acceptabel indien de bemoeienis van het College van Bestuur zich beperkt tot 'marginale toetsing': het instellingsbestuur gaat na of het besluit van het lagere niveau voldoet aan bilateraal gemaakte afspraken (in verband met faculteiten overschrijdend beleid) of aan de procedures die voor alle onderdelen gelden.

Indien men de verantwoordelijkheid voor operationale beslissingen aan een bepaald niveau heeft toegewezen, dient men bij voorkeur ook de budgetten tot op ten minste dat niveau te decentraliseren. Met andere woorden: bij voorkeur geldt $L_B = L_C$. Indien dit niet het geval is wordt degene die de operationele beslissingen neemt gevrijwaard van de financiële consequenties.

Traditioneel deed deze situatie zich regelmatig voor, met name bij indirecte kosten. Bekende voorbeelden zijn de kosten van telefoon en postverzending.

Deze situatie is niet per definitie verwerpelijk: men kan er principieel voor kiezen bepaalde voorzieningen (al dan niet tijdelijk of ter initiële stimulering) gratis aan te bieden. Veelal wordt hierdoor echter inefficiëntie in de hand gewerkt, omdat kostenafwegingen worden vertroebeld. Men maakt immers op het operationele niveau een afweging die niet op integrale kosten is gebaseerd, omdat men een deel van de kosten niet ziet of zelfs niet kent. Indien de telefoonrekening centraal wordt betaald, is het bijvoorbeeld verleidelijk om post naar het buitenland per fax te verzenden: het gaat snel en kost 'niets'.

Veel van deze situaties behoort inmiddels tot het verleden, maar met name in de personele sfeer kan men nog voorbeelden aantreffen. Als voorbeeld noemen wij de middelen voor *seniorenbeleid*. Bij de meeste universiteiten ligt de beslissingsbevoegdheid over toekenning op decentraal niveau, terwijl de kosten veelal gedekt worden uit een centraal beheerd krediet. De kosten zijn op centraal niveau echter niet beheersbaar, hetgeen veelal resulteert in langdurige discussies tussen bijvoorbeeld het College van Bestuur en de Universiteitsraad bij de vaststelling van de begroting, zonder dat de feitelijke situatie verandert.

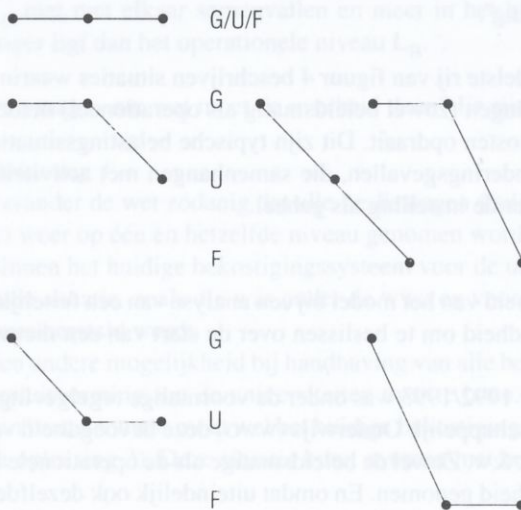
Iets gecompliceerder is de situatie waarin het beleidsniveau ook de operationele beslissingen neemt, doch de financiële consequenties voor rekening van het lagere niveau komen, in formule: $L_A = L_B$ en $L_B > L_C$. Deze situatie komt regelmatig voor en vertoont veel overeenkomsten met een belastingheffing. Zij is echter strijdig met de uitgangspunten van decentralisatie. Er is onvoldoende garantie voor een zorgvuldige afweging van alle betrokken aspecten; soms is zelfs een relatie tussen lasten en besteding geheel zoek.

Een actueel voorbeeld in dit verband vormen de kosten verbonden aan de door de VSNU georganiseerde *onderwijs- en onderzoekvisitaties*. Die kosten bedragen ongeveer f 25.000 per gevisiteerde faculteit/opleiding. Het zijn de Colleges van Bestuur van de universiteiten die in VSNU-verband besloten hebben tot het instellen van de visitaties (in

hoeverre hier sprake is van een volledig in vrijheid genomen beslissing of dat het besluit genomen is ter voorkoming van ongewenst geachte bemoeienis van de kant van de overheid laten wij hier buiten beschouwing). Faculteiten hebben nauwelijks invloed op de operationele aspecten. In zo'n geval is het te verkiezen de kosten ook te dekken uit een centraal beheerd krediet en niet de faculteiten de kosten van iedere visitatie te laten betalen.

In het algemeen zou men kunnen stellen dat bij activiteiten die van strategische waarde voor de instelling als geheel zijn, de daaraan verbonden kosten uit een centraal beheerd krediet gedekt moeten worden. Uiteraard komt dit indirect toch ten laste van de lagere niveaus, maar dan via een voor ieder onderdeel relatief gelijke heffing of inhouding op de inkomsten.

Het bovenstaande leidt ons tot de conclusie dat in het algemeen gesproken het niveau van het beleidsaspect A niet beneden het niveau van het operationele aspect B mag liggen, terwijl hetzelfde geldt voor de verhoudingen tussen de niveaus van het operationele aspect B en het kostenaspect C. Met andere woorden: $L_A \geq L_B \geq L_C$. Dit betekent dat situaties die niet overeenkomen met de in figuur 4 opgenomen diagrammen vermeden moeten worden: de diagrammen in figuur 4 zijn consistent met decentralisatie.



Figuur 4 Diagramrepresentatie van toegestane decentralisatiesituaties

Het diagram op de bovenste rij van figuur 4 komt overeen met een situatie van *volledige vrijheid en beheersing* op het niveau in kwestie: alle beslissingen, overwegingen en (financiële) consequenties worden op een en hetzelfde niveau genomen en gevoeld. Dit soort situaties is vaak consistent met een systeem van 'responsibility center budgeting'.



De twee diagrammen op de onderste rij van figuur 4 komen overeen met situaties die zich het best laten omschrijven als *vrijheid in gebondenheid*. Hoewel de operationele beslissingen op een lager niveau binnen de organisatie genomen worden en dit niveau ook de financiële consequenties draagt, zijn de beleidsmatige beslissingen en het formuleren van algemene randvoorwaarden voorbehouden aan een hoger niveau. Aldus wordt de vrijheid op het lagere niveau ingeperkt; het lagere niveau heeft wel bewegingsruimte binnen de door het hogere niveau gedefinieerde randvoorwaarden.

Het hogere niveau moet goede redenen hebben om de vrijheden op het lagere niveau in te perken; immers, het lagere niveau draagt de financiële consequenties van de zelf genomen beslissingen. Dergelijke situaties komen natuurlijk voor. Bijvoorbeeld in het geval dat $L_A = G$, dat wil zeggen het hogere niveau is de overheid. De beperkingen hangen dan vaak samen met nationaal beleid. Uiteraard komt ook de situatie $L_A = I$ voor, dat wil zeggen dat de beperkingen afkomstig zijn van het centrale niveau binnen de organisatie. Hierbij zijn vraagstukken van autonomie (en beperkingen daarvan) binnen de instelling aan de orde, vaak in relatie tot de instellingsstrategie en -visie. Sommige beperkingen zijn cruciaal voor iedere organisatie, omdat ze samenhangen met het veelal cultureel en historisch bepaalde profiel van de organisatie in kwestie. Ofwel: wat onderscheidt de Universiteit Utrecht van de Universiteit van Amsterdam?

De diagrammen op de onderste rij van figuur 4 zijn volledig consistent met een systeem van 'revenue attribution budgeting'.

De drie diagrammen op de middelste rij van figuur 4 beschrijven situaties waarin hogere niveaus alle relevante beslissingen (zowel beleidsmatig als operationeel) nemen, terwijl het lagere niveau voor de kosten opdraait. Dit zijn typische belastingssituaties, die slechts acceptabel zijn in uitzonderingsgevallen, die samenhangen met activiteiten die van strategische waarde zijn voor de instelling als geheel.

Voorbeeld van een analyse

Als voorbeeld van de bruikbaarheid van het model bij een analyse van een feitelijke situatie, beschouwen we de bevoegdheid om te beslissen over de start van een nieuwe studierichting.

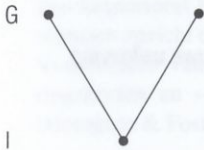
Tot en met het academische jaar 1992/1993 was onder de voormalige regelgeving in het kader van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (wwo) deze bevoegdheid voorbehouden aan het ministerie van oc&w. Zowel de beleidsmatige als de operationele beslissingen werden dus door de overheid genomen. En omdat uiteindelijk ook dezelfde overheid nagenoeg alle uit de beslissing voortvloeiende kosten voor haar rekening nam, wordt deze voormalige situatie beschreven door het in figuur 5 opgenomen diagram.



Figuur 5 Diagram voor de start van een nieuwe studierichting onder de voormalige wetgeving



Met ingang van het academische jaar 1993/1994 werd de nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) van kracht, waarbij de bevoegdheid om een nieuwe studierichting te starten in belangrijke mate werd gedecentraliseerd naar de universiteiten zelf (er zijn wel bepaalde restricties, maar die zijn in het kader van dit artikel niet zo relevant). Figuur 6 beschrijft deze huidige situatie.



Figuur 6 Diagram voor de start van een studierichting onder de nieuwe wetgeving

Bij enkele medische studierichtingen vormt deze nieuwe regeling voor de overheid een probleem, omdat zij het aantal studenten dat ieder jaar mag instromen wenst te reguleren. De redenen voor deze 'status aparte' vloeien natuurlijk voort uit kostenoverwegingen. Deze complicatie ontstaat, omdat het operationele niveau L_B en het kostenniveau L_C niet met elkaar samenvallen en meer in het bijzonder omdat het kostenniveau L_C hoger ligt dan het operationele niveau L_B .

De vraag is nu: wat moet de overheid doen? Er zijn in principe twee oplossingen.

Oplissing 1

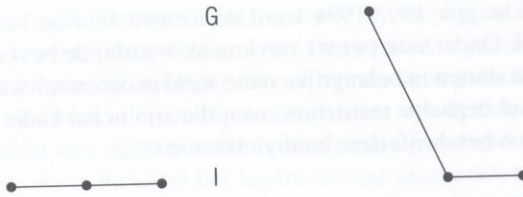
Verander de wet zodanig dat alle beslissingen (beleidsmatige, operationele en financiële) weer op één en hetzelfde niveau genomen worden.

Binnen het huidige bekostigingssysteem voor de universiteiten zou dat inhouden dat de oude situatie, zoals die was onder de wvo en voorgesteld door het diagram in figuur 5, weer hersteld wordt.

Een andere mogelijkheid bij handhaving van alle besluitvorming op één niveau is om die besluitvorming aan de universiteiten over te laten. Dan kan de huidige wetgeving blijven bestaan, maar moet wel het huidige bekostigingssysteem aangepast worden (zie hierna oplossing 2). Deze situatie komt overeen met het linker diagram in figuur 7:

Oplissing 2

Verander het bekostigingssysteem voor de universiteiten zodanig dat de universiteit zelf de financiële consequenties moet dragen wanneer besloten wordt een nieuwe studierichting te starten. Het onderwijsbudget van de universiteit heeft dan niet langer een directe één-op-één-relatie met het aantal studenten. Een dergelijke 'capaciteitsfinanciering' is voor het eerst enkele jaren geleden voorgesteld door de voormalige staatssecretaris Cohen en wordt in het recent uitgebrachte concept-HOOP 1996 opnieuw ingevoerd vanuit volstrekt andere overwegingen. Deze oplossing komt overeen met het rechter diagram in figuur 7.



Figuur 7 Oplossingen voor de start van een studierichting onder de nieuwe wetgeving

.....
Enkele conclusies

Aan de hand van de diagrammen in figuur 4 kan geconcludeerd worden dat de varianten waarin $L_A \geq L_B \geq L_C$, passen in een gedecentraliseerde organisatie. Met andere woorden: het niveau dat verantwoordelijk is voor het beleid dient hoger of gelijk te zijn aan het niveau dat de operationele beslissingen neemt, en dit niveau dient op zijn beurt weer hoger of gelijk te zijn aan het niveau dat met de financiële consequenties wordt geconfronteerd. De varianten waarin het operationele en kostenniveau samenvallen ($L_B = L_C$, dat wil zeggen de diagrammen op de bovenste en onderste rij van figuur 4) hebben duidelijk de voorkeur omdat de financiële consequenties van operationele beslissingen direct gevoeld worden; dit bevordert een integrale afweging van alle relevante aspecten bij operationele beslissingen.

De diagrammen op de middelste rij van figuur 4 kunnen in uitzonderingsgevallen worden overwogen wanneer het activiteiten betreft waarbij het strategische belang van de organisatie als geheel de doorslag geeft. De stijl en strategische visie van de organisatie zijn bepalend voor de keuze van een specifieke variant. Bij het maken van die keuze kan het in dit artikel beschreven analysemodel een nuttige rol spelen.

Uit het bovenstaande kunnen enkele praktische conclusies worden getrokken die relevant zijn voor discussies in decentralisatieprocessen.

- 1 Indien het beleid niet op het hoogste bestuursniveau wordt gemaakt, moeten de verantwoordelijkheid voor operationele beslissingen en de budgettaire verantwoordelijkheid niet op het hoogste niveau worden gehandhaafd.
- 2 Indien men de verantwoordelijkheid voor operationele beslissingen bij een lager bestuursniveau legt, moeten ook de bijbehorende budgetten worden gedecentraliseerd.
- 3 Indien men er aan twijfelt of de decentralisatie van bevoegdheden verantwoord is, is het contraproductief grip of bemoeienis te willen houden via centraal beheer van budgetten. Dit leidt niet tot beheersing, doch slechts tot de verhoging van een zorgvuldige kostenafweging.
- 4 Indien men de uitvoering van beleid niet wenst te decentraliseren, moet men ook de betreffende budgetten centraal houden.

.....

Noot

- 1 Een kostensoort behoort tot de *directe kosten* als deze in economisch opzicht op een aannemelijke manier toe te rekenen is aan één enkele activiteit of doel. Voorbeelden van directe kosten zijn materiaal- en personele kosten bij een vakgroep, die direct ingezet worden ten behoeve van onderwijs of onderzoek.

Een kostensoort behoort tot de *indirecte kosten* als het niet mogelijk is om de kosten in economisch opzicht op een aannemelijke manier toe te schrijven aan één enkele activiteit of doel. Voorbeelden van indirecte kosten zijn kosten voor public relations, belastingen, verzekeringskosten en – in veel traditioneel gecentraliseerde organisaties – huisvestingskosten (Horngren & Foster, 1987).

.....

Literatuur

- Anthony, R.N., Dearden, J. & Bedford, N.M. (1984) *Management control systems*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc.
- Clark, B.R. (1983) *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Goold, M. & Campbell, A. (1987) *Strategies and styles. The role of the centre in managing diversified companies*. New York: Basil Blackwell.
- Horngren, C.T. & Foster, G.F. (1987) *Cost accounting. A managerial emphasis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, Inc.
- Massy, W.F. (1991) Rebuilding the fiscal bridges to the twenty-first century. *Building bridges for the twenty-first century*. General Sessions Presentations, 31st Annual Forum, Association for Institutional Research.
- Otten, C.M.E. (1992) Het intern financieel schema. In: J.S.M. Savenije & A.L.M. van Noord (eds.) *De cirkel gesloten. Planning en control op universitair niveau*. Utrecht: LEMMA.
- Otten, C.M.E. & Savenije, J.S.M. (1990) The rise and fall of an allocation model: An evaluation of its role as an instrument for policy decisions. *Research in Higher Education*, 31(1).
- Savenije, J.S.M. (1992) *The university as a divisionalized structure: The role of the centre*. Paper presented at the 14th Annual EAIR Forum. Brussels, september 6-9.