

Een Publiek-Privaat Bestuursmodel voor de Universiteit¹

Pieter H.M. Ruys²

Versie november 2003

1 Inleiding

De universiteit is eeuwenlang een geschikt concept gebleken om kennis en inzicht aan jonge mensen over te dragen en om de professie nieuwe kennis te laten ontwikkelen. De diensten die de universiteit aan maatschappij en aan studenten biedt zijn tamelijk constant gebleven: academisch onderwijs en onderzoek betekent nog steeds innovatief en professioneel gedisciplineerd onderwijs en onderzoek. Het bestuur, de *governance* van de universiteit heeft zich echter altijd aangepast aan de maatschappelijke omgeving.

In de oudste universiteiten die eeuwen geleden door stad, kerk of staat gesticht zijn, moesten de docenten vaak zelf hun diensten verkopen aan leergierige studenten. De overheid zorgde voor een infrastructuur waardoor docenten en studenten aangetrokken werden. Het docentencorps organiseerde zich en heeft lange tijd het management van de onderwijs- en onderzoeksdiensten op zich genomen: een vorm van arbeiderszelfbestuur. De mondigheid van de ‘arbeiders’ die niet tot de professionele elite behoorden maakte een eind aan dit model. Maar het blijft modderen met de bestuursstructuur.

Vanuit de instelling gezien komen praktische vragen aan de orde: hoe kan de waarde van de diploma’s – als indicator van de waarde van de opleiding voor individuele studenten – en daarmee de continuïteit van de universiteit het best bewaakt worden? Kunnen gemeenschapswaarden zoals het genereren van nieuwe kennis, integriteit en toegankelijkheid van onder-

¹ Een eerdere versie werd gepresenteerd voor het Congres “De Toekomst van de Universiteit”, dat georganiseerd werd door de Universiteitsraad van Tilburg op 11 september 2003. Ik dank de deelnemers aan dit congres, met name Sylvester Eijffinger, en de samenstellers van de Startnotitie voor hun stimulerende opmerkingen.

² Hoogleraar Wiskundige Economie, FEW; Member, Tilburg Institute of Law and Economics (TILEC), en Academic Director, Tias, UvT.

© P.H.M. Ruys; gelieve geen deel van de tekst over te nemen zonder toestemming van de auteur.

zoek, in de toekomst wel door universiteiten worden gewaarborgd? Heeft de universiteit nog wel de taak om de reputatie en de standaarden van de professie te bewaken?

De overheid zal geïnteresseerd zijn in de universiteit in zover zij ‘human capital’ en ‘sociaal kapitaal’ produceert dat de welvaart van de maatschappij verhoogt. Universiteiten leiden immers mensen op die over hooggekwalificeerde kennis beschikken waarover de maatschappij publiekelijk kan beschikken. De Universiteit van Tilburg is een typisch voorbeeld van een instelling die in 1927 is opgericht – weliswaar niet door de overheid, maar door particuliere ‘stakeholders’ – om die publieke dienst aan de Brabantse bevolking te leveren. De huidige publieke taak van een universiteit is een ‘faculty’ of docentencorps aan te trekken dat op kwalitatief hoog niveau onderwijs geeft en onderzoek verricht. Publieke waarden zijn onder meer: de integriteit en de onafhankelijkheid van onderwijs en onderzoek, de universele toegang tot alle onderzoeksresultaten, de universele toegang tot het onderwijs voor studenten die daarvoor de intellectuele capaciteiten hebben, en de vrijheid voor onderzoek binnen de internationaal erkende professionele normen. Vanwege deze gemeenschapswaarden heeft de overheid in de vorige eeuw de financiering en bekostiging van de universiteiten praktisch overgenomen.

Ook de overheid ziet zich voor de vraag gesteld of zij al deze taken nog op zich kan of moet nemen. In hoever mag en kan zij rekenen op direct betrokkenen, studenten en docenten, om zich verantwoordelijk te voelen voor hun eigen belangen, maar ook voor de belangen van hun groep. Een aantal bovenbeschreven publieke taken zou dan – conform het subsidiariteitsbeginsel – kunnen worden overgenomen door de universitaire gemeenschap, al of niet op Europees niveau. De overheid hoeft zich natuurlijk niet verantwoordelijk te voelen om op komen voor de individuele belangen van betrokkenen, zodra de beschreven publieke belangen gewaarborgd zijn. Daarvoor kunnen deze betrokkenen op bijvoorbeeld onderwijsmarkten terecht, welke steeds meer internationaliseren. Dit geldt a fortiori voor de individuele belangen van andere staatsburgers. Maar waar ligt de grens tussen individueel en publiek belang?

Het staat dus buiten kijf dat universiteiten publieke diensten verlenen aan de maatschappij. Maar eveneens is het duidelijk dat veel onderwijs- en onderzoeksdiensten een privaat karakter hebben. De vraag is nu: welk bestuursconcept is het meest geschikt voor de universiteit. Is dat het publieke model, waarin de private diensten geleverd worden als nevenproduct van de publieke kerndiensten van de universiteit? Of is dat het commerciële marktmodel, waarin

private onderwijs- en onderzoeksdiensten op commerciële basis geleverd worden, met publieke diensten hooguit als nevenproduct? Of moeten we een zoeken naar meer complexe en genuanceerde oplossingen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we allereerst een analytisch begrippenkader nodig. Een grote begripsverwarring kenmerkt immers het huidige debat. Dat gebeurt in de volgende twee secties. In sectie 4 en 5 wordt een aantal opties voor bestuursmodellen geïntroduceerd, waarna in secties 6 en 7 conclusies voor een universiteit worden getrokken.

2 Publieke en private diensten

Voordat we iets zinnigs kunnen zeggen over de wijze waarop bepaalde diensten het best georganiseerd kunnen worden, is het noodzakelijk te kijken over welke type diensten het gaat. De economische theorie maakt een onderscheid tussen private en publieke goederen. Voor private goederen is een stelsel van markten het aangewezen allocatiemechanisme, voor publieke goederen is een collectieve keuze vereist. Deze keuze kan door politieke organen gemaakt worden, zoals een overheid, maar ook door een vereniging, of door een hiervoor ontworpen stemprocedure die de voorkeuren van de gebruikers aftast en op basis hiervan ook de bijdragen van de individuele gebruikers vaststelt die nodig zijn om het gekozen publieke goed te bekostigen. Bestuursmodellen voor publieke goederen kunnen dus politiek gefundeerd zijn, of sociaal, of economisch, waarbij de keuze hiertussen weer afhankelijk is van het type goed waarover men wil beslissen³.

Het is inmiddels duidelijk dat de tweedeling van goederen in publiek en privaat is een te grote simplificatie is. Er zijn quasi-publieke en semi-private goederen geïntroduceerd, welke zowel een privaat als een publiek karakter hebben. Voorbeelden zijn: onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer. Maar het is ook duidelijk geworden dat de vraagzijde en de aanbodzijde van een goed niet van hetzelfde type hoeft te zijn: in Nederland geeft de overheid de opdracht voor een autoweg, terwijl de opdrachtnemer een particuliere aannemer is. Tenslotte is de moderne economie ontwikkeld van een goederen naar een diensteneconomie, waarin de vraag naar en het aanbod van goederen minder dan de helft van de binnenlandse productie

betreft. Om deze nieuwe, complexe situaties te analyseren en hieraan structuur te geven, is onderscheid tussen het type dienst en het type bestuur of management noodzakelijk⁴.

Dienstverleners:	Hecht verband tussen dienstverleners	Particuliere, substitueerbare dienstverleners
Dienstontvangers:	Clan diensten (Gemeenschapswaarden)	Publieke diensten (SGI) (Publiek nut)
Hecht verband tussen dienstontvangers	Civiele diensten (Particuliere groepswaarden)	Private diensten (Particulier nut)
Particuliere, substitueerbare dienstontvangers		

Tabel 1. Elementaire of zuivere diensten (met interactiewaarden)

Een economisch goed is een bepaald object dat voor iemand waarde heeft: een fiets of horloge. Een economische dienst is een bepaalde relatie tussen een dienstontvanger en een dienstverlener, of tussen meerdere dienstverleners en meerdere dienstontvangers. Een dienst ontleent haar waarde aan de interactie tussen dienstverleners en dienstontvangers. Als een groep mensen samen een bepaalde dienst wil ontvangen moeten zij ook samen de lasten ervan dragen. Een dergelijke groep moet dan een hechte band hebben om iemand desnoods te kunnen dwingen zich aan de overeengekomen regels te houden. Zo een groep noemen we gesloten. Voorbeelden van een gesloten groep dienstontvangers zijn: burgers van een nationale staat of leden van een familie. Voorbeelden van een gesloten groep dienstverleners zijn: een professie zoals docenten, medici, militairen, of ambtenaren, een bedrijf of coöperatie, of ook: leden van een bepaalde familie. Een dienst van en voor een zelfde gesloten groep is een **clan dienst**,

³ Het verschil tussen deze drie benaderingen blijkt bijvoorbeeld uit de tekstboeken, *Public Policy* van Wayne Parsons (1995, E. Elgar) en *Modern Public Economics* van Raghendra Jha (1998, Routledge), naast de bundel *Particulier initiatief en publiek belang* onder redactie van Paul Dekker (2002, SCP).

⁴ De theorie die aan deze benadering ten grondslag ligt is uitgewerkt in: P.H.M. Ruys (2002), "A general equilibrium of managed services", in: *Equilibrium, Markets and Dynamics*, eds. C. Hommes, R. Ramer and C. Withagen, Springer, 117-139.

waarbij de interactie tussen dienstverleners en dienstontvangers een gemeenschappelijke waarde genereert.

Naarmate de gewenste dienst het mogelijk maakt om deze op te splitsen en deze in kleiner groepsverband te kunnen ontvangen, wordt het voor de dienstontvanger makkelijker om zelf de groep te bepalen waarvan hij of zij lid wordt, op basis van de baten en lasten die bij die groep horen. Het gevolg is een grotere pluriformiteit van gevraagde diensten. In de limiet bepaalt, betaalt en ontvangt iedereen zijn eigen dienst en genereert de dienstontvanger met de dienstverlener een eigen, particuliere waarde. Deze particuliere dienstontvangers hebben onderling een los verband en zijn voor de dienstverlener substitueerbaar, zoals klanten in een kapperszaak. Een dienst van een particuliere dienstverlener voor een particuliere dienstontvanger is een **private dienst**, waarbij particulier nut gegenereerd wordt.

Volgens deze opzet zijn er nog twee andere elementaire diensten. Particuliere dienstontvangers in interactie met een gesloten groep dienstverleners, zoals medische of onderwijsdienst waarbij ieder volgens gelijke, professionele normen behandeld wordt, heet een **civiele dienst** met een particuliere groepswaarde. Een gesloten groep dienstontvangers in interactie met particuliere dienstverleners, zoals de overheid die werken aan aannemers uitbesteedt heet een **publieke dienst** met een publiek nut. Deze vier extreme of elementaire soorten diensten zijn in tabel 1 weergegeven. Tussenvormen zijn in de tabel weggelaten.

In potentie is er dus een grote variëteit aan diensten. Welk *type* dienst – en daarmee het type waarde – nu ook gerealiseerd gaat worden hangt niet in de eerste plaats af van de dienstverleners en dienstontvangers van die organisatie, maar van de spelregels waaraan het management van die organisatie gebonden is. Deze spelregels, de *governance*, gelden op het speelveld dat het management heeft uitgekozen: een publiek domein, een privaat domein, of andere, meer complexe domeinen. Dit is het probleem van de keuze van bestuursmodel waarvoor de universiteit zich nu gesteld ziet.

3 Tussen markt en overheid: transactiekosten

Met elk type elementaire dienst kan men een ‘natuurlijk’ bestuursmodel verbinden. Deze vier elementaire stelsels heb ik in tabel 2 weergegeven. In deze tabel is niet de interactie tussen dienstverleners en dienstontvangers bepalend, maar de relatie tussen opdrachtnemers – de

managers van dienstverleners – en opdrachtgevers – de managers van de dienstontvangers. Alleen deze managers zijn handelingsbekwaam om transacties te sluiten en hun organisaties te binden. Zij bepalen daarom de objectieve transactiewaarde van de geleverde diensten, zoals de marktprijs. Dienstverleners en dienstontvangers bepalen samen ‘slechts’ de subjectieve interactiewaarde, het consumenten- en producentensurplus, de waarde waar eigenlijk alles om draait.

Het overheidsstelsel is bij uitstek geschikt voor ‘clan diensten’, waarbij de gezamenlijke dienstontvangers vertegenwoordigd worden door een opdrachtgever, zoals bijvoorbeeld de burgers vertegenwoordigd worden door de Tweede Kamer als de wetgevende macht. In dat geval bestuurt de regering of uitvoerende macht het ambtenarenapparaat, dat is de gezamenlijke uitvoerders. Dit ‘duale systeem’ maakt niet alleen een controleerbare taakafbakening binnen de ‘clan’ mogelijk, maar bepaalt ook de transactiewaarde van de te leveren ‘clan dienst’: de belastingopbrengst is gelijk aan het besteedbare budget van de regering.

Opdrachtnemers: Opdrachtgevers:	Eén opdrachtnemer namens een collectief (aanbod van een gesloten groep professionals)	Substitueerbare opdrachtnemers (aanbod van particulieren met vrije toegang tot markt)
Eén opdrachtgever namens een collectief (vraag van een gesloten groep)	Overheidsstelsel (Budget / belasting)	Uitbesteding stelsel (For-profit transacties)
Pluriforme opdrachtgevers (vraag van meerdere particuliere groepen)	Stakeholders stelsel (Non-profit transacties)	Markt stelsel (Prijzen)

Tabel 2. Elementaire of zuivere bestuursstelsels (met transactiewaarden)

Maar het overheidsstelsel kan in principe ook andere typen diensten leveren, zoals diensten waarvan de uitvoering aan particulieren wordt overgelaten – al of niet op de markt – of zelfs private diensten. De definitie van het publiek model is dus ruimer dan die van het overheidsstelsel: een instelling werkt volgens **het publiek model** als een overheidsorgaan de diensten bepaalt die deze instelling moet leveren en als die overheid de geleverde diensten ook bekostigt.

tigt⁵. Deze diensten kunnen zowel publiek als privaat zijn. Het publieke model betreft dus de herkomst en de bekostiging van de vraag naar diensten; niet de bestuursvorm van het aanbod van diensten, noch het type dienst⁶.

Aan dit overheidsstelsel is een aantal nadelen verbonden, aangeduid met **overheidsgebreken**. Ik noem de volgende op⁷:

- De ‘clan’ diensten zijn veelomvattend en daardoor moeilijk meetbaar en stuurbaar;
- Toerekenbaarheid: door het ontbreken van markten kan geen prijs van de output worden bepaald en daardoor kan ook moeilijk de productiviteit van de dienstverleners worden vastgesteld;
- Efficiency: door het ontbreken van financiële prikkels op basis van outputmeting loopt de efficiëntie en innovatie van de dienstlevering gevaar;
- Het informatieprobleem: bij beslissingsproces moet de pluriformiteit aan wensen en waarden van individuele burgers teruggebracht worden tot één uniforme dienst, gewenst door de meerderheid;
- Het uitvoeringsprobleem: hoewel dwang mogelijk is, is in de meeste gevallen enige vrijwillige medewerking van de burgers bij het tot stand brengen van de ‘clan dienst’ onmisbaar;
- Starheid: de bureaucratie bij de uitvoering en het politieke besluitvormingsproces bij de opdrachtverstrekking veroorzaakt starheid in de dienstverlening.

Uit deze opsomming blijkt dat als ook private diensten door het overheidsmodel moeten worden geleverd, de gebreken alleen maar groter worden. Het beroemde argument van Hayek in de socialistische controverse van de jaren dertig luidt dan ook: hoe zou de overheid alle individuele informatie over tijd en plaats van de gewenste dienst te weten kunnen komen?

Dat desondanks het publieke model in het onderwijs een lang leven geleid heeft is te danken aan het verschijnsel **transactiekosten**. Een nieuwe tak van de economie, institutionele economie, heeft het begrip ‘transactiekosten’ geïntroduceerd. Men kan bijvoorbeeld competitie in

⁵ Deze mogelijkheid betekent nog niet dat het uitbestedingstelsel van toepassing is, omdat in dit laatste stelsel een publieke aanbesteding plaats moet vinden op een competitieve markt. Het uitbesteden zoals bedoeld in het publieke model kan ook betekenen: het ‘op afstand plaatsen’ van overheidsactiviteiten. Deze mogelijkheid zou als kolom tussen de twee uitersten, de elementaire bestuursstelsels, ingevoegd kunnen worden.

⁶ Nederlandse universiteiten leveren zowel publieke diensten als private diensten, terwijl sommige een privaatrechtelijk instelling zijn en andere publiekrechtelijk. De juridische status bepaalt dus niet het ‘model’.

⁷ Zie ook het artikel van Sylvester C.W. Eijffinger “Het private onderwijsmodel voor de universiteit” in deze bundel.

het onderzoek introduceren door onderzoekers voorstellen te laten schrijven die op verzoek van NWO door andere onderzoekers worden beoordeeld. De Rector van de Universiteit van Tilburg heeft uitgerekend dat de deze procedure per jaar aan tijdsbeslag per jaar evenveel kost als de jaarlijkse inzet van het wetenschappelijk personeel van de FEW van de Universiteit van Tilburg. De transactiekosten van deze competitie zijn dus aanmerkelijk. Het probleem is dat we met z'n allen de uitkomsten willen vervolmaken en de hiervoor noodzakelijke regelgeving steeds meer willen verfijnen. Maar dat verhoogt ook de transactiekosten. Het probleem is dus om een evenwicht te vinden tussen de meerwaarde van verfijnde dienstverlening en de meerkosten van de hiervoor nodige transacties. Hierbij merk ik op dat innovatie in ICT de transactiekosten drukt, zodat het makkelijker wordt om kosten toe te rekenen, waardoor men beter de kosten van de verschillende diensten kan bepalen.

4 Het marktmodel; marktgebreken

Een instelling werkt volgens **het marktmodel** als deze haar diensten als handelswaar aanbiedt op competitieve markten en zich verder gedraagt volgens de regels van de markt⁸. Dat houdt onder meer in dat het bedrijf enerzijds maximale winst op deze transacties zal trachten te maken, maar anderzijds het risico loopt verlies te maken en failliet te gaan. Natuurlijk zal daardoor zal het aanbod van onderwijsdiensten sterk gericht zijn op de marktvraag, maar dan wel op die marktvraag welke het meest rendabel is. Datzelfde geldt voor onderzoek, dat hetzij rendabel contractonderzoek wordt, hetzij onderzoek in dienst van het onderwijs, met zo weinig mogelijk innovatief of fundamenteel karakter, omdat dat type onderzoek pas decennia later toepasbaar is.

Een publieke dienst is geen handelswaar en de markt is dus niet geschikt om publieke diensten te verwerken. Publieke diensten van de universiteit, zoals vrijheid van onderzoek en onderwijs, open toegang en integriteit, zullen in de verdrukking komen. Wel zullen in principe andere private diensten geleverd kunnen worden, namelijk die welke de hoogste netto opbrengst hebben, zoals tarieven voor het voorrang krijgen bij wachttijden voor examens of voor een extra herkansing. Ook over de kwaliteit van de producten hoeft men zich geen illu-

sies te maken. Onder de kop *Hoe slechter de smaak hoe groter de opbrengst*⁹ haalt de NRC een artikel van Charles Rosen aan waarin deze constateert dat topmanagers liever glansrijk verliezen met hoge verkoopcijfers dan met een kleine oplage een bescheiden, saaie winst maken. Veel ondernemingen doen geen moeite meer om betaalbare uitgaven van het werk van klassieke auteurs op voorraad te houden, hetgeen de enige manier is om nieuw werk toegankelijk te maken voor een groter ontwikkeld publiek, en op die manier de klassieke traditie voort te zetten. Maar de smaakbederver Rupert Murdoch valt bij beleggers steeds meer in de smaak.

Als men denkt dat wij het anders zullen doen, dan heeft men de spelregels van de markt niet door. Het aantrekkelijke van een slecht renderend bedrijf met veel potentie is immers dat het goedkoop is, daardoor opgekocht kan worden en het daarna wel renderend gemaakt wordt door alle niet-renderende kwaliteit er uit te snijden. Ook Derek Bok, oud-president van Harvard University, waarschuwt in zijn boek *Universities in the Marketplace* tegen de voortgaande commercialisering van universiteiten: “in de zucht om winst te maken, brengen ze het hoogste academische goed, hun onafhankelijkheid, in gevaar.” Medische onderzoekers, bijvoorbeeld, die een financieel belang hebben in de research, rapporteren vaker resultaten die gunstig zijn voor het bedrijf dan onderzoekers zónder belang¹⁰. “Het kostbaarste bezit van een universiteit is haar reputatie van onafhankelijk onderzoeker. Als mensen telkens moeten opletten welke deal er nu weer gemaakt is, gaan ze álle onderzoek wantrouwen. En dat zou een enorm verlies zijn, zowel voor de universiteit als het publiek. We moeten ons toch tot enige instantie kunnen richten die we kunnen vertrouwen?”

Aan het zuivere marktmodel is een aantal **marktgebreken** verbonden, welke goederen en diensten betreffen die niet goed door het marktmechanisme kunnen worden verwerkt. Ik noem de volgende op:

- Externe effecten: de markt kan geen rekening houden met mogelijke positieve of negatieve effecten van de markttransacties op anderen dan de koper;

⁸ Voor commerciële bedrijven gaan de Nma, de EU en de WTO deze regels eerder aanscherpen dan afzwakken. Het is alleen al daarom de vraag of het verstandig is het marktmodel over te nemen.

⁹ Herman Frijlink, NRC, 2003-10-25; Charles Rosen, *New York Review of Books*.

¹⁰ Volgens Derek Bok, oud-president van Harvard University, in een interview met Arthur van Leeuwen in *Elsevier Thema*, oktober 2003.

- Toegang: alleen degene die de middelen heeft om een dienst te kopen, heeft toegang tot de markt, zodat criteria als geschiktheid en rechtvaardigheid niet op gaan. De markt is amoreel;
- Meetbaarheid, verifieerbaarheid en afdwingbaarheid: diensten die deze karakteristieken niet bezitten zijn ongeschikt voor de markt;
- Informatie: de markt gaat ervan uit dat kopers volledig geïnformeerd zijn over de aangeboden diensten en niet gemanipuleerd worden;
- Vervlakking: de markt is gericht op de smaak en wensen van de bemiddelde kopers en niet primair op de kwaliteit of pluriformiteit van diensten.

De conclusie is dat de effecten van toepassing van het zuivere marktmodel zo ver afstaan van de universitaire traditie in Nederland, dat dit model in zijn zuivere vorm maatschappelijk niet aanvaard zal worden.

5 Zuivere en gemengde stelsels

Veel dichter bij de universitaire traditie staat **het stakeholders model**, waarin verschillende groepen betrokkenen een karakteristieke inbreng geven aan de organisatie in de vorm van rendabel sociaal kapitaal voor de organisatie, op grond waarvan het management deze ‘inbrengers’ of ‘stakeholders’ een statutaire invloed geven op het productieproces of op de uitkomst. Voorbeelden van stakeholders zijn: werknemers, de kern-professie van de organisatie (medici of docenten), en de maatschappelijke omgeving. Klanten van een bedrijf zijn geen stakeholders, tenzij ook zij een inbreng hebben gegeven in de vorm van sociaal kapitaal, zoals bijvoorbeeld een langdurige loyaliteit voor de organisatie.

In het zuivere stakeholders stelsel zijn echter geen klanten, omdat de opdrachtnemer een publieke dienst levert. De stakeholders zijn opdrachtgevers van de organisatie en verschillen van de groep ondeelbare opdrachtgevers met publiekrechtelijke bevoegdheden in het zuivere overheidsmodel. Stakeholders hebben slechts privaatrechtelijke bevoegdheden, terwijl individuen tot deze groepen kunnen in- of uittreden. Zij hebben als opdrachtgevers invloed op de samenstelling en uitvoering van de betreffende dienst. De zuilen van de vorige eeuw passen goed in dit zuivere stelsel.

Het vierde en laatste zuivere stelsel van governance is het **uitbestedingstelsel**. In dit stelsel is de opdrachtgever een ondeelbare groep met publiekrechtelijke bevoegdheden, terwijl de opdrachtnemers deelbaar zijn en op een markt van aanbieders opereren¹¹. Bekende voorbeelden zijn het aannemen van een weg of een ander openbaar werk.

Productie: Bekostiging en besturing:	1. Publieke dienstverlening	2. Publiek-private productie van dienstverlening	3. Private productie van dienstverlening
1. Publieke bekostiging en besturing;	Overheidsstelsel	A. Op afstand: zelfstandige bestuursorganen (ZBO) B. Gereguleerde overheidsbedrijven: nutsbedrijven; C. Gereguleerd non-profit: universiteiten, gezondheid	Uitbesteding stelsel A. Uitbesteding van overheidstaken en diensten van algemeen belang; B. Uitbesteding van exploitatie infrastructuur.
2. Publiek-private besturing en bekostiging	Vrijwilligerswerk voor het algemeen belang (de overheid)	A. Subsidies voor private non-profits. Hybride oplossingen: B. Incidentele publiek private samenwerking (PPS); C. Subsidies voor profits.	A. Gereguleerde private sectoren; B. PPS als marktconsistent stelsel; C. De SO als marktconsistent stelsel.
3. Private bekostiging en toezicht (groepsgewijs of individueel)	Stakeholders stelsel Sociale verbanden (zuilen, professie, NGOs) of mecenaat verstrekken de diensten.	A. Sociale ondernemingen (SO), waarin stakeholders diensten, sociaal kapitaal en stakeholders value genereren: B. Vrijwilligerswerk voor bijzonder belangen.	Markt stelsel Shareholders value A. Zelfregulering; B. Volkomen vrij.

Tabel 3. Stelsels tussen de vier zuivere stelsels

De vier zuivere modellen weergegeven in tabel 2, het overheidsmodel, het marktmodel, het stakeholder model en het uitbestedingmodel, zijn enerzijds krachtig omdat een externe omge-

¹¹ Dit stelsel is beschreven en theoretisch onderbouwd in: G. van der Laan en D. Talman (2003), "Publiek-private samenwerking", in: *Wiskundig Economische Perspectieven*, red. R. van den Brink en R.P. Gilles, ISDN

ving het goed functioneren van die instelling bewaakt, disciplineert en stimuleert. Maar de zuivere modellen hebben als nadeel dat ze alleen geschikt zijn voor het type dienst dat die instelling biedt.

Om deze reden zijn in de praktijk tussenvormen ontstaan, tussen de vier zuivere stelsels in. De posities van enkele van deze tussenstelsels heb ik in tabel 3 weergegeven. Het publieke model zoals hierboven gedefinieerd betreft de stelsels in veld (1,2). Het marktmodel staat in veld (3,3). Deze tabel geeft echter geen pasklare oplossing aan een bestuurder van een instelling. Er zijn drie factoren die een eenduidige oplossing verhinderen:

- **Beleid:** welk type dienst wil men gaan bieden, waarbij een meer complexe dienst hogere transactie en organisatiekosten vereist;
- **Transactiekosten:** het is soms goedkoper om een minder fijn stelsel met lagere transactiekosten de voorkeur te geven boven een ideaal stelsel met hoge transactiekosten;
- **Dynamiëk:** in de loop van de tijd worden technologische en organisatorische innovaties gedaan die een verschuiving van de diensten van linksboven naar rechtsbeneden veroorzaken.

Wat de dynamiëk betreft, de trend van liberalisering of ‘marktwerking’ van de afgelopen decennia duidt op een verschuiving van links naar rechts. De trend van ‘individuele verantwoordelijkheid’ geeft een verschuiving van boven naar beneden. Maar de keuze op basis van een van beide trends kan geen rekening hebben gehouden met de langzamere, onderliggende veranderingen die nodig zijn om het stelsel goed te kunnen laten functioneren. Ook hiervan zijn voorbeelden te over¹².

6 De *governance* opties van de hedendaagse universiteit

Welk van de genoemde modellen is het meest geschikt voor de universiteit? Toen er nog relatief weinig studenten waren en de overheid aan het publieke aspect van universitair onderwijs

90-9016923-7, VAET, Tilburg, 195-206.

¹² Het Britse Network Rail, eigenaar van de rails en een staatsbedrijf, heeft in oktober 2003 aangekondigd alle onderhoud aan het spoor voortaan in eigen beheer uit te voeren. Daarmee is nu jaarlijks €1,8 miljard en 18.000 banen bij zeven particuliere bedrijven gemoeid. De maatregel was nodig om “een grotere consistentie in de standaard van het werk” te verkrijgen en om “sneller efficiency te bereiken” (NRC, 2003-10-24). De onderhoudsfirma’s hebben slecht werk afgeleverd dat zo goed als zeker heeft bijgedragen aan een reeks dodelijke ongelukken. Network Rail is de opvolger van Railtrack, de failliete beursgenoteerde exploitant die voortkwam uit de opsplitsing en verkoop van het staatsspoorwegbedrijf in 1997.

en onderzoek groot gewicht toekende, lag volledige publieke bekostiging voor de rede (model 1.2.C). Het zou hoge transactiekosten gevraagd hebben om de private baten door te berekenen. Toen later het gelijkheidsbeginsel op de toegang tot universitair onderwijs een hoge prioriteit kreeg, werden ook de private huishoudelijke kosten van studenten vergoed door middel van studiefinanciering door de overheid. In de huidige tijd komen de private baten van universitair onderwijs sterker naar voren dan de publieke baten, evenals de individuele verantwoordelijkheid van onderwijsvragers. De overheid treedt terug ten laste van de individuele onderwijsvragers. De universiteit moet hierop reageren door meer rekening te houden met individuele wensen en met efficiëntie van het aanbod. Deze trend gaat in de richting van het private marktmodel (model 2.2.A).

Aan de andere kant zullen deze commercialisering en het terugtrekken van de overheid weer gaten doen vallen in de universitaire dienstverlening die maatschappelijk ongewenst zijn. Voor de overheid is het probleem: moet zij haar wensen preciseren, verfijnen en reguleren tegen hogere transactiekosten (model 1.2.C) of moet zij dit aan het universitair management en de professie overlaten tegen relatief lage transactiekosten (model 2.2.A). Een soortgelijke paradox betreft het toelaten van “activiteiten met winstoogmerk” aan non-profit instellingen, of het subsidiëren van profit instellingen (model 2.2.C). Deze hybride oplossing heeft de charme van de eenvoud. Bovendien zal men zich met een rekkelijke instelling en kruissubsidies intern geen vijanden maken. Het venijn ligt in de externe organisatie: dit model heeft niet de gunstige eigenschappen van de twee modellen waaruit het is samengesteld. Oneerlijke concurrentie drijft de goede bedrijven uit de markt en leidt tot inefficiëntie. Alleen als overgangssituatie kan men dit gedogen.

Een zelfde redenering kan ook gelden voor een nieuw model dat sterk in opkomst is, de Publiek-Private Samenwerking (PPS). Het betreft voorlopig vooral het opzetten van grote infrastructurele projecten waarbij een grote complementariteit bestaat tussen publieke en private belangen. Dit model (2.2.B) is nog in de ontwerpfase, maar het zal zich ontwikkelen en de kritiek overstijgen in de vorm van een publiek-privaat model (2.3.B). Een instelling werkt volgens **het publiek-private model** als zij de publieke diensten aanbiedt die de overheid bestelt en betaalt, en daarnaast private diensten aanbiedt die zij op de markt verhandelt, maar – om oneerlijke concurrentie te voorkomen – een strikte scheiding maakt in de bekostiging van beide typen diensten. Dit kan eigenlijk alleen als beide typen ook organisatorisch goed onder-

scheiden worden. De Universiteit van Tilburg heeft hier al een begin mee gemaakt door bijvoorbeeld gesubsidieerd facultair onderwijs organisatorisch te scheiden van door de markt bekostigd ‘executive education’ in het Tias. De spelregels in de markt zijn nu eenmaal anders dan de spelregels in het overheidsmodel. Het zal grote inspanning kosten om als instelling een goede speler te zijn op beide velden, elk met een volstrekt ander regime.

Ook kan de overheid diensten van algemeen belang uitbesteden aan een private instelling zoals een universiteit (model 1.3.A). De overheid is de vrager van deze diensten, maar niet de aanbieder. Voorbeelden van ‘diensten van algemeen belang’ zijn toegang tot het openbaar vervoer of briefbestellingen met uniforme tarieven. Andere voorbeelden zijn netwerkindustrieën welke zowel infrastructurele publieke diensten leveren, als private diensten aan gebruikers. Een conditie is wel dat de overheid precies kan vaststellen dat haar bekostiging alleen aangewend is voor de door haar gekochte publieke diensten en niet ten goede komen aan de commerciële exploitatie.

Tenslotte kan de universiteit zich ontwikkelen als een “sociale onderneming”, waarbij de verschillende stakeholders of ‘inbrenghouders’, zoals de professie van docenten, een belangrijk aandeel in het bestuur krijgen (model 3.2.A). De modellen van arbeiderszelfbestuur uit de jaren zeventig herinneren hieraan. Uit die ervaring is ook gebleken dat dit model alleen succes heeft als het een sociaal kapitaal voor de onderneming genereert dat het mogelijk maakt diensten goedkoper aan te bieden dan elders op de markt (model 2.3.C).

7 Conclusie: evenwicht tussen meerwaarde en transactiekosten

Zowel het type dienstverlening van de universiteit, publiek of privaat, als de hiervoor geschikte bestuursmodellen evolueren in de loop van de tijd. Het is van strategisch belang om hierop te anticiperen. Het publieke model biedt geen goed antwoord op de trend naar grotere privatisering en liberalisering van de universitaire dienstverlening. Het private marktmodel is niet in staat om fundamentele maatschappelijke waarden te realiseren, welke de universiteit zich tot taak gerekend heeft. Dit model is slechts geschikt indien men in de toekomst van deze taak afziet.

Indien het bestuur van de universiteit haar eigen universitaire dienstverleners, de professie, wil aanspreken op het verlenen van niet alleen maatschappelijke diensten, maar ook van

commerciële diensten, dan zal het bestuur de organisatie hiervoor moeten inrichten. Volgens Derek Bok, tenslotte, zullen universiteiten goed moeten nagaan waar hun commerciële belangen liggen en waar niet, en vervolgens strikte regels moeten opstellen die iedereen begrijpt en kan naleven¹³, vooral bij tegenstrijdige belangen. Iets waarmee de Universiteit van Tilburg overigens al begonnen is.

Alles bij elkaar genomen biedt een goed uitgewerkt ‘publiek-private diensten’ model de beste mogelijkheid om op creatieve en consistente wijze de bestuurlijke organisatie van de universiteit voor de nabije toekomst geschikt te maken.

¹³ Dit pleidooi sluit naadloos aan op de boodschap van mijn rede, gehouden op 16 mei 2003, *Gezonde en zieke economische stelsels. Separatie en interactie van sterke rationaliteiten*, homepage Pieter H.M. Ruys, website Universiteit van Tilburg.