

---

## Privatisering en (contra-) privatisering in het hoger onderwijs

Dr J.B.J. Koelman  
Drs M.J.B.B. Reesink

*Koelman is verbonden aan het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (CSHOB) van de Universiteit Twente. Reesink was tot voor kort eveneens werkzaam bij het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid.*

*In dit artikel gaan de auteurs in op een aantal aspecten van privatisering en, van de pendang daarvan, contra-privatisering in het hoger onderwijs.*

*Nadat de maatschappelijke relevantie en de beleidsrelevantie van dit thema is aangegeven wordt enige lijn gebracht in de conceptuele chaos en wordt een classificatie gemaakt van de verschillende (contra-)privatiseringsvormen. Hierop aansluitend wordt de bestaande privatiseringsliteratuur kort aan een algemene beoordeling onderworpen. Vervolgens worden enkele opmerkingen gemaakt over de technische en juridische mogelijkheden voor de toepassing van de te onderscheiden vormen van (contra-)privatisering. Tenslotte worden enkele onderzoeksresultaten gepresenteerd.*

Het onderwerp 'privatisering staat de afgelopen jaren, samen met een aantal andere onderwerpen zoals deregulering, decentralisatie en afslanking van de Rijksdienst, hoog genoteerd op de agenda van bestuurders en politici. In het onderstaande zullen, toegespitst op het hoger onderwijs, enkele aspecten van privatisering worden belicht<sup>1</sup>.

De beleidsrelevantie van het thema privatisering is wat het hoger onderwijs betreft op twee manieren aanwezig: enerzijds sluit het aan bij exogene ontwikkelingen, anderzijds is er binnen het hoger onderwijs zelf sprake van beleidsmatige bewegingen binnen de context waarvan privatisering zeer goed geplaatst kan worden.

Belangrijke exogene ontwikkelingen zijn gelegen in de vergrijzing van de bevolkingen in de veranderende maatschappelijke behoeften. In de jaren negentig zal zich een vermindering van de 'traditionele' studentenpopulatie voordoen. Het gevolg hiervan zal zijn dat de concurrentie tussen de instellingen zal gaan toenemen. Ten dele is dat nu al waarneembaar, getuige de advertentiecampagnes van sommige instellingen in de dagbladen. Instellingen zullen proberen door een meer gedifferentieerd en flexibeler onderwijsaanbod hun marktaandeel te behouden en bij voorkeur uit te breiden. Tegelijkertijd manifesteert zich een veel grotere behoefte dan voorheen aan bij-, om- en

nascholing, oftewel een toenemende vraag naar wederkerend onderwijs. Dit is vooral de consequentie van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt ten gevolge van technologische ontwikkelingen. De economische functie van het (hoger) onderwijs komt veel sterker op de voorgrond te staan. Het initieel onderwijs wordt steeds meer het startpunt van een levenslange leerweg. Dit impliceert dat het post-initieel onderwijs zal worden geconfronteerd met de vraag naar een groot scala van opleidingen. Opleidingen die verschillen qua aard, inhoud en tijdsduur. De instellingen worden gedwongen marktgericht te opereren en zullen met name allerlei nieuwe contractactiviteiten dienen te ontplooiën.

Het hoger onderwijsbeleid wordt sinds het verschijnen van de HOAK-nota gekenmerkt door een nieuwe besturingsconceptie. De instellingen moeten autonoom worden, flexibel en marktgericht opereren, slagvaardiger worden et cetera. Tevens wordt ook binnen het hoger onderwijs ernaar gestreefd te komen tot doelmatigheidsverbetering, zowel wat de macro-doelmatigheid als de doelmatigheid op het niveau van de instellingen betreft (zie Boorsma & Koelman, 1986).

Deze exogene en endogene ontwikkelingen maken een zakelijke discussie, ontdaan van modieuze en ideologische ballast, over de mogelijke toepassing van bepaalde vormen van privatisering, doch ook van contra-privatisering, op het niveau van de instellingen van groot belang. Om enkele voorbeelden te noemen: door het starten van nieuwe activiteiten zouden instellingen nieuwe middelen kunnen verwerven waardoor de eerste gevolgen van nieuwe 'vervelende' bezuinigingen zouden kunnen worden opgevangen; door het uitbesteden van sommige activiteiten zou de doelmatigheid (mogelijk) kunnen worden verbeterd. In andere gevallen is misschien juist inbesteden een zinvol alternatief.

In het algemeen kan de toepassing van bepaalde (contra)-privatiseringsvormen door de instellingen voor een aantal activiteiten opportuun zijn om enerzijds additionele middelen te verwerven en anderzijds

van rijkswege opgelegde ombuigingen zo effectief mogelijk op te vangen, overcapaciteit te benutten en middelen te creëren voor nieuwe prioriteiten (zie ook Boorsma e.a., 1986).

Voor alle duidelijkheid zij er hier nadrukkelijk op gewezen dat in het onderstaande twee bewegingen centraal zullen staan, enerzijds een beweging richting particuliere sector (privatisering), anderzijds een uitbouwen en versterken van het activiteiten- en takenpakket van de instellingen (contra-privatisering). Zowel bepaalde vormen van privatisering als van contra-privatisering kunnen voor de instellingen aantrekkelijk zijn, hetgeen impliceert dat op een instelling gelijktijdig twee tegengestelde bewegingen kunnen plaatsvinden.

Ter afsluiting van de bovenstaande inleiding is het gewenst om de begrippen deregulering en decentralisatie af te grenzen van het begrip privatisering. *Decentralisatie* heeft betrekking op verschuivingen binnen de overheid en is gericht op het verminderen van de concentratie van economische macht bij de centrale overheid door middel van het overhevelen van taken, bevoegdheden en middelen naar de lagere overheden. De begrippen deregulering en privatisering zijn van toepassing op de verhouding tussen overheid en particuliere sector. Bij *deregulering* gaat het er om dat de (Rijks)overheid het functioneren van de particuliere sector (en van de lagere overheden) tracht te verbeteren door als belemmerend ervaren regelgeving buiten werking te stellen. Daarentegen wordt met *privatisering* beoogd de prestaties van de overheid te optimaliseren. Gaat het bij deregulering als instrument ter versterking van het marktmechanisme nog om het verminderen van een 'storende' beïnvloeding door de overheid van de prijsvorming, bij privatisering wordt juist getracht om te komen tot marktconforme mechanismen en prijsvorming.

Het onderstaande betoog is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een aantal vormen van (contra)-privatisering behandeld. Vervolgens wordt kort aandacht besteed aan de literatuur over privatisering. Hier op aan-

sluitend wordt ingegaan op de technische en juridische mogelijkheden voor de invoering van vormen van (contra)-privatisering. Daarna worden enkele resultaten van eigen onderzoek(enquête) gerapporteerd. Ter afsluiting worden enkele recente beleidsontwikkelingen binnen het hoger onderwijs aangeduid.

### Vormen van (contra)-privatisering

Wanneer men de relevante literatuur over privatisering raadpleegt, ontkomt men niet aan de conclusie dat er sprake is van een conceptuele chaos. Een veelheid van definities wordt gehanteerd; definities met een vaak wisselende inhoud (zie Reesink, 1987). Teneinde enige ordening aan te brengen in deze begripsmatige verwarring, kiezen wij, in navolging van Boorsma (1984), voor een ruime en globale omschrijving van het begrip privatisering. Onder privatisering verstaan wij het meer inschakelen van het particulier initiatief door de overheid. Contra-privatisering is de pendant van privatisering en valt op analoge wijze te omschrijven als het minder inschakelen van het particulier initiatief door de overheid. Verschuivingen binnen de publieke sector kunnen vervolgens worden opgevat als quasi-(contra)-privatisering.

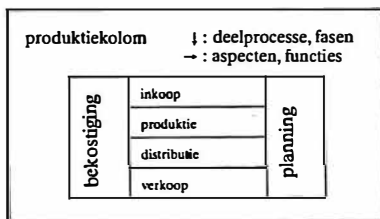
de door ons gehanteerde definitie heeft een 'garbage can' karakter. Alle privatiseringsdefinities c.q. -vormen uit de privatiseringsliteratuur kunnen onder de 'parapluie' van onze omschrijving worden gebracht. Voor de verdere conceptualisering van het begrip privatisering kan ons inziens worden gekozen voor een vijftal verschillende invalshoeken, namelijk:

- formeel-juridisch: bepaalde activiteiten worden niet meer uitgeoefend door een publiekrechtelijke, maar door een privaatrechtelijke organisatie;
- functioneel: de overheidsbetrokkenheid bij bepaalde activiteiten kan worden onderscheiden in een drietal functies, te weten planning, bekostiging en uitvoering. Het niet meer (of in mindere mate) uitoefenen van één of meer van deze functies kan worden beschouwd als een vorm van privatisering;

- normatief: wat zijn de overheidstaken en voor welke activiteiten kan de overheidsbetrokkenheid dusdanig worden teruggedrongen dat gesproken kan worden van privatisering?;
- economisch: een bepaalde activiteit wordt niet meer gereguleerd door het budgetmechanisme, maar via het marktmechanisme dan wel via marktconforme mechanismen;
- procesmatig; er vindt een geleidelijke of fasegewijze vermindering plaats van de overheidsbemoediging met bepaalde activiteiten.

De meeste auteurs die hebben gepubliceerd over privatisering stellen de economische of de functionele invalshoek centraal (zie bijvoorbeeld Boorsma & Mol, 1981; Edwards, 1983; Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering, 1981-1982). Dit geldt ook voor het onderzoeksrapport waaruit de onderhavige beschouwing is gedestilleerd (zie Reesink, 1987). Hiermee is het 'privatiseringsvraagstuk' met name herleid tot de vraag naar de meest optimale voorzieningswijze c.q. organisatievorm.

Een bruikbaar analysekader om, vanuit een economisch-functionele benadering, een aantal (contra-)privatiseringsvormen te onderscheiden, is een door Boorsma & Mol (1983) gekozen uitwerking (zie schema 1). Dit kader kan voor elke beleidssector worden gebruikt; dus ook voor het hoger onderwijs.



Schema 1: Fasen en functies binnen het productieproces van het hoger onderwijs.

Het productieproces, oftewel de voorzieningswijze van de produktie, staat in schema 1 op de voorgrond. Onder voorzieningswijze verstaan wij een combinatie van rolverdelingen tussen overheid en particulieren met betrekking tot de fasen en functies. Door te bestuderen in welke mate de deelprocessen (inkoop, produktie, distributie en verkoop) alsmede de functies (planning, besluitvorming, dagelijkse leiding/management en bekostiging) worden verzorgd dan wel kunnen worden verzorgd door de instellingen voor hoger onderwijs of het particulier initiatief, kunnen verschillende vormen van privatisering en contra-privatisering worden onderscheiden. Een dergelijke typologie van rolverdeling wordt gepresenteerd in schema 2 (zie ook Boorsma 1984b en Boorsma e.a., 1986).

Wij zullen deze hoofdvormen kort toelichten.

Indien een hoger onderwijsinstelling taken afstoot ('loadshedding'), wordt de hele produktiekolom met betrekking tot een bepaalde voorziening overgeplaatst naar de particuliere sector. Bij uitbesteding gaat het steeds om het laten verrichten van deelprocessen door particulieren waarbij de verantwoordelijkheid bij de instelling blijft. Zowel het uitbesteden van werk als het afstoten van taken kan ook plaatsvinden binnen de budgetsector. In feite is dan sprake van quasi-privatisering.

Wanneer de gebruikers van een overheidsvoorziening daarvoor een prijs dan wel een gebruikersbijdrage moeten betalen, wordt het profijtbeginsel toegepast. Verzelfstandi-

ging van overheidsorganen doet zich voor wanneer deze voor een deel worden onttrokken aan de invloed van het politieke proces. Anders geformuleerd: de leiding van een afdeling krijgt een eigen budget, meer vrijheid in de invoering en een grotere verantwoordelijkheid. Ook het invoeren van interne budgetteringssystemen en contract-management, beter bekend als zelfbeheer, zou men als een vorm van verzelfstandiging kunnen beschouwen (Boorsma, 1984). Het inschakelen van vrijwilligers is identiek aan het uitbesteden van werk, met dien verstande dat de instelling hiervoor geen prijs betaald.

De in schema 2 weergegeven contra-privatiseringsvormen hebben betrekking op tegengestelde bewegingen. Zo is bijvoorbeeld sprake van diversificatie indien de hele produktiekolom (dus alle functies) van een marktvoorziening wordt overgeplaatst naar een organisatie in de budgetsector.

Een aantal van de genoemde hoofdvormen van (contra-)privatisering kunnen worden onderverdeeld in sub-vormen (zie voor een uitgebreid overzicht, Reesink, 1987, 16-19). De belangrijkste hiervan zijn:

- met betrekking tot het afstoten van taken; actief afstoten en passief overlaten. Dit onderscheid refereert aan de continuering van een voorziening. Actief afstoten doet zich voor indien de hoger onderwijsinstelling een particuliere organisatie zoekt die een bepaalde activiteit overneemt. Er is sprake van passief overlaten wanneer de instelling een aantal taken beëindigt zonder zich er verder om te

Privatiseringsvorm	Contra-privatiseringsvorm
<ul style="list-style-type: none"> <li>• afstoten van taken</li> <li>• uitbesteden van taken</li> <li>• toepassen van het profijtbeginsel</li> <li>• verzelfstandiging van overheidsorganen</li> <li>• inschakelen van vrijwilligerswerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diversificering van taken</li> <li>• inbesteden van taken</li> <li>• niet toepassen van het profijtbeginsel</li> <li>• politisering van overheidsorganen</li> <li>• uitschakelen van vrijwilligerswerk</li> </ul>

*Schema 2. Typologie van hoofdvormen van (contra-)privatisering*

bekommeren of deze zullen worden overgenomen door het particulier initiatief.

- met betrekking tot investering: terugdraaien van uitbesteding en het verrichten van diensten voor derden. Het terugdraaien van uitbesteden spreekt voor zich. De instelling gaat weer taken zelf doen die voorheen werden uitbesteed. Het verrichten van activiteiten voor derden impliceert dat tegen een vergoeding, en volgens contractueel vastgelegde voorwaarden, activiteiten voor derden worden uitgevoerd. In tegenstelling tot diversificatie, waarbij het gaat om nieuwe taken, gaat het in dit geval om activiteiten die reeds deel uitmaken van het bestaande aanbod. Deze beide contra-privatiseringsvormen worden ook wel aangeduid met het begrip contractactiviteiten (bijvoorbeeld contractonderwijs, derde geldstroom-onderzoek).

Uiteraard zijn allerlei combinaties van de genoemde (contra-)privatiseringsvormen mogelijk. In de praktijk blijken dan ook allerlei 'mengvormen' voor te komen. Met name het investeren en de diversificatie van activiteiten komt veelal voor in combinatie met toepassing van het profijtbeginsel. Een concreet voorbeeld betreft de Stichting Technopolis aan de Universiteit Twente (zie ook de volgende paragraaf). Hier is enerzijds sprake van zelfstandiging en anderzijds van diversificatie. Bovendien wordt het profijtbeginsel gehanteerd.

### Literatuur over privatisering

In het begin van deze bijdrage is reeds aangestipt dat de 'privatiseringsdiscussie' van de laatste jaren ten dele een modieuze discussie is waarbij ideologische overwegingen een niet te verwaarlozen rol spelen. Een inhoudelijke argumentatie is hierdoor in een aantal gevallen te veel op de achtergrond geraakt. In deze paragraaf zal worden gepoogd enkele 'zakelijke' opmerkingen te maken. In dat kader zal worden vertrokken vanuit de vraag in hoeverre in de literatuur

over privatisering en contra-privatisering een duidelijke theoretische onderbouwing en/of een deugdelijke empirische toetsing valt aan te treffen.

Bij bestudering van de literatuur over de genoemde thematiek valt onmiddellijk op, dat veel argumenten voor of tegen de wenselijkheid van privatisering worden genoemd zonder enige voorafgaande analyse. In feite worden hoofdzakelijk de micro-economische gevolgen van privatisering theoretisch uitgediept. Bestuurlijke en beleidsmatige argumenten worden doorgaans nauwelijks uitgewerkt. Wanneer het gaat om de micro-economische effecten van privatisering worden vooral efficiency-argumenten in de beschouwing betrokken. Gewezen wordt bijvoorbeeld op te bereiken doelmatigheidsverbeteringen wanneer bepaalde activiteiten zouden worden uitbesteed, dan wel wanneer bepaalde vormen van verzelfstandiging zouden worden ingevoerd. De theoretische onderbouwing hiervan is met name gebaseerd op de theorie van de 'property rights', de transactie-kosten benadering (De Alessi, 1980; Jensen & Meckling, 1976; Kay & Thompson, 1976; Williamson, 1985) en op noties uit de public choice theorie (Boorsma & Nijzink, 1984; Boorsma & Koelman, 1986).

Opvallend is overigens dat in de privatiseringsliteratuur de door ons onderscheiden vormen van contra-privatisering in het algemeen niet worden genoemd c.q. geanalyseerd. Met name ontbreken literatuurbronnen over het niet toepassen van het profijtbeginsel, het uitschakelen van vrijwilligerswerk en de politisering van overheidsorganen.

Empirisch privatiseringsonderzoek heeft eveneens vaak betrekking op het kostenargument. Deze onderzoeken hebben dan ook vaak de vorm van relatieve efficiency-onderzoeken (Boorsma & Mol, 1983; Hatry, 1983; Marlin, 1984). Het nadeel van deze studies is dat ze meestal geen helder inzicht geven in de achtergronden van de geconstateerde kostenverschillen. Bovendien kleven er aan de onderzoeksresultaten de nodige beperkingen (zie Boorsma & Mol, 1983, 64-68). Uit deze onderzoeken

komt overigens naar voren dat niet in alle gevallen de 'markt' goedkoper is dan de overheid. Dit impliceert dat het niet aan te bevelen is om algemene uitspraken te doen. Per geval zal het efficiëncyverschil, tussen bijvoorbeeld uitbesteding en een ander voorzieningswijze, nauwkeurig dienen te worden nagegaan.

Wanneer een instelling voor hoger onderwijs overweegt om een bepaalde (contra-)privatiseringsvorm toe te passen is het ons inziens van belang om in ieder geval drie categorieën van argumenten in de analyse te betrekken, namelijk:

- doelmatigheidsargumenten;
- bestuurlijke argumenten: te verwachten organisatorische gevolgen;
- beleidsmatige argumenten.

Voor elke (contra)privatiseringsvorm zouden dan per categorie een aantal argumenten pro en contra dienen te worden getoetst. Reesink (1987, 23-31) geeft een uitgebreid overzicht van dergelijke argumenten. Dit overzicht zou door instellingen kunnen worden gebruikt als referentiekader wanneer de eventuele invoering van een bepaalde (contra-)privatiseringsvorm aan de orde zou zijn.

### Technische en juridische mogelijkheden

In het voorgaande zijn een aantal vormen van (contra-)privatisering behandeld en is eveneens in algemene zin kort aandacht besteed aan de overwegingen die van belang kunnen zijn bij de gedachtenbepaling aangaande de vraag of voor sommige activiteiten de invoering van een bepaalde (contra-)privatiseringsvorm wenselijk is. Twee relevante aspecten zijn nog niet belicht, namelijk de vraag in hoeverre een en ander ook 'technisch' realiseerbaar is en de vraag in hoeverre de huidige wetgeving 'belemmerend' kan werken. In het onderstaande zullen wij kort op deze twee aspecten ingaan. Allereerst de technische mogelijkheden. Boorsma e.a. (1984, 6) omschrijven het begrip 'technisch mogelijk' als volgt: 'de particuliere voorzieningswijze dient in principe

gelijkwaardig te zijn aan de voorzieningswijze door de overheid'. Deze omschrijving is toegesneden op privatiseringsvormen. Centraal staat echter de formulering 'in principe gelijkwaardig'. Een dergelijke operationalisering kan uiteraard ook worden gehanteerd voor de contra-privatiseringsvormen. In feite gaat het bij privatisering om twee vragen:

- kan een andere organisatie de activiteit produceren?;
- kan een andere organisatie aan de gestelde kwalitatieve en kwantitatieve eisen voldoen?

Bezien vanuit de hoger onderwijsinstellingen kunnen in dit verband de volgende typen organisaties worden onderscheiden:

- andere hoger onderwijsinstellingen;
- overige overheidsorganisaties;
- andere non-profit organisaties;
- het bedrijfsleven.

De beantwoording van de gestelde vragen zullen wij uitsluitend toespitsen op onderwijsactiviteiten en op de onderwijs- en onderzoeksondersteunende activiteiten. Onderzoeksactiviteiten en maatschappelijke dienstverlening zullen niet in de beschouwing worden betrokken.

De eerste vraag kan eenvoudigweg met 'ja' worden beantwoord. Immers de genoemde activiteiten kunnen worden betiteld als individuele goederen (onderwijs- en onderzoek ondersteunende activiteiten) dan wel als goederen met collectieve aspecten, i.c. quasi-collectieve goederen (onderwijs). Voor de bekostiging van deze goederen is het dus op zich niet noodzakelijk dat deze plaatsvindt uit de algemene middelen. Desalniettemin kan de overheid duidelijke redenen hebben (externe effecten motief) om invloed te willen uitoefenen, met name via de bekostiging, op het aanbod van de voorzieningen.

Voor wat betreft de tweede vraag gaat het erom of een gelijkwaardige voorziening kan worden geproduceerd. Bovendien is bij de contra-privatiseringsvormen en speciaal in het geval van contractactiviteiten aan de orde of de instelling in staat is om in concurrentie met andere instellingen gelijkwaardige (of betere) producten aan te bieden op de

onderwijsmarkt. Deze vraag (en ook de voorgaande) is niet van belang wanneer de instelling zou besluiten om bepaalde (achterhaalde) activiteiten passief over te laten. Ten aanzien van de andere (contra-)privatiseringsvormen kan weinig in algemene zin worden gemeld. Proefondervindelijk en per activiteit zal dienen te worden nagegaan of een andere organisatie in de publieke of private sector gelijksoortige en gelijkwaardige voorzieningen kan produceren, en zal tevens moeten worden onderzocht in hoeverre de instelling in staat is om voortaan bepaalde activiteiten zelf te gaan verrichten. Hiervoor zijn case-studies een vereiste. Een mogelijke indicatie kan alvast worden verkregen door te inventariseren welke vormen momenteel in de praktijk kunnen worden waargenomen, waarover straks meer. Aangenomen mag worden dat de vragende partij eisen en voorwaarden aan de aanbieder zal stellen met betrekking tot de gelijkwaardigheid en de vergelijkbaarheid van het produkt.

Behalve de vraag naar de technische mogelijkheden is ook de vraag naar de juridische context relevant. Zijn er bepaalde 'belemmeringen' aanwezig in de huidige wetgeving met betrekking tot de mogelijkheden om bepaalde activiteiten te (contra-)privatiseren?

Onder een wettelijke belemmering verstaan wij:

- De regelgeving bevat elementen op grond waarvan een (contra-)privatiseringsvorm niet kan worden doorgevoerd; of
- de regelgeving bevat negatieve prikkels voor het introduceren van bepaalde (contra-)privatiseringsvormen.

In het reeds enkele malen gememoreerde onderzoeksrapport van Reesink (1987, 49-55) wordt per (contra-)privatiseringsvorm geïnventariseerd in hoeverre er wettelijke belemmeringen aanwezig zijn. Grosso modo zijn voor de hogescholen en de universiteiten een aantal vergelijkbare belemmeringen aanwezig. Enkele van de belangrijkste hiervan zijn:

- met betrekking tot actief afstoten, passief

overlaten en uitbesteden van activiteiten: de beperkte neerwaartse flexibiliteit in het personeelsbestand.

- met betrekking tot diversificeren van activiteiten: de vrije diversificatieruimte is voor onderwijsactiviteiten beperkt tot het studierichtingsdeel (HO) of de studierichting (WO).
- met betrekking tot contract-activiteiten: negatieve bekostigingsprikkels. Bijvoorbeeld, op inkomsten van derden worden (kleine) bedragen gekort in verband met het gebruik van faciliteiten die door het rijk worden betaald.
- met betrekking tot vormen van contra-privatisering: negatieve bekostigingsprikkels. In geval van positieve bedrijfsresultaten mogen universiteiten, met uitzondering van stortingen in apparaatfondsen en van inkomsten verkregen uit tweede en derde geldstroomgelden, slechts in zeer beperkte mate reserveren (1% regeling). Hogescholen mogen weliswaar reserveren doch alleen onder de beperkende voorwaarde dat deze (onzekere) post niet meer dan 5% mag afwijken van de in de begroting opgenomen reservering. Gelden die niet mogen worden gereserveerd vloeien terug naar het Rijk. Overigens zal de betreffende regelgeving op korte termijn worden veranderd ten gunste van de instellingen.

De laatste jaren is overigens gebleken dat universteiten en hogescholen juridische barrières gaan 'omzeilen' door stichtingen op te richten. In deze stichtingen worden onderwijs- en/of onderzoeksactiviteiten ondergebracht waarop winst wordt gemaakt en waarbij meestal ook sprake is van bekostiging (en soms ook financiering) door particulieren. Een langzamerhand bekend voorbeeld van een dergelijke verzelfstandiging is de Stichting Technopolis aan de Universiteit Twente. Deze stichting bestaat uit een holding en een aantal BV's waarin zeer uiteenlopende, marktgerichte activiteiten zijn ondergebracht.

Dat de bestaande regelgeving erg belemmerend kan werken is naar de mening van velen onlangs nog zeer duidelijk manifest geworden bij het mislukken van de oprichting van

de informatica-universiteit. Ambtelijke traagheid voortkomend uit, en in combinatie met, vigerende regelgeving en procedures hebben dit enthousiast ontvangen initiatief doen vastlopen.

### Empirisch onderzoek

De ontwikkelingen van de laatste jaren, met name in de beleids sfeer, doen vermoeden dat de instellingen voor hoger onderwijs meer belangstelling hebben voor de toepassingsmogelijkheden van bepaalde vormen van (contra-)privatisering. Daarom is het interessant om in kaart te brengen welke (contra-)privatiseringsvormen in de praktijk van het Nederlandse hoger onderwijs worden aangetroffen en welke (verdere) mogelijkheden de instellingen zien voor het toepassen ervan. Een schriftelijke enquête van Reesink (1987, 66 - 89) onder een aantal instellingen van hoger onderwijs<sup>2</sup>, leidde tot de volgende conclusies:

- \* de instellingen passen de verschillende vormen van (contra-)privatisering op zeer beperkte schaal toe;
- \* de ervaringen met de gehanteerde vormen zijn over het algemeen positief;
- \* verdere mogelijkheden voor het invoeren van (contra-)privatiseringsvormen worden slechts beperkt aanwezig geacht. Men ziet meer nadelen dan voordelen;
- \* van de vormen die in de praktijk worden aangetroffen scoren diversificatie van activiteiten en het verrichten van activiteiten voor derden het hoogst. In het algemeen gaat dat dan om contractactiviteiten, waarbij het profijtbeginnsel wordt toegepast.

Opvallend is verder dat hogescholen meer mogelijkheden zien om nieuwe vormen te implementeren dan de universiteiten. De universiteiten zijn hierover nogal somber gestemd. Dit is een wat bevremdende constatering, omdat in de ontwikkelingsplannen van de universiteiten nogal eens gewag wordt gemaakt van plannen die goed te classificeren zijn in ons schema van (contra-)privatiseringsvormen.

Een laatste opmerkelijke constatering is dat, indien de instellingen in de nabije toekomst

op een verantwoorde wijze een aantal nieuwe (contra-)privatiseringsvormen zouden willen invoeren, het noodzakelijk is dat de financiële administratie wordt verbeterd. Men is tot nu toe in onvoldoende mate in staat om per project of per afzonderlijke onderwijs- of onderzoeksactiviteit een volledige registratie van kosten en opbrengsten tot stand te brengen. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid en de interne bedrijfsvoering.

### Ter afsluiting

Het empirisch materiaal uit de vorige paragraaf heeft betrekking op de situatie zoals die kon worden aangetroffen in het begin van 1987. Sedertdien zullen zich ongetwijfeld veranderingen hebben voorgedaan. Bovendien is in de beleids sfeer een tweetal belangrijke documenten verschenen, namelijk het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988 (HOOP) en het concept-ontwerp van de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Laten wij ter afronding van onze bijdrage deze documenten eens kort bezien.

In het HOOP en de WHW wordt de 'HOAK-lijn' verder doorgetrokken. Ten aanzien van het thema privatisering worden weinig expliciete opmerkingen gemaakt, doch wanneer men de teksten goed bestudeert blijkt dat de toepassing van bepaalde (contra-)privatiseringsvormen wel degelijk aan de orde komt. Om enkele voorbeelden te noemen. Op pag. 46 van het HOOP kan men lezen dat ten gevolge van economisch-technologische ontwikkelingen een toename van contractactiviteiten (onderwijs en onderzoek) wordt verwacht en dat bepaalde profijtelijke activiteiten zouden kunnen leiden tot privatisering. In verschillende passages in het HOOP wordt het belang van diversificatie onderkend (onder andere met betrekking tot modulair onderwijs). Tevens wordt de toepassing van het profijtbeginnsel, mede in combinatie met diversificatie en het verrichten van werk voor derden gepropageerd. Als laatste voorbeeld nemen wij de op p. 142 van het HOOP in het kader van een



betoog over kwaliteitsbewaking te lezen opmerking dat 'herschikking en afstoten van taken op grond van kwaliteitsbeoordeling (...) voornamelijk een gezamenlijke activiteit van de instellingen (zal) zijn' (zie ook art. 34 WHW).

Veel belangrijker dan het 'checken' van het HOOP op relevante opmerkingen c.q. voorbeelden over het thema (contra-)privatisering is echter het besef dat het 'onderliggende' beleidskader en ideeëngoed zeer geschikt is voor experimenten en toepassingen op het gebied van (contra-)privatisering. Het is aan de instellingen om initiatieven te ontplooien. Ten dele zijn de instellingen op dit terrein al redelijk succesvol (sterke groei derde geldstroomonderzoek), doch er lijken nog meer mogelijkheden voor handen te zijn. Daartoe is echter aanvullend onderzoek noodzakelijk, met name in de vorm van case-studies. Bovenstaande beschouwing kan in dit verband slechts als een eerste inleiding worden beschouwd.

## Noten

1. Dit artikel is een beknopte weergave van een door het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid in opdracht van de ARHO verricht vooronderzoek naar (contra-)privatisering in het hoger onderwijs. Het onderzoeksrapport, van de hand van de tweede auteur van deze bijdrage, verscheen in 1987 onder de titel 'In- en uitbesteding in het hoger onderwijs'. Het onderzoek heeft alleen betrekking gehad op onderwijs en op onderzoek- c.q. onderzoekondersteunende activiteiten. Onderzoeksactiviteiten zijn buiten de probleemstelling gehouden; dit vanuit de overweging dat in begin 1987 de (in oprichting zijnde) hogescholen nog geen onderzoek verriichten.
2. De enquête is gestuurd naar 100 directeurs van hogescholen (c.q. HBO-instellingen) en naar 44 faculteitsdirecteurs en 12 secretarissen van colleges van bestuur van de universiteiten. Bij de keuze van de hogescholen en de faculteiten is gekozen voor een gestratificeerde steekproef. De respons op de schriftelijke enquête was laag (17%).

## Literatuur

- Boorsma, P.B., en N.P. Mol, *Privatisering*, S.M.O., Den Haag, 1983.
- Boorsma, P.B., Argumenten pro en contra het stolph-concept, *Lucht en Omgeving*, 1984a, 7-13.
- Boorsma, P.B., *Privatisering, Openbare Uitgaven*, 1984b, 282-303.
- Boorsma, P.B., E. van der Fluit en B. Steunenbergh, *Privatisering van interne opleidingsdiensten bij de rijksoverheid*, Universiteit Twente, Enschede, 1984.
- Boorsma, P.B. en J.P. Nijzink, *Doelmatigheidsprikkels en hoger onderwijsbeleid*, Universiteit Twente, Enschede, 1984.
- Boorsma, P.B. en J.B.J. Koelman, *Doelmatigheid in het hoger onderwijs*, 's-Gravenhage, VUGA, 1986.
- Boorsma, P.B., J.B.J. Koelman en M.J.C.M. de Kok, *Ombuigingen binnen een instelling voor wetenschappelijk onderwijs*, de TH Twente als casestudie, Universiteit Twente, CSHOB, Enschede, 1986.
- De Alessi, L., *The Economics of Property Rights; A Review of the evidence*, *Research in Law and Economics*, 1980, 1-47.
- Edwards, A.R., *Privatisering, een publieke keuze*, V.N.G., Den Haag, 1983.
- Hatty, H.P., *A review of private approaches for delivery of public services*, Washington D.C., 1983.
- Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering, *IBP-advies organisatie-advieswerk*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.
- Jensen, M.C. en W.H. Meckling, *Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics*, 1976, 305-360.
- Kay, J.A. en D.J. Thompson, *Privatisation: A policy in search of a rationale*, *The Economic Journal*, 1986, 18-32.
- Marlin, J.T., *Contracting Municipal Services, A Guide for Purchases from the Private Sector*, New York, 1984.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988*, 's-Gravenhage.
- Reesink, M.J.B.B., *In- en uitbesteding in het hoger onderwijs*, Universiteit Twente, CSHOB, Enschede, 1987.
- Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, New York, 1985.