

# Een plan-Dekker voor het hoger onderwijs?

**Onlangs heeft het kabinet een standpunt bepaald over het advies van de commissie Structuur en financiering gezondheidszorg, de commissie-Dekker. Vooral op het gebied van de financiering bevat de analyse van deze commissie elementen die ook bruikbaar kunnen zijn voor het hoger onderwijs. In dit artikel wordt op deze elementen ingegaan. Er wordt een andere methode geschetst om het hoger onderwijs te financieren. De auteur zet deze af tegen de huidige plannen van minister Deetman, en constateert dat de minister mogelijkheden om het hoger onderwijs meer marktconform te laten werken, onbenut laat.**

**DR. H. DE GROOT\***

De discussie over de structuur van het hoger onderwijs is de laatste jaren in een stroomversnelling geraakt. In de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* wordt een afstandelijker rol van de overheid bij de sturing van het wetenschappelijk onderwijs bepleit<sup>1</sup>. In het recente *Hoger onderwijs en onderzoek plan* worden voorzichtige pogingen gedaan tot concretisering<sup>2</sup>. Ook het concept-ontwerp van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dient dit doel<sup>3</sup>. Een aantal ideeën uit deze beleidsstukken spooft met de ideologische opvattingen van het huidige kabinet, kort samen te vatten als "meer markt, minder overheid". Voor het hoger onderwijs betekent dit een sterkere oriëntatie op de directe afnemers van onderwijs en onderzoek, te weten studenten en bedrijfsleven. Dat zou ook de efficiency van het onderwijs kunnen vergroten.

De versterking van de markt is ook terug te vinden in het rapport van de commissie-Dekker over de herstructurering van de gezondheidszorg<sup>4</sup>. Juist omdat in dit rapport in detail wordt aangegeven hoe een heroriëntatie op de markt zou kunnen plaatsvinden, is het interessant na te gaan of de daarin ontwikkelde ideeën wellicht toepasbaar zijn op het terrein van het hoger onderwijs. De parallellen tussen hoger onderwijs en gezondheidszorg zijn ook daarom belangrijk, omdat in beide gevallen slechts bij uitzondering sprake is van een zuiver collectief goed in technische zin: van de meeste diensten in gezondheidszorg en hoger onderwijs is, anders dan bij voorbeeld voor een goed als defensie, het individueel gebruik heel goed vast te stellen en die diensten zijn daarom in beginsel 'verhandelbaar' op een markt. Typische uitzonderingen zijn bij voorbeeld de bestrijding van besmettelijke ziekten in de gezondheidszorg en het fundamenteel onderzoek op universiteiten. Vaak wordt het bestaan van externe effecten (vooral bij het hoger onderwijs) gehanteerd als rechtvaardiging van overheidsingrijpen: er zou, ondanks de individuele consumptie, sprake zijn van aanzienlijke baten voor anderen, die niet in marktprijzen – zoals de relatief hoge beloning van hoger opgeleiden – tot uitdrukking zouden komen. De empirische aanwijzingen voor dergelijke effecten zijn echter niet

sterk<sup>5</sup>. Zowel in de gezondheidszorg als in het hoger onderwijs wordt het ingrijpen van de overheid vooral gemotiveerd door overwegingen van toegankelijkheid van de voorzieningen: iedereen zou, ongeacht zijn inkomenspositie, in staat moeten zijn gezondheidszorg of hoger onderwijs (in het laatste geval bij voldoende kwalificaties) in redelijke hoeveelheden te consumeren. Het argument hiervoor is een combinatie van 'merit-goed'- en (inkomens)verdelingsargumenten. Burgers zouden het eigen belang van consumptie van de betreffende diensten onvoldoende beseffen en/of niet in staat zijn een redelijk niveau van consumptie zelf te financieren.

Het is van belang op te merken dat deze argumenten op zich niet behoeven te leiden tot directe bemoeienis van de overheid met het produktieproces zelf. De toegankelijkheid kan ook worden gegarandeerd door de burgers voldoende koopkracht te verschaffen, gebonden aan de daadwerkelijke consumptie van de betrokken diensten. In de gezondheidszorg gebeurt dat bij voorbeeld in de verplichte ziektefondsverzekering, die de prijs voor het pakket verzekerde gezondheidsdiensten afhankelijk maakt van het inkomen. De producenten (ziekenhuizen, specialisten, huisartsen)

\* Vakgroep openbare financiën en belastingrecht, Economische faculteit, Erasmus Universiteit. Dit artikel is mede geïnspireerd door een symposium van de Vereniging voor Universitair Bestuur en Management op 11 maart 1988. Met dank aan de projectgroep Bekostigingssystemen in het hoger onderwijs voor commentaar.

1. Tweede kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 253, nrs. 1-2.

2. *Hoger onderwijs en onderzoek plan* (ontwerp), Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1987.

3. *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (concept), Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1988.

4. Commissie structuur en financiering gezondheidszorg, *Bereidheid tot verandering*, Distributiecentrum Overheidspublikaties, Den Haag, 1987.

5. R.H. Haveman en B.L. Wolfe, Scholing and economic wellbeing: the role of non-market effects, *Journal of Human Resources*, jg. 19, 1984, blz. 377-407. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de (aanzienlijke) niet in prijzen gewaardeerde effecten van onderwijs voor de gebruiker van onderwijs zelf; dergelijke effecten voor anderen blijken empirisch echter nauwelijks aantoonbaar.

brengen de verzekering echter kostendekkende prijzen in rekening. In het hoger onderwijs wordt de toegankelijkheid gegarandeerd via het stelsel van studiefinanciering en het heffen van een laag, niet-kostendekkend collegegeld.

## Gezondheidszorg

Om een goed beeld te krijgen van de veranderingen die de commissie-Dekker heeft bepleit en die het kabinet, althans gedeeltelijk, wil overnemen<sup>6</sup>, zullen we een aantal voorstellen nader bespreken. We beperken ons daarbij tot de financieringsaspecten, omdat die ons inziens voor een vergelijking met het hoger onderwijs de meest relevante onderdelen bevatten. Eerst moet echter een belangrijk verschil tussen gezondheidszorg en hoger onderwijs aan de orde worden gesteld. In de gezondheidszorg is, anders dan in het hoger onderwijs, sprake van consumptie die in hoge mate van afhankelijk is van onzekere factoren, zoals het betrokken raken bij een ongeval of het plotseling optreden van ziekte. Daarom is vrijwel altijd sprake van verzekering tegen de kosten van consumptie van gezondheidsdiensten. De aankoop van een verzekering garandeert de vergoeding van een vooraf omschreven pakket gezondheidsdiensten. Daarmee ontstaat een tussenschakel tussen consument en producent. Voor onze analyse zal dit verschil niet wezenlijk blijken: we kunnen de verzekeraars eenvoudigheidshalve beschouwen als de aanbieders van een pakket gezondheidsdiensten, ook al contracteren zij op hun beurt de eigenlijke producenten.

In de voorstellen van Dekker wordt een belangrijk element geïntroduceerd in de relatie tussen verzekeraars en producenten: er is niet langer contracteerplicht tussen producenten en ziekenfondsen. Daarmee wordt de weg geopend voor concurrentie tussen verzekeraars die kunnen proberen door onderhandelingen met producenten zo gunstig mogelijke voorwaarden voor het aan te bieden pakket te verkrijgen. Op hun beurt kunnen zij daarmee concurreren om de gunst van de consument, die een keus zal kunnen maken uit een groter aantal verzekeraars. Het onderscheid tussen ziekenfondsen en particuliere verzekeraars vervalft. Regionale ziekenfondsmonopolies zijn niet langer mogelijk.

De toegankelijkheid is in de voorstellen van de commissie-Dekker gewaarborgd door de eis dat elke verzekeraar een basispakket (ongeveer 85% van het huidige pakket van collectief gefinancierde voorzieningen in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening) aanbiedt. De kosten van dit pakket dienen voor 90% (volgens het kabinet voorlopig voor 95%) uit een inkomensafhankelijke heffing te worden gefinancierd. De opbrengsten van deze heffing (bij doorvoering van de voorstellen van de commissie-Oort onderdeel van de belastingheffing) worden gestort in een centrale kas. Uit deze centrale kas worden uitkeringen gedaan aan de verzekeraars op basis van objectieve kenmerken van ieders verzekerdenbestand, zoals leeftijdsopbouw en consumptiepatroon. De resterende 10% (volgens het kabinet voorlopig 5%) van de kosten van het basispakket worden betaald uit een nominale premie die de verzekeraars direct in rekening brengen. Dit premiedeel biedt de verzekeraars de mogelijkheid van prijsconcurrentie en geeft een prikkel tot efficiencyverhoging. De overheid kan zo nodig een maximum bedrag voor het nominale deel vaststellen om ongewenste inkomensgevolgen te voorkomen. Daarnaast kan elke verzekeraar naast het basispakket aanvullende voorzieningen aanbieden tegen kostendekkende premies. Verzekeraars krijgen de plicht een ieder voor de basisverzekering (en mogelijk voor onderdelen van de aanvullende verzekering) te accepteren. De rol van de overheid blijft in essentie beperkt tot het vaststellen

van het basispakket en het niveau van de inkomensafhankelijke premie voor de basisverzekering. Prijzen komen tot stand in het overleg tussen verzekeraars en producenten, al houdt de overheid de mogelijkheid om eventueel in te grijpen in de prijsvorming. De planningstaken van de overheid worden aanzienlijk beperkt, maar de overheid behoudt een belangrijke rol bij de vermindering van het aantal bedden in de intramurale gezondheidszorg. Ook bij de kwaliteitsbewaking behoudt de overheid haar rol middels de inspecties voor de volkgezondheid, als aanvulling op de door verzekeraars en producenten in te stellen organen.

Samenvattend lijkt de realisatie van "meer markt, minder overheid" zich vooral te richten op het bevorderen van concurrentie tussen zowel de aanbieders van zorg als de verzekeraars door een versterking van de rol van prijzen en vergroting van de keuzevrijheid van verzekeraars en consumenten. De toegankelijkheid wordt gewaarborgd door de consumentenbijdrage voor een groot deel inkomensafhankelijk te maken. Van rechtstreekse bemoeienis van de overheid met het productieproces is nauwelijks sprake. De producenten bieden hun diensten tegen marktprijzen aan, in onderhandeling met de verzekeraars. De verzekeraars ontvangen voor het uitvoeren van de basisverzekering in feite een subsidie per verzekerde, die in de praktijk (door de uitkering uit de centrale kas op basis van leeftijdsopbouw en consumptiepatroon) grofweg zal neerkomen op een vast percentage van de kostprijs van het basispakket voor het eigen verzekerdenbestand.

## Hoger onderwijs

Gezien de parallellen tussen onderwijs en gezondheidszorg moet het mogelijk zijn de financiering van het onderwijs te regelen op een manier die vergelijkbaar is met de voorstellen van de commissie-Dekker. Het fundamentele onderzoek, het typisch collectieve deel van het hoger onderwijs, wordt daarbij in eerste instantie buiten beschouwing gelaten.

Zoals eerder aangegeven hebben de argumenten voor overheidsbemoeienis net als bij de gezondheidszorg vooral betrekking op de toegankelijkheid. De overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs zou zich dan ook daarop moeten concentreren, en niet op rechtstreeks ingrijpen in het productieproces. Net als bij de gezondheidszorg is de kennis van het productieproces bij de overheid onvoldoende om de optimale combinaties van inputs (arbeid, materieel, kapitaal) op centraal niveau vast te stellen. In onderlinge concurrentie tussen aanbieders zou duidelijk moeten worden waar het beste produkt tegen de laagste prijs wordt verschaft. Evenals in de gezondheidszorg zou daarbij in eerste instantie moeten worden uitgegaan van het aanbieden van diensten tegen marktprijzen. Door eisen te stellen aan de informatievoorziening door de producenten over kwaliteit van het geleverde produkt kan de markt voor onderwijsdiensten zo doorzichtig mogelijk worden gemaakt. Gegevens over studierendement, werkloosheidscijfers van afgestudeerden, kwaliteit van docenten, kwaliteit van onderzoek etcetera, zouden op ruime schaal voorhanden moeten zijn. Producenten zouden daarvoor hun eigen kwaliteitscontrole kunnen instellen, met een controlerende taak voor de overheid. Collegegelden zouden in deze opzet in beginsel het karakter van kostendekkende prijzen moeten dragen. De toegankelijkheid kan worden gegarandeerd door in het stelsel van studiefinanciering, analoog aan de huidige systematiek, het (dan kostendekkende) collegegeld te vergoeden of voor te schieten tot op een niveau waarop ook voor degenen met de laagste (ou-

6. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 945, nr. 27-28.

derlijke) inkomens een redelijk vrij besteedbaar inkomen resteert. Naar analogie van het basispakket in de gezondheidszorg zou de overheid van de producenten moeten eisen dat een aantal welomschreven basisopleidingen niet boven een door haar vast te stellen maximumprijs wordt aangeboden. Deze maximumprijs kan worden gedifferentieerd naar sector van studie. De basisopleidingen kunnen samenvallen met wat nu het zogenaamd initieel hoger onderwijs wordt genoemd, grofweg gelijk aan de huidige opleidingen in de eerste fase. Minimumkwaliteitseisen kunnen in overleg met de producenten worden geformuleerd. Daarnaast kunnen de producenten aanvullende opleidingen of cursussen aanbieden tegen kostprijs. De overheid kan beslissen bepaalde opleidingen of cursussen, die maatschappelijk van groot belang worden geacht (bijvoorbeeld beroepsgerichte bijscholing van volwassenen) in aanmerking te laten komen voor studiefinanciering, inclusief gedeeltelijke vergoeding van de kostprijs van het onderwijs analoog aan de huidige regelingen.

Selectie van potentiële studenten voor de basisopleidingen op grond van kwalificaties (vooropleiding, examenresultaten of anderszins) beïnvloedt in principe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs naar inkomen niet, en zou daarom niet strijdig zijn met de doeleinden van het overheidsbeleid. Daarmee zou veel meer differentiatie in het aanbod kunnen ontstaan. Sommige producenten zullen kiezen voor specialisatie op het afleveren van een gering aantal, maar kwalitatief zeer goede, afgestudeerden van de basisopleiding. Andere producenten zullen zich specialiseren in het afleveren van relatief grote aantallen op een kwalitatief wat lager niveau opgeleide afgestudeerden, zonder andere diensten aan te bieden. Uiteraard zal daarbij de uitgangspositie van een aanbieder, bij voorbeeld een sterke positie in het eerste-geldstroomonderwijs of -onderzoek, de contractresearch of het contractonderwijs, een rol spelen.

Samenvattend leidt de analogie van de voorstellen van de commissie-Dekker voor het hoger onderwijs tot een systeem van aanbieders van gedifferentieerde (hoger-)onderwijsdiensten, die in beginsel de kostprijs van hun diensten in rekening brengen. De toegankelijkheid van het systeem wordt voor een aantal welomschreven basisopleidingen gegarandeerd door in het bestaande systeem van studiefinanciering de kostendekkende collegegelden tot een bepaald niveau of percentage te vergoeden of daar voorschotten voor te verstrekken. De rol van de overheid bestaat in het afbakenen van de via de studiefinanciering deels te financieren basisopleidingen en het vaststellen van de daarvoor maximaal te vragen prijs (eventueel gedifferentieerd naar sector van studie). Voor andere opleidingen kan de overheid volstaan met het corrigeren van onvolkomenheden op de kapitaalmarkt door garant te staan voor rentedragende leningen. Het hier geschetste systeem bevat elementen van de voorstellen van de voorstanders van de 'ondernemende universiteit'<sup>7</sup>. Een belangrijk verschil is de hier voorgestane integratie van de collectieve bijdragen aan het hoger onderwijs in het bestaande systeem van studiefinanciering. Zowel in de voorstellen voor een ondernemende universiteit als in het concept-ontwerp van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt de – gelet op het probleem van de toegankelijkheid – noodzakelijke relatie met de studiefinanciering ons inziens niet of onvoldoende nagegaan.

Een voor de hand liggend bezwaar tegen het voorgestelde systeem is het 'open einde'-karakter van de collectieve financiering. Elke student die zich van inschrijving bij een bepaalde instelling verzekerd weet, kan immers een beroep op studiefinanciering doen. Dat bezwaar geldt uiteraard ook al voor het huidige systeem van studiefinanciering, maar de kwantitatieve betekenis van deze regeling wordt groter bij introductie van kostendekkende collegegel-

den. Eenvoudige oplossingen zijn niet voorhanden; het open-eindekarakter is essentieel voor een marktgericht systeem waarin consumenten en producenten decentraal beslissingen nemen. Wel kan de beheersbaarheid mogelijk worden vergroot door vereenvoudigingen in het bestaande systeem, zoals het vervallen van toetsen op uit- of thuiswonen en op het partnerinkomen. Door compensatie van overschrijdingen binnen het totale onderwijsbudget te eisen kan de prikkel tot zorgvuldig ramen van verwachte uitgaven worden versterkt. Eventuele bezuinigingen zullen vooral het karakter aannemen van verhoging van de eigen (of ouderlijke) bijdrage aan de studiefinanciering voor degenen met de hogere inkomens, dan wel verlaging van de maximumprijs die de overheid voor een basisopleiding redelijk acht.

## De conceptwet voor het hoger onderwijs

In het voorgaande is aangegeven hoe de structuur van het hoger onderwijs naar analogie van de voorstellen van de commissie-Dekker voor de gezondheidszorg zou moeten worden aangepast. Inmiddels zijn in het Wetsontwerp hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek de hoofdlijnen aangegeven van een mogelijke nieuwe bestuurs- en financieringsstructuur van het hoger onderwijs en onderzoek. We zullen deze hoofdlijnen confronteren met de ideeën die hiervoor zijn ontwikkeld. Daartoe vatten we het wetsontwerp voor wat met name de financiering van het hoger onderwijs betreft, kort samen. Het onderzoek wordt in de volgende paragraaf afzonderlijk behandeld.

Het wetsontwerp voorziet in een financiering van het hoger onderwijs door middel van zowel een contractsubsidie als een zogenaamd missiebudget. Beide subsidies worden direct aan de producenten uitgekeerd. De contractsubsidie wordt bepaald aan de hand van inschrijvingspunten van studenten. Aan het begin van de studie ontvangt de student een bepaald aantal inschrijvingspunten<sup>8</sup>. Voor elk gevolgd studieonderdeel met een studielast van 40 uur (één studiepunt) vermindert het aantal inschrijvingspunten met één. De totale studielast voor een doctoraal diploma ligt vast. Per inschrijvingspunt wordt een vaste vergoeding aan de instelling verstrekt. Deze subsidie wordt aangevuld met een premie per afgestudeerde, die per sector van afstuderen varieert. In het ontwerp worden negen sectoren onderscheiden (onderwijs, landbouw, natuur, techniek, gezondheidszorg, economie, recht, gedrag en maatschappij, taal en cultuur), die in feite het aangrijpingspunt voor de regeling van de overheid vormen. De student betaalt per inschrijvingspunt een vast bedrag aan collegegeld, 16% van de uniforme subsidie per inschrijvingspunt. De uniforme vergoeding per inschrijvingspunt komt overeen met de gemiddelde exploitatiekosten per student in het hoger onderwijs, waarin de helft van de kosten van het universitaire wetenschappelijk onderzoek is begrepen<sup>9</sup>.

7. Nederlands Gesprek Centrum, *Naar een ondernemende universiteit*, Veen, Utrecht/Antwerpen, 1987.

8. De in het ontwerp gebruikte benaming 'vouchersysteem' is enigszins misleidend. Internationaal wordt hier vooral een systeem mee bedoeld van consumptie-gebonden subsidies bij een door de overheid niet of zeer beperkt gereguleerd aanbod van voorzieningen. Dat laatste is in het voorgestelde systeem niet het geval. Voor een overzicht, zie: Susan Rose-Ackerman, *Social services and the market*, *Columbia Law Review*, jg. 83, 1983, blz. 1405-1438.

9. Dit percentage impliceert dat ook een deel van het voorwaardelijk gefinancierd onderzoek (nu circa 2/3 van het onderzoek in de eerste geldstroom) via de contractsubsidie wordt gefinancierd. Dit lijkt een belemmering voor reallocatie van onderzoeksgelden als dat op grond van kwaliteitsoordelen of anderszins noodzakelijk is.

Het missiebudget wordt instellingsspecifiek toegekend op basis van afspraken over specifieke activiteiten van instellingen. Dit budget dient blijkbaar als instrument voor het realiseren van prioriteiten in het overheidsbeleid waaraan via de reguliere contractsubsidie moeilijk is te voldoen.

Uit het voorgaande blijkt een aantal verschillen met het eerder gesuggereerde, marktconformere financieringssysteem van het hoger onderwijs. Waar het de bekostigde opleidingen betreft, staat het de aanbieders volgens het wetsontwerp niet vrij om kostprijzen te vragen voor de betrokken onderwijsdiensten. In feite hebben de inkomsten per inschrijfpunt (collegegeld en overheidsbijdrage) geen relatie met de daarvoor gemaakte kosten. Immers, een inschrijfpunt staat voor een bepaalde studielast van de student, die niet noodzakelijk evenredig is met de door de producent geleverde inspanning (vergelijk de grote kostenverschillen tussen hoorcolleges, werkcolleges, laboratoriumwerk, enzovoorts). Selectie van studenten naar kwalificaties is in het wetsontwerp in beginsel uitgesloten, waarmee de mogelijkheid van specialisatie in het aanbod sterk wordt beperkt. Een ander aspect van het voorgestelde systeem is de besteding van niet in het initiële onderwijs bestede (en deels als premie voor snelle studie verkregen) inschrijvingspunten voor post-initieel onderwijs. Hoewel de kwantitatieve betekenis van dit overschot gering lijkt (instellingen hebben een prikkel om het vereiste aantal inschrijvingspunten voor een bepaald onderwijsaanbod op te voeren om zo inkomsten te genereren), ontstaat daarmee de mogelijkheid om consumptief onderwijsaanbod te subsidiëren waarvan de niet-individuele baten betwijfeld kunnen worden.

Al met al lijkt er in het concept-ontwerp weinig aandacht te zijn voor het uitlokken van efficiënt en gedifferentieerd

aanbiedersgedrag, vooral door het ontbreken van keuzemogelijkheden in de prijsstelling van aangeboden diensten. De flexibilisering van het onderwijsaanbod door middel van studiepunten – overigens bij veel universiteiten al in gebruik – is een winstpunt, maar kan ook zonder koppeling aan collectieve financiering tot stand komen. Deze koppeling maakt het nauwelijks mogelijk voor aanbieders om op basis van hun eigen inzichten in de kostenstructuur gedifferentieerde prijzen voor hun diensten te vragen. Integratiemogelijkheden met het bestaande systeem van studiefinanciering worden buiten beschouwing gelaten (denk aan de apart op te zetten centrale administratie van inschrijfpunten). Belangrijk is dat juist binnen het bestaande systeem van studiefinanciering de relevante informatie voor de toegankelijkheid van het systeem aanwezig is, zoals de inkomensgegevens van de student.

### Wetenschappelijk onderzoek

In het voorgaande is het wetenschappelijk onderzoek buiten beschouwing gelaten. Deze vorm van produktie kan voor een deel als een collectief goed worden beschouwd: gepubliceerde onderzoeksresultaten zijn voor iedereen toegankelijk. Alleen bij toegepast onderzoek kunnen door patentering de baten uitsluitbaar en daarmee tegen een prijs verhandelbaar worden gemaakt. Het collectieve karakter van fundamenteel onderzoek zal er in het algemeen toe leiden dat er in een vrije markteconomie onvoldoende van wordt geproduceerd. Voor de overheid is dit een reden om in te grijpen. Ook hier hoeft dit niet te leiden tot collectivisering van de produktie, maar kan door regelgeving en



Anatomische les

(foto ANP)

subsidies de produktie worden uitbesteed aan instellingen buiten de collectieve sector. De meetbaarheid van het produkt is echter beperkt: de maatschappelijke waardering van fundamenteel onderzoek is immers moeilijk vast te stellen. Hooguit zal de wetenschappelijke kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek via beoordeling door vakgenoten enigszins kunnen worden gemeten. Het meetprobleem zal in het algemeen betekenen dat de hoeveelheid ingezette inputs – in geld of arbeidskracht uitgedrukt – vaak als eerste maatstaf wordt gehanteerd bij het vaststellen van de hoeveelheid onderzoek. In het geldende financieringssysteem van de universiteiten wordt fundamenteel onderzoek zowel via de eerste geldstroom (de rijksbijdrage aan universiteiten) als de tweede geldstroom (subsidies via NWO, de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek) gefinancierd. In de eerste geldstroom is in feite het historisch tot stand gekomen niveau van ingezette arbeidstijd voor onderzoek bepalend. Daarin zou verandering kunnen komen door de thans in gang gezette evaluatie van het zogenaamde voorwaardelijk gefinancierd onderzoek. Door de gemaakte afspraken tussen instellingen en ministerie kan dit echter hooguit tot een minieme reallocatie van onderzoeksgelden leiden. Deze wijze van financiering verschilt sterk van die in bij voorbeeld de Verenigde Staten, waarin het onderzoek binnen de universiteiten vooral is gebaseerd op in concurrentie met andere instellingen verkregen onderzoeksgelden van overheden en bedrijfsleven. Via een systeem van opslagen wordt uit de verkregen gelden een bijdrage geleverd aan de financiering van ondersteunende voorzieningen zoals werkruimte en bibliotheek. Daarnaast is – vooral bij de universiteiten – vaak sprake van impliciete subsidiëring van het onderzoek door 'winstgevende' onderwijsactiviteiten in de eerste (undergraduate) fase van de studie<sup>10</sup>. Duidelijk is dat in dit systeem per saldo aanzienlijk meer sprake is van de werking van een marktmechanisme dan in het Nederlandse systeem. In het concept-ontwerp van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek worden geen fundamentele veranderingen ten opzichte van het huidige systeem van onderzoekfinanciering voorgesteld, al wordt het belang van (kostendekkende) financiering van toegepast onderzoek via contractresearch benadrukt. Er is dan ook nauwelijks sprake van een vergroting van de marktwerking en de daaruit voortvloeiende prikkels tot kwaliteits- en efficiency-verhoging.

## Slot

In dit artikel is getracht aan te geven welke lering voor het hoger onderwijs mogelijk kan worden getrokken uit de herstructurering van de gezondheidszorg. De grondgedachte van de commissie-Dekker is het realiseren van de produktie van gezondheidsdiensten op marktconforme wijze, door minimale regulering van de aanbieders van diensten. De overheid stelt zich verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van een basispakket aan zorgvoorzieningen voor een ieder, ongeacht zijn inkomen. Door een voor de consument grotendeels inkomensafhankelijke premie voor de basisverzekering en een acceptatieplicht wordt dit gerealiseerd. Concurrentie tussen zowel aanbieders als verzekeraars moet tot een efficiënte zorgverlening leiden.

Dit concept lijkt eveneens toepasbaar op het hoger onderwijs, evenals de gezondheidszorg een quasi-collectief goed waarbij de toegankelijkheid een belangrijke rol speelt. Ook hier zou de overheidsbemoediging met de produktie van onderwijsdiensten aanzienlijk kunnen worden vermindert en kunnen worden geconcentreerd op het garanderen van de toegankelijkheid via het bestaande stelsel van studiefinanciering. Collegegelden zouden veel meer het

karakter van prijzen kunnen krijgen, waardoor een diverser en efficiënter voorzieningenaanbod tot stand kan komen. De ontwerp-wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek brengt aan de producentenkant onvoldoende prikkels voor een dergelijk onderwijsaanbod aan. De rantsoenerings- en informatiefunctie van kostendekkende prijzen wordt niet benut. De koppeling van de financiering aan waardebonnen introduceert een ingewikkeld systeem van individuele registratie naast het al bestaande, op de individuele student toegesneden, stelsel van studiefinanciering. De op zich wenselijke flexibilisering van het onderwijsaanbod via studiepunten – nu al binnen veel universiteiten gangbaar – kan ook zonder die koppeling tot stand komen. Daarbij kan het aan de instellingen, waar de meeste informatie over het productieproces aanwezig is, worden overgelaten om prijzen te berekenen voor de geleverde diensten. De overheid zou wel de maximumprijs moeten vaststellen die bij voorbeeld voor een full-time-basisopleiding gedurende een jaar in rekening gebracht mag worden. Samen met de (gedeeltelijke) vergoeding van het collegegeld en andere studiekosten in het stelsel van studiefinanciering wordt daarmee de toegankelijkheid van de basisopleidingen verzekerd. De financiering van het onderzoek kan, meer dan nu het geval is, in concurrentie tussen onderzoekers of onderzoeksgroepen plaatsvinden op de nationale markt. De op historische gronden tot stand gekomen verdeling van onderzoeksgelden over instellingen kan hiermee op natuurlijke wijze worden doorbroken. De kosten van ondersteunende, centrale diensten kunnen daarbij, systematischer dan nu het geval is, aan de afnemers (overheid en bedrijfsleven) worden doorberekend. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat er voldoende mogelijkheden zijn om een doelmatiger inrichting van het hoger onderwijs te bereiken, niet in de laatste plaats door de lessen uit andere delen van de collectieve sector ter harte te nemen.

Hans de Groot

10. E. James, Product mix and cost disaggregation: a reinterpretation of the economics of higher education, *The Journal of Human Resources*, jg. 13, 1978, blz. 157-186.