

Missiebekostiging en eigenmeesterschap*

Dr. J.B.J. Koelman
Drs. P. de Vries

Dr. J.B.J. Koelman is werkzaam bij het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (CSHOB) aan de Universiteit Twente. Drs. P. de Vries is lid van de vakgroep economie van de faculteit der Bestuurskunde van de Universiteit Twente en tevens verbonden aan het CSHOB.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) en het conceptontwerp Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) wordt aangekondigd dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen voornemens is een missiebudget te introduceren als onderdeel van het bekostigingsinstrumentarium voor het hoger onderwijs. In dit artikel zal een aantal relevante aspecten met betrekking tot dit nieuwe bekostigingsinstrument worden belicht. Allereerst zal worden ingegaan op de achtergronden en de doelstellingen van het missiebudget. Vervolgens zal kort aandacht worden besteed aan de relatie tussen het missiebudget en andere vormen van bekostiging. Ten slotte zal uitgebreid worden stilgestaan bij de vraag hoe en door wie het missiebudget zou dienen te worden gealloceerd en zal de koppeling tussen missiebekostiging en een drietal beleidsmatige dilemma's worden gemaakt.

Centraal zal staan dat er een schier onoplosbaar 'dilemma' bestaat tussen het streven naar de door de minister beoogde macro-doelmatigheid enerzijds en de wens om te komen tot autonome instellingen anderzijds.

Achtergrond en doelstellingen

De Adviescommissie voor het Technologiebeleid (commissie Dekker) stelt in haar rapport 'Wissel tussen kennis en markt' (1987, p. 6) de noodzaak van een 'heldere missiebepaling' op de voorgrond. Zij pleit voor het realiseren van een duidelijkere plaatsbepaling en profilering van kenniscentra. Voorgesteld wordt de bekostiging uit twee componenten te laten bestaan, namelijk uit een contractdeel en uit missiesubsidies. De missiesubsidie zou deze noodzakelijk geachte specialisatie en profilering dienen te bevorderen. In het ontwerp-HOOP wordt het idee van missiebudgettering van de commissie overgenomen.

In het HOOP (1988, p. 118) wordt geconcludeerd dat 'ondanks een op prestaties georiënteerde bekostiging in combinatie met bestedingsvrijheid, ontwikkelingen zoals vernieuwing, differentiatie, taakverdeling en concentratie enzovoorts, soms niet, onvoldoende of niet snel genoeg tot stand komen'. Het aan-

* De auteurs zijn drs. R.J.G.M. Florax erkentelijk voor zijn becommentariëring van een eerdere versie van dit artikel.

wezige instrumentarium biedt, zo wordt gesteld, onvoldoende mogelijkheden om 'de individuele instelling aan te spreken op de identificatie van activiteiten die tot de specifieke missie van de instellingen gerekend dienen te worden'.

De minister acht het van groot belang dat de afzonderlijke instellingen een strategisch beleid voeren waarmee zij zich kunnen profileren. Hij heeft daaraan het voornemen verbonden de bekostigingsinstrumenten die momenteel voor allerlei vormen van specifieke stimulering worden gehanteerd in de nabije toekomst naar een missiebudget over te hevelen. Met het missiebudget wordt beoogd een instellingsspecifieke sturing gestalte te geven. Het is bedoeld om de instellingen, naast de reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek, te voorzien van middelen waaruit vernieuwingen kunnen worden bekostigd. Het missiebudget zou 'de reflectie van afspraken tussen instellingen en overheid, over toekomstige strategische doelen van de instelling' moeten worden (HOOP, 1988, p. 299).

Volgens de plannen zal er eenmaal in de 5 à 6 jaar een intensieve bestuurlijke dialoog tussen de minister en de instellingen plaatsvinden, waarbij de minister zich vooral zal richten op het door de instellingen in hun ontwikkelingsplannen geformuleerde strategisch beleid en dit beleid zal confronteren met zijn eigen wensen aangaande vernieuwing, concentratie, differentiatie, taakverdeling, enzovoorts. De toewijzingen zullen tijdelijk zijn en een 'lumpsum' karakter hebben. Zij dienen, aldus de beleidsvoornemens, het resultaat te zijn van een overeenstemming en wederzijds vertrouwen tussen de minister en de instellingen.

Tot zover een beknopt overzicht van de beleidsvoornemens. Welke doelstellingen wenst de minister hiermee echter te realiseren? De relevante documenten analyserend lijken twee hoofddoelstellingen met betrekking tot het missiebudget te kunnen worden onderscheiden:

1 het stimuleren van en de afstemming (macro-doelmatigheid) op van nationaal belang geachte ontwikkelingen, met name ter versterking van het potentieel voor economische groei.

2 het bevorderen van de profilering van de instellingen.

Het bestaande instrumentarium, met name allerlei vormen van selectieve stimulering, wordt in dat kader ontoereikend geacht.

Het HOOP is over de beoogde doelstellingen echter geenszins helder en bevat verspreid een aantal opmerkingen waarin niet steeds dezelfde accenten worden gelegd. Dit leidt ertoe dat de genoemde doelstellingen op meerdere manieren met elkaar in verband kunnen worden gebracht. In het tweede deel van dit betoog zullen wij twee mogelijke 'interpretaties' presenteren, alsmede de consequenties daarvan voor de wijze en het niveau van besluitvorming aangaande de verdeling van het missiebudget aangeven.

Zoals reeds is gesteld, is ten aanzien van het missiebudget niet alles even duidelijk. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat, ondanks de retoriek in het HOOP, het vaag blijft op welke wijze en met behulp van welke criteria de minister het missiebudget aan de instellingen gaat toekennen. Hier openbaart zich een van de grootste problemen waarvoor de minister een oplossing moet zien te vinden. Dit probleem zal eveneens in het navolgende aan de orde worden gesteld. Een andere onduidelijkheid betreft de omvang van het missiebudget. Is het de bedoeling ook (delen van) het Intentioneel Investeringschema en het Intentioneel Apparaat Schema onder te brengen in het missiebudget?

Het is verder opvallend dat, hetgeen overigens ook door verschillende actoren binnen het beleidsnetwerk is signaleerd, een zekere strijdigheid met de door de minister beleiden sturingsconceptie zou kunnen ontstaan, die zich manifesteert in tweeslachtigheid. Enerzijds komt namelijk de beoogde afstandelijke sturing en zelfregulering tot uitdrukking in het belang dat de minister hecht aan de strategische planning door de instellingen. Anderzijds lijkt echter als gevolg van de voorgestelde instrumentatie – de nog nader te concretiseren indicatoren – een tamelijk sterke mate van detaillering bij de besluitvorming over de toewijzing welhaast onvermijdelijk. Daarnaast is het de vraag of een zodanige instrumentatie voor het missiebudget kan worden ontwikkeld dat de nagestreefde zelfregulering door middel van

de modelmatige bekostiging van onderwijs en onderzoek niet nadelig wordt beïnvloed.

Verhouding tot andere (bekostigings)instrumenten

In het HOOP (1988, p. 108) valt te lezen: 'Krachtens de huidige wetgeving is de overheid gemengd in incrementele beslissingen omtrent nieuwe studierichtingen, maar zijn het profiel en de missie van een universiteit of hogeschool niet op grond van wettelijke bepalingen onderwerp van gesprek tussen overheid en instelling'. Door deze formulering wordt de suggestie gewekt dat een nieuw bekostigingsinstrument, in casu het missiebudget, noodzakelijk zou zijn teneinde de gewenste vernieuwingen te initiëren. Dit is niet zonder meer evident. Men dient zich de vraag te stellen of het bestaande instrumentarium ook niet mogelijkheden zou kunnen bieden om de gewenste ontwikkelingen op gang te brengen. In dit verband is het opvallend dat de commissie Dekker, die invoering van missiebekostiging bepleit, tegelijkertijd de mening is toegedaan dat daartoe met name de omvang van de tweede geldstroom zou moeten worden vergroot. De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), als allocerende instantie van tweede geldstroommiddelen, is immers eveneens belast met het bevorderen van vernieuwingen. Hoewel nog niet duidelijk is welke vernieuwingen de minister door middel van missiebekostiging wil bevorderen, zou het zeer wel zo kunnen zijn dat deze ten dele via NWO zouden lopen. In dat kader zou een uitbreiding van de tweede geldstroom in combinatie met een toetsing door de minister kunnen volstaan. Het is tevens de vraag in hoeverre een goed functionerend stelsel van voorwaardelijke financiering, dat wil zeggen een stelsel met een serieus te nemen dreiging van reallocatie, niet eveneens vernieuwingen zou kunnen initiëren die met de missiebekostiging worden beoogd. Deze vraag kan eveneens worden gesteld met betrekking tot de toewijzingen die de instellingen ontvangen op grond van het A2-deel, ten behoeve van nieuw wetenschappelijk onderzoek, van het Plaatsen-Geld-Model (PGM). Een voorlopige terughoudendheid in deze is derhalve gewenst. Allereerst lijkt het van be-

lang om te bestuderen in hoeverre de nagestreefde vernieuwing niet ook met een goed functionerend, bestaand instrumentarium zou kunnen worden gerealiseerd. Hoe is de feitelijke relatie tussen het huidige bekostigingsinstrumentarium en de mogelijkheden voor innovatie? In hoeverre heeft missiebekostiging in dit kader een meerwaarde?

Het zou aanbevelenswaardig zijn om het technologiebeleid (innovatieadviescentra, speerpunten etcetera) van het Ministerie van Economische Zaken eens te bestuderen. Waarschijnlijk zullen analogieën met de plannen ten aanzien van de missiebekostiging worden ontdekt. In hoeverre zijn de op dat beleidsterrein opgedane ervaringen relevant voor de wijze waarop missiebekostiging gestalte zou dienen te krijgen?

In ieder geval kan op voorhand gewezen worden op de volgende analogie. Ook in het overheidsbeleid met betrekking tot technologie is sprake van een tweedeling. Enerzijds kan een technisch-economische wijze van sturing worden onderkend, anderzijds is een sociaal-maatschappelijke oriëntatie waarneembaar (zie ook Blume, 1985 en Schwarz, 1987). In het eerste geval ligt de nadruk op generieke innovatiesteun en grotendeels ongerichte stimulering van technologie in het bedrijfsleven. De grondgedachte van dit beleid is gebaseerd op een voorwaardenscheppende overheid wier taak het is gunstige randvoorwaarden voor technologische vernieuwing in het bedrijfsleven te creëren. De sturing van de overheid is vooral gericht op beïnvloeding van de 'input'. De aan deze beleidsconceptie ten grondslag liggende assumptie is dat het maatschappelijk belang het meest gediend zou zijn met een sterke mate van marktconformiteit. De 'markt' wordt gezien als het voornaamste coördinatiemechanisme bij de selectie van bepaalde technologische 'trajecten'.

In het tweede geval ligt het accent op het geven van specifieke steun aan bepaalde innovatiegebieden in het kader van meer concrete doelstellingen. De overheid poogt hiermee richting te geven aan de 'output' van technologische ontwikkelingsprocessen. De toepassing en de snelheid van invoering van nieuwe technologieën wordt afhankelijk gesteld van politieke prioriteiten en voorwaarden. Bij deze benade-

ring is de onderliggende assumptie dat marktcoördinatie in bepaalde gevallen leidt tot, vanuit een macro-optiek gezien, ongewenste resultaten.

Hoewel specifiek en generiek beleid in principe complementair kunnen zijn, moge hiermee duidelijk zijn gemaakt dat de vormgeving van het Nederlandse technologiebeleid in zekere mate tegenstrijdig is en een 'hybride' karakter heeft. Evenals het hoger onderwijsbeleid wordt het technologiebeleid gekenmerkt door de principiële vraag naar de wijze waarop generieke en specifieke sturing op elkaar dienen te worden afgestemd. Overigens is in de beleidspraktijk sprake van een verschuiving van zwaartepunten in de richting van een generiek, voorwaardenscheppend technologiebeleid. Mogelijkerwijs is deze ontwikkeling van de laatste jaren ten dele het resultaat van problemen bij de operationalisering van voornemens met betrekking tot specifieke sturing. Het formuleren van criteria voor strategische keuzen en het bepalen van beleidsprioriteiten blijken niet eenvoudig te zijn en zijn ten dele nog niet van de grond gekomen. Vergelijkbare problemen zijn te verwachten bij de nadere vormgeving van de missiebekostiging. Ook met betrekking tot het missiebudget is immers sprake van een zekere tweeslachtigheid. Daarnaast rijst de vraag in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een overlapping tussen het technologiebeleid en de plannen ten aanzien van de missiebekostiging.

Het allocatievraagstuk van het missiebudget

Dilemma's en benaderingen

Aannemend dat de introductie van een missiebudget desalniettemin gewenst is, is daarmee een allocatievraagstuk aan de orde. In de adviesaanvraag aan de Adviesraad Hoger Onderwijs (ARHO) over missiebekostiging signaleert de minister van Onderwijs en Wetenschappen in dit kader een drietal, in elkaars verlengde liggende, dilemma's.

Het eerste dilemma betreft de spanning van de beoogde afstandelijke bestudering tegenover detaillering bij discretionaire toewijzing. Een tweede dilemma heeft betrekking op de profi-

lering van en door de instellingen tegenover de door het departement beoogde macro-doelmatigheid. Het derde dilemma betreft het risico van overheveling 'naar het missiebudget door de instellingen of door de overheid van eigen verantwoordelijkheden die behoren tot het domein waarop zelfregulering wordt beoogd' (HOOP, 1988, p. 133).

De dilemma's zijn ten dele overlappend. In ieder geval gaat het steeds om de thema's profilering van de instelling en de verantwoordelijkheid van de minister inzake de macro-doelmatigheid. De weinig expliciete gedachtenontwikkeling in de departementale documenten met betrekking tot het missiebudget is er, zoals in het voorgaande gesteld, oorzaak van dat de doelstellingen van het missiebudget op verschillende manieren tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Vooral nog lijken twee interpretaties opportuun. Deze twee benaderingswijzen van de doelstelling(en) van het missiebudget vormen de leidraad van het onderstaande betoog en hebben consequenties voor de behandeling van bovenbedoelde dilemma's. Enerzijds geeft het HOOP (1988, p. 130) aanleiding te stellen dat er met de introductie van het missiebudget twee doelstellingen worden beoogd.

Ten eerste de doelstelling van het nationaal belang.

'Het gaat daarbij (bij missiebudget) om in essentie politiek gemotiveerde beslissingen van de overheid over de toewijzing van financiële middelen voor doeleinden die via de contractsubsidie of anderszins niet, in voldoende mate of niet snel genoeg zijn te realiseren'.

Ten tweede de doelstelling van profilering van de instelling.

'Ook bij het missiebudget gaat het er om dat de instelling als centrale actor adequaat inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen.' (HOOP, 1988, p. 120).

Ter adstructie van deze doelstellingen zijn er in het HOOP nog tal van andere citaten te vinden. In deze benaderingswijze gaat het om een tweetal doelstellingen, waarbij de profilering van de instelling ondergeschikt is aan het nationaal belang.

Anderzijds laat het HOOP de opvatting toe dat

het nationaal belang en de profilering van de instelling in een doel-middel relatie tot elkaar worden gezien. De doelstelling van het nationaal belang wordt dan gerealiseerd door middel van profilering van de instellingen. Aanleiding voor deze opvatting kan onder andere in het volgende citaat worden gevonden.

'De reden voor de overgang naar een "lumpsum" bestaande uit de twee componenten (missiebudget en contractsubsidie) is dat voor onderwijs en onderzoek wordt gestreefd naar zoveel mogelijk zelfregulerende systemen. Daarin kunnen vragers naar onderwijs en/of onderzoek en aanbieders van deze producten vanuit een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid de keuzen en ontwikkelingen bepalen die de veranderende maatschappelijke omgeving met zich meebrengt. De bestedingsvrijheid stelt de instelling in staat zelf het productieproces en het productiepakket voortdurend te optimaliseren. Dit laatste komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de zogenaamde contract-subsidie. Complementair daaraan is er de mogelijkheid van toewijzing door de overheid van een missiebudget' (HOOP, 1988, p. 119).

Aannemend dat het in eigen verantwoordelijkheid maken van keuzen door de instellingen leidt tot profilering, kan uit dit citaat worden geconcludeerd, dat deze profilering via optimalisering van het productieproces en -pakket dienstig is aan het nationaal belang. Een en ander betekent dat er zich twee alternatieve benaderingen van de dilemma's aandienen. Deze worden in het navolgende behandeld.

Twee doelstellingen

Allereerst wordt uitgebreid ingegaan op de benadering waarin van twee zelfstandige doelstellingen van het missiebudget wordt uitgegaan.

Uitgaande van de twee doelstellingen nationaal belang en profilering van de instelling, waarbij, indien noodzakelijk, de doelstelling van het nationaal belang prevaleert boven die van de profilering van de instelling, ontstaat er een allocatievraagstuk op het aggregatieniveau

van het departement. Over het allocatievraagstuk allereerst een opmerking vooraf.

In algemene zin zijn bij het allocatievraagstuk van een (overheids) bekostigingssystematiek twee deelproblemen te onderscheiden. Enerzijds het verdelingsvraagstuk en anderzijds het vraagstuk van de vormgeving van de bekostiging. Reeds hier zij erop gewezen dat verdeling en vormgeving soms nauw verweven en niet te scheiden zijn. Op dit laatste wordt nog teruggekomen.

Indien mag worden verondersteld dat er een hiërarchie is in de twee doelstellingen in die zin dat het nationaal belang prevaleert boven de profilering van de instelling, ligt het voor de hand dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen verdeelt. Immers deze is de eerste politiek verantwoordelijke voor de met het nationaal belang gemoeide macro-doelmatigheid van het hoger onderwijs. Bovendien is het dan zaak dat de minister ook binnen de instellingen toezicht houdt op de verdeling over sectoren dan wel (in de ontwikkelingsplannen aangegeven) aandachtsgebieden. Echter, schema 2.8 in het HOOP (1988, p. 119) maakt duidelijk dat het missiebudget is bedoeld om te 'sturen per instelling'; het aggregatieniveau is de instelling, zo lijkt het.

Hier doet zich een dilemma voor dat voortkomt uit de hiërarchie tussen de doelstellingen nationaal belang en profilering van de instelling. Enerzijds wil de minister profileren per instelling – na volgtijdelijk met de afzonderlijke instellingen in dialoog te zijn getreden, anderzijds eist het nationaal belang, de macro-doelmatigheid, van de minister dat deze niet alleen over de instellingen verdeelt en binnen de instellingen over de sectoren allocceert, maar ook dat deze het allocatief optimum van een sector uit de verschillende instellingen bepaalt. Met andere woorden, een efficiënte arbeidsverdeling, waarop ook in het HOOP (1988, p. 129) wordt gedomd, vergt dat de minister (gelijktijdig) de opties die de instellingen in hun ontwikkelingsplannen aanbieden, uit dat oogpunt in hun totaliteit tegen elkaar afweegt. Een dergelijke situatie kan men voorstellen door een matrix waarbij zowel in horizontale (instelling) als in verticale richting (sector) een oplossing moet worden gevonden voor het verdelingsprobleem. De complexiteit ervan kan

als volgt worden aangegeven. Gegeven de bedragen x_{ij} , die te zamen het totale bij het ministerie beschikbare missiebudget vormen, zijn er $(i \times j)$ keuzemogelijkheden. Daarin werkelijkheid de bedragen x_{ij} door de minister moeten worden bepaald, zijn er in feite aanzienlijk meer keuzemogelijkheden dan $(i \times j)$!). De consequentie van de geschetste aard van het allocatievraagstuk is dat de vraag naar het aggregatieniveau op theoretische gronden niet te beantwoorden is. Steeds moet zowel op het niveau van de instelling als op sectorniveau het allocatievraagstuk aan de orde worden gesteld, althans indien de allocatieve efficiëntie (macro-doelmatigheid) het primaat heeft. Terwijl in de praktische uitwerking van de verdeling van het missiebudget, deze vraag lijkt te zijn beantwoord, namelijk per instelling (en volgtijdig) (HOOP, 1988, p. 132).

Een nadere consequentie van de eis die de allocatieve efficiëntie aan de verdeling van het missiebudget stelt, is dat de minister in de dialoog op basis van vergelijking met ontwikkelingsplannen van de andere instellingen moet oordelen, waardoor de eigen inbreng van een in de dialoog betrokken instelling een tamelijk contingent karakter krijgt.

De wijze waarop in het voorgaande, ten behoeve van de analytische helderheid, de nadruk op het verdelingsaspect van het allocatievraagstuk van het budget is gelegd, dient er niet toe te leiden dat het vormgevingsaspect wordt veronachtzaamd, noch dat verdeling en vormgeving worden ontkoppeld. Bij voorbeeld bij een 'revolving fund', dat in het onderstaande nog aan de orde komt, impliceert de vormgeving een bepaalde verdeling.

De vormgeving van de allocatie, oftewel de vormgeving van de bekostigingssystematiek, is afhankelijk van de aard van het productieproces. Verwezen wordt hier naar de bekende trits 'input-', 'throughput-', 'output'-bekostiging. Bekostiging op basis van 'output' lijkt om redenen van efficiëntie ideaal, maar kan bij veel productieprocessen, bij voorbeeld die op fundamenteel onderzoek betrekking hebben, niet worden toegepast.

Het is zaak dat over de potentiële inhoud van de activiteiten die uit het missiebudget voortvloeien meer helderheid ontstaat, teneinde voor de te onderscheiden categorieën produk-

tieprocessen allocatief verantwoorde bekostigingsmethodieken aan te kunnen reiken.

Hiermee is nog een fundamenteel dilemma in het allocatievraagstuk van het missiebudget aangeduid. Immers, bij sommige typen bekostiging, zoals 'output'-bekostiging, is de vormgeving (mede) bepalend voor de verdeling. Indien nu de vormgeving ten principale onbepaald is omdat de aard van het productieproces niet bekend is, is ook de verdeling onbepaald.

In het bovenstaande is het allocatievraagstuk behandeld, zoals dat zich voordoet als van twee doelstellingen wordt uitgegaan. Laten wij nu eens bezien wat de consequenties hiervan zijn voor de eerder gememoreerde dilemma's.

Het eerste dilemma betreft de spanning tussen beoogde afstandelijke bestudering tegenover toewijzing op basis van detailgegevens. In het licht van het zojuist geschetste allocatievraagstuk en de eisen die de allocatieve efficiëntie aan de verdeling van het missiebudget stelt, lijkt aan de detaillering niet te ontkomen. Ook het tweede dilemma, van detaillering enerzijds en macro-doelmatigheid anderzijds lijkt, gegeven de allocatie-eisen, niet op te lossen. Het derde dilemma, betreffende de overheveling, komt later, na bespreking van de doel-middel relatie tussen het nationaal belang en de profilering, ter sprake.

Deze conclusies zijn echter bij nader inzien minder vanzelfsprekend. Indien een antwoord kan worden gevonden op onderstaande vragen, kunnen de dilemma's - die overigens ten nauwste met elkaar samenhangen - worden gemitigeerd. Het betreft de volgende vragen:

- Op welke wijze dienen de prioriteiten van het nationaal belang te worden gehonoreerd?
- Hoe kan, gegeven de noodzakelijk geachte nationale prioriteiten, aan de profilering van de instelling, waarvoor het missiebudget eveneens is bedoeld, gestalte worden gegeven?

Wat de eerste vraag betreft, gaat het, zoals eerder aangegeven, om een verdelingsaspect en een vormgevingsaspect.

Met betrekking tot het verdelingsaspect van het allocatieprobleem, waar het bij prioritering van het nationaal belang om gaat, is het in het licht van het voorgaande voor de hand liggend,

dat de hiervoor verantwoordelijke minister niet steeds tot allocatief verantwoorde beslissingen komt. Daar bestaande intermediaire organen, zoals NWO, beschikken over een infrastructuur en expertise inzake prioritering, verdient het derhalve aanbeveling het inschakelen van een intermediair nader te overwegen.

Voor de vormgeving van het honoreren van de nationale prioriteiten staat in principe de gehele verscheidenheid in bekostigingssystemen ten dienste. Te denken valt aan een financiering à fonds perdu van kapitaalgoederen, een tijdelijke subsidie voor de ontwikkeling van een project of contractsubsidies. Hierbij kunnen steeds de overwegingen met betrekking tot 'input'-, 'throughput'- en 'output'-bekostiging in aanmerking worden genomen.

Vervolgens is de tweede vraag, betreffende de profilering van de instelling aan de orde. De profilering komt tot stand door de bestedingsvrijheid van de instelling. Deze bestedingsvrijheid stelt de instelling in staat zelf het productieproces en het productiepakket te optimaliseren. 'Dit laatste komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de zogenaamde contractsubsidie (HOOP, 1988, p. 119). Het 'lump sum'-karakter van de bekostiging maakt het de instelling bij voorbeeld mogelijk bij de toewijzingen op basis van het intern verdeelmodel in bepaalde mate af te wijken van de PGM-normering. Hiertegenover wordt in het HOOP tevens geconstateerd dat de uniforme bekostigingsregels weinig mogelijkheden bieden 'de individuele instelling aan te spreken op de eigen missie in het bestel' (HOOP, 1988, p. 117). Op grond van deze constatering is volgens het HOOP een missiebudget ter profilering gewenst.

Teneinde het allocatievraagstuk op het aggregatieniveau van het departement te beperken tot het missiebudget voorzover daarmee nationale prioriteiten moeten worden gehonoreerd, is het gewenst aan de profilering van de instellingen op een andere wijze uitdrukking te geven. Voorzover er bij de profilering van de instelling een financieringsbehoefte bestaat, verdienen reserveringen ten behoeve van een missie, door de instelling zelf, en de gedachte van een 'revolving fund' nadere aandacht. Deze opties, zo zal blijken, komen tegemoet aan de sturingsconceptie van vafstandelijk bestuur.

Geconcludeerd kan worden dat indien van twee doelstellingen van het missiebudget wordt uitgegaan de twee genoemde dilemma's beperkt kunnen worden door het missiebudget 'uit te kleden': door alleen dan over het missiebudget departementale beslissingen te laten nemen, al dan niet gemandateerd, voorzover die prioriteiten van nationaal belang betreffen. Voor de doelstelling van profilering kunnen dan gedecentraliseerde beslissingsmechanismen worden geïmplementeerd.

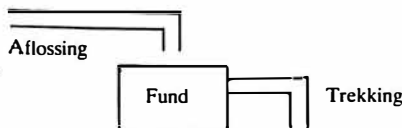
Doel-middel benadering

Tegenover de in het bovenstaande behandelde opvatting van twee doelstellingen van het missiebudget geven, zoals gesteld, sommige passages in het HOOP voeding aan de opvatting dat het nationaal belang en profilering van de instelling in een doel-middel relatie tot elkaar staan. Deze opvatting is niet slechts een exegetische van het HOOP, maar impliceert bovendien een principiële andere benaderingswijze van de bekostigingsproblematiek, namelijk een benadering inhoudende dat het nationaal belang en de daaruit voortvloeiende prioriteiten het best worden gediend door de instellingen bestedingsvrijheid ter profilering aan te reiken, waardoor zij hun productieproces en -pakket kunnen optimaliseren. Deze benadering ligt ook aan de nieuwe sturingsconceptie van decentralisatie en 'eigenmeesterschap' ten grondslag. Evenwel wordt in het HOOP aan deze benaderingswijze niet consequent uitdrukking gegeven. Immers, steeds komt het nationaal belang, de macro-doelmatigheid dan wel de politieke verantwoordelijkheid van de minister van O & W als zelfstandige doelstelling respectievelijk interveniërende grootheid naar voren. Hieruit ontstaan de eerste twee van de eerdergenoemde drie dilemma's. In het licht van de geschetste omvang van het allocatievraagstuk waar de minister van O & W voor staat als hij planmatig de allocatieve efficiëntie van het geheel van de instellingen wenst te optimaliseren, is het wellicht aanbevelenswaardig dit allocatievraagstuk, op deze wijze althans, onoplosbaar te achten om er vervolgens op te vertrouwen dat op de langere termijn de macro-doelmatigheid het meest is gediend met gedecentraliseerde toepassingsbeslissingen van mid-

delen, die tot profilering van de instelling leiden. Het gaat er derhalve nu om de tweede 'interpretatie' van de doelstellingen in relatie tot de eerste twee dilemma's te bezien. Het derde dilemma krijgt aparte behandeling.

Het is hier niet aan de orde na te gaan of deze hypothese voor de bekostiging van alle facetten van het hoger onderwijs staande kan worden gehouden. Wel is het mogelijk in verband met missiebekostiging enige financieringsmethoden aan te reiken die decentrale allocatiebeslissingen mogelijk maken.

De belangrijkste mogelijkheid voor een centraal beleid wordt, voorzover er sprake is van een financieringsprobleem, geboden door een 'revolving fund'. De werking van een 'revolving fund' is tamelijk eenvoudig. Nadat eenmalig een fonds is gevormd – dit vormt vaak het grootste probleem – kunnen de participanten (i.c. de instellingen) al dan niet genormeerde trekkingsrechten verkrijgen. Deze kunnen worden gebruikt om in een financieringsbehoefte te voorzien. Er is een financieringsbehoefte indien er een (grote) onevenwichtigheid is tussen uitgaven en ontvangsten. Deze onevenwichtigheid kan bij instellingen van hoger onderwijs op de volgende wijzen tot uitdrukking komen. Ten eerste bij de aanschaf van kapitaalgoederen. Ten tweede bij de ontwikkeling van een bepaald produkt of productieproces op het terrein van onderwijs en/of onderzoek. Hierbij kan ook worden gedacht aan het aantrekken van personeel dat lasten met zich meebrengt die vooralsnog niet uit de reguliere bekostiging kunnen worden betaald. De financieringsmiddelen moeten uiteindelijk weer in het fonds terugkeren. Schematisch kan de werking van een 'revolving fund' als volgt worden voorgesteld:



Per saldo dient de som van de aflossingen gelijk te zijn aan de som van de trekkingen. Een en ander impliceert dat de uitgegeven financieringsmiddelen op enigerlei wijze moeten worden terugverdiend; het op een bepaald tijdstip

uitgegeven bedrag moet in de komende perioden ten laste van de exploitatie komen. De bekostiging van deze exploitatielasten betekent dat aldus de financieringsmiddelen worden terugverdiend. Voorzover het kapitaalgoederen betreft, spreekt men bij deze exploitatielasten over afschrijvingen.

Bedoelde exploitatielasten kunnen bij het hoger onderwijs in principe op een tweetal wijzen worden bekostigd. Uit de contractsubsidie dan wel uit de derde geldstroom. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de kapitaaluitgave, waarvoor een beroep op het 'revolving fund' is gedaan, tot een verhoging van de contractsubsidie dan wel een toename van de derde geldstroom leidt. Naarmate de contractsubsidie een meer aan prestaties gerelateerde wijze van bekostiging is, is het aannemelijker dat de aflossing van de 'revolving fund'-lening uit die contractsubsidie kan worden bekostigd. Het gaat hier om een 'revolving-fund' dat door het departement wordt beheerd. Dit is de eerste mogelijkheid tot decentrale beslissingen.

Het is evident dat het creëren van een 'revolving fund' voor de instellingen ten opzichte van een jaarlijkse verdeling van een missiebudget een lastenverzwaring impliceert.

Ten tweede is het in principe mogelijk dat niet het departement een 'revolving fund' creëert, maar dat de instellingen toestemming krijgen op de kapitaalmarkt geld te lenen. Ook dan kunnen aflossing en rente worden bekostigd uit een verhoging van de contractsubsidie en/of derde geldstroom die het gevolg zijn van de kapitaaluitgave. Dit noemt men ook wel externe financiering (zie De Vries, 1988)¹.

Ten derde kan, gedecentraliseerd, in de financieringsbehoefte worden voorzien door de instellingen te verplichten een bepaald percentage van de contractsubsidie te reserveren. Hierdoor komen bij de instelling op termijn extra financieringsmiddelen beschikbaar, die via een 'revolving fund' binnen de instelling kunnen worden verdeeld.

Voor alle drie de mogelijkheden geldt dat de beslissingen gedecentraliseerd worden genomen. Enerzijds zal dit de allocatieve efficiëntie van de instelling vergroten ten opzichte van departementale toewijzing door bijvoorbeeld financiering à fonds perdu. Bovendien ontstaat

door de figuur van een 'revolving fund' en ook door externe financiering, de noodzaak tot het opvoeren van exploitatielasten in de perioden waarin de 'lening' moet worden afgelost, waardoor het inzicht in de totale kosten wordt verhoogd. Ook dit kan aanzet zijn tot grotere efficiëntie. Dit laatste voordeel geldt niet bij de figuur van verplichte reserveringen. Immers, er is dan door de reservering geld beschikbaar dat, bij afwezigheid van een 'revolving fund' kan worden uitgegeven, zonder dat daarvan bekostiging (het terugverdienen) noodzakelijk is; de noodzaak tot het opvoeren van exploitatiekosten ontbreekt.

Anderzijds impliceert deze decentralisatie dat macro-doelmatigheidsoverwegingen van de minister van O & W niet meer aan de orde zijn. Met betrekking tot een departementaal 'revolving fund' en de mogelijkheid tot externe financiering van de instellingen moet nog worden opgemerkt dat deze opties allerminst passen in de comptabele gebruiken van het Rijk. Het Rijk hanteert niet het onderscheid tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven. Een 'revolving fund' vormt derhalve een boekhoudkundige anomalie, terwijl kapitaaluitgaven en aflossingen beide als lopende grootheden worden beschouwd.

Daarnaast zijn er met name tegen de figuur van externe financiering van de instellingen van de kant van het Ministerie van Financiën begrotingspolitieke bezwaren te verwachten. De hoger onderwijsinstellingen maken deel uit van de overheid en hun beroep op de kapitaalmarkt moet, uitgaande van de huidige begrotingsnormen, bij het financieringstekort worden opgeteld.

Geconcludeerd kan worden dat indien het nationaal belang en de profilering in een doel-middel relatie worden gezien, een principiële andere benadering van het allocatievraagstuk opportuun wordt. Het allocatievraagstuk wordt dan zoveel mogelijk gedecentraliseerd op het aggregatieniveau van de instellingen of de sector binnen de instelling opgelost, onder de veronderstelling dat daarmee op langere termijn ook de macro-doelmatigheid wordt gediend.

Indien deze principiële andere benadering van het allocatievraagstuk consequent wordt ge-

hanteerd, zijn de dilemma's rond de thema's eigenmeesterschap van de instelling en ministeriële verantwoordelijkheid, bij het missie-budget althans, niet langer aan de orde.

Het derde dilemma

Tenslotte wordt op het derde dilemma, dat van het risico van overheveling, ingegaan. Dit derde dilemma vertoont verwantschap met de problematiek van specifieke versus algemene uitkeringen bij gemeenten. Hierbij gaat het met name ook om het vraagstuk van de 'accountability'.

De problematiek van algemeen versus specifiek, zoals die bij de uitkeringen aan de gemeenten een rol speelt, komt ook voor bij de ontwikkelingen van het technologiebeleid waarbij het gaat om generieke dan wel specifieke steunverlening. Toegepast op de kwestie van het missiebudget is het evident dat indien aan de doelstelling van het nationaal belang een zelfstandige en dominante waarde wordt toegekend, het missiebudget, teneinde de prioriteiten te honoreren, voor dat deel een specifiek karakter zal dragen.

Specifieke bekostigingsmiddelen zijn een voor de hand liggend instrument omdat zij een directe band tussen beleid en implementatie van beleid suggereren. Evenwel, de relatie tussen beleid en uitvoering is bij specifieke middelen minder direct dan zij lijkt omdat de specifieke middelen kunnen worden aangewend voor andere doeleinden. Teneinde dit te voorkomen worden hoge eisen aan de 'accountability' van de specifieke middelen gesteld. Het stellen van hoge verantwoordings-eisen aan een uitkering heeft echter een aantal belangrijke bezwaren. Ten eerste brengen specifieke uitkeringen en met name ook de 'accountability'-eisen hoge indirecte kosten met zich mee. Dit geldt zowel voor de uitkerende instantie als voor de ontvanger van de specifieke middelen. Ten tweede is er het meer principiële bezwaar dat er door specifieke middelen bij de instelling een zekere compartimentering ontstaat die een algemene allocatiebeoordeling van middelen en doeleinden van het gehele productieproces en -pakket onmogelijk maakt (zie Van der Hoek, 1983).

Geconcludeerd kan worden dat specifieke toekenning van middelen niet goed past in een op

decentralisatie gericht departementaal beleid, omdat daarmee de dilemma's van afstandelijk bestuur en detaillering worden verscherpt, terwijl het probleem van de overheveling er lang niet altijd mee wordt opgelost. Maar indien wordt gekozen voor een zelfstandige waarde van het nationaal belang zijn specifieke middelen onvermijdelijk. Indien echter van de geschetste doel-middel relatie wordt uitgegaan, kunnen de voordelen van algemene bekostigingsmiddelen in termen van decentralisatie en lage regelgevingskosten ten volle worden benut.

Uit een en ander moge blijken dat er een steeds wederkerende 'trade-off' is tussen macro-doelmatigheid en de doelmatigheid van de instelling. Dit vraagstuk kan slechts hypothetisch worden opgelost.

Noten

1. Overigens heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen deze optie recentelijk politiek geblokkeerd.
2. Voor nadere uitwerking van de externe financiering van het hoger onderwijs en de macro-economische implicaties ervan, zie De Vries, 1988.

Literatuur

Adviescommissie voor het Technologiebeleid, *Wissel tussen kennis en markt*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

Blume, Stuart S., *The development of Dutch science policy in international perspective, 1965-1985*, Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, 's-Gravenhage, 1985.

Hoek, M.P. van der, Veranderingen in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten, *Economisch Statistische Berichten*, 1983, p. 217-221.

Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, *Hoger onderwijs en onderzoek plan (HOOP)*, 's-Gravenhage, 1988.

Schwartz, M., *Uitgangspunten en percepties in het Nederlandse technologiebeleid*, Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, 's-Gravenhage, 1987.

Vries, P. de, *Externe financiering van hoger onderwijs*, Universiteit Twente, Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid, Enschede, 1988.