

Begeleidingscommissie Allocatiemodel BETA

1 Inleiding

In deze notitie wordt door de begeleidingscommissie Allocatiemodel BETA een voorstel beschreven voor de nadere invulling van stap 3 – de beleidsmatige her-allocatie in het Allocatiemodel BETA. Verder worden door de commissie enkele adviezen aan het FB uitgebracht over de wijze waarop het allocatiemodel goed kan functioneren in de faculteit.

1.1 Aanleiding

De toewijzing van de eerste geldstroommiddelen aan de afdelingen is in het Allocatiemodel BETA opgedeeld in drie stappen.

1. De primaire toewijzing van de eerste geldstroommiddelen (exclusief het KDM-budget) aan de afdelingen op basis van onderwijs- en onderzoeksoutput geheel overeenkomstig het universitaire allocatiemodel VUSAM.
2. De kosten van het faculteitsbestuur, de facultaire diensten inclusief het Technology Center worden daarna in mindering gebracht op de primaire toewijzing aan de afdelingen via verdeelsleutels.
3. Beleidsmatige her-allocatie door het FB.

De wijze waarop de derde stap in het allocatiemodel praktisch moet gaan functioneren was nog niet volledig uitgewerkt. Voor 2019 is de derde stap voor de voormalige ALW-afdelingen gebruikt voor het overbruggen van de verschillen tussen SAAL en het nieuwe allocatiemodel aangevuld met de toekenning vanwege de verrekening en claims.

1.2 Doel en randvoorwaarden

Het doel is de nadere uitwerking van stap 3 in het allocatiemodel. Aandachtspunten en randvoorwaarden zijn nog:

- Overgangsbudgetten. Het nieuwe allocatiemodel heeft de verschillen in beeld gebracht bij de voormalige ALW-afdelingen tussen het oorspronkelijke SAAL-budget en het nieuwe budget. Afdelingen die in de SAAL-tijd altijd fors hebben bijgedragen aan de hoog bekostigde activiteiten dienen in redelijke mate de voordelen van het nieuwe systeem terug te zien in hun budgetten.
- Onderwijsportfolio analyse. Op dit moment zijn de resultaten van de onderwijsportfolio analyse nog niet beschikbaar. De budgettaire gevolgen vanwege het opstarten van nieuwe, het continueren of juist afbouwen van opleidingen zullen uiteindelijk hun beslag moeten krijgen in stap 3.
- Commissie Van Rijn. Op dit moment is nog onbekend hoe door de minister zal worden omgegaan met het advies van deze commissie.
- VUSAM Integraal. De herziening van VUSAM leidt er toe dat het KDM-budget geïntegreerd gaat worden in de tarieven van de bekostigingsparameters (de studiepunten, diploma's, promotievergoedingen en 2^e en e geldstroom fte's). De administratieve behandeling wordt komende tijd nog besproken.

1.3 Leeswijzer

Om te voorkomen dat deze notitie gelezen moet worden in combinatie met de notitie over de herziening van het Allocatiemodel (versie 1.3 dd 10 juli 2018) is op enkele plekken de tekst overgenomen uit hoofdstuk 7 over de beleidsmatige her-allocatie. De betreffende tekstfragmenten zijn in blauw opgenomen. De uitwerking van stap 3 wordt opgesplitst in twee delen:

1. De uitgangspunten voor de gewenste werking van stap 3;
2. De overgang voor de voormalige ALW-afdelingen na afschaffing van SAAL.

2 Uitgangspunten stap 3

Hoofdstuk 7 van de notitie Allocatiemodel BETA beschrijft op hoofdlijnen hoe de beleidsmatige her-allocatie van de eerste geldstroom budgetten over de afdelingen is bedoeld. In de notitie over het allocatiemodel is de doelstelling voor stap 3 als volgt uitgewerkt (zie pagina 26):

“... één van de hoofddoelstellingen van het allocatiemodel is het ondersteunen van de strategie van de faculteit. Het implementeren van een allocatiemodel dat vrijwel uitsluitend gebaseerd is op output doet dan ook geen recht aan de behoefte aan strategische sturing op onderwijs en onderzoek. Om deze redenen wordt een deel van het output gebaseerde budget van afdelingen via een faculteits-specifiek beleidsbudget op inhoudelijke gronden door het FB herverdeeld. De toewijzing aan afdelingen vanuit dit faculteits-specifieke beleidsbudget is *niet* afhankelijk van outputparameters.”

Op basis van deze doelstelling zijn de volgende uitgangspunten nader uitgewerkt voor de beleidsmatige her-allocatie. De uitgangspunten zijn stellig geformuleerd, maar vervolgens is op enkele punten weer een nuancering opgenomen door de formulering “*in principe*” op te nemen.

1. De afdelingen van BETA ontvangen de integrale budgetten voor onderwijs en onderzoek via stap 1, ná aftrek van de bekostiging van FB en diensten via stap 2, en van de afdracht (6% van de omzet op T-2, zie onder).
2. De toegekende budgetten vanuit het Allocatiemodel BETA fungeren als *budgettaire baseline* om de primaire processen van onderwijs en onderzoek in de afdelingen te bekostigen.
3. Het staat de afdelingen vrij om de toegekende budgetten naar eigen inzicht te besteden aan onderwijs en onderzoek, waarbij voorop staat dat de kwaliteit van onderwijs wordt geborgd (zie punt 4), en pas na goedkeuring van spp en afdelingsbegroting door het FB.
4. Binnen alle vereisten (maatschappelijk, wettelijk, universitair en facultair) bepalen opleidingsdirecteuren het curriculum, de eindtermen, structuur en onderwijsvormen van een opleiding (zoals vastgelegd in het OER). Het is de verantwoordelijkheid van de afdelingen om het onderwijs in de opleidingen te verzorgen op basis van de toegekende eerste geldstroom budgetten.
5. Afdelingen kunnen er voor kiezen om extra kosten te maken in het onderwijs, bijvoorbeeld door het aanbieden van duurdere en/of intensievere onderwijsvormen. De betrokken afdelingen dienen *in principe* die extra kosten uit eigen middelen te bekostigen.
6. Investerings in apparatuur voor onderzoek worden bekostigd vanuit externe projectsubsidies of andere doeltoekenningen. Als bij de subsidiëring van apparatuur (bijvoorbeeld door NWO) matching wordt vereist, wordt die matching *in principe* door de afdeling zelf bekostigd.
7. De beleidsmatige her-allocatie is bestemd voor het aanvullend bekostigen van specifieke activiteiten of omstandigheden¹:
 - Basisvoorziening voor iedere afdeling voor het leveren van kwalitatief goed onderwijs en onderzoek.
 - Opleidingen die vanwege hun aard of omvang niet voldoende middelen beschikbaar krijgen gesteld via de variabele bekostiging. Voorwaarde is dat binnen de afdeling onvoldoende compensatie gevonden kan worden uit andere inkomstenbronnen, terwijl deze opleidingen volgens het FB wel van cruciaal belang zijn. Een evaluatie van de optimale mix van opleidingen volgt uit de portfolioanalyse.

¹ Zie pagina 27 en 28 van de notitie Allocatiemodel BETA.

- Onderzoekslijnen die vanwege hun aard of omvang niet voldoende middelen beschikbaar krijgen gesteld via de variabele bekostiging. Voorwaarde is dat binnen de afdeling onvoldoende compensatie gevonden kan worden uit andere inkomstenbronnen, terwijl deze onderzoekslijnen volgens het FB wel van cruciaal belang zijn.
- Strategische allianties zoals ARCNL, waarbij de universiteit zich langjarig committeert aan een intensieve samenwerking met andere partijen, zoals in dit voorbeeld met UvA, NWO en ASML.
- Incidentele compensatie voor afdelingen zoals vertraging van promoties door de verhuizingen.

In aanvulling daarop kan nog worden genoemd:

- Het starten van nieuwe, integreren of afbouwen van bestaande opleidingen (gegeven de actuele onderwijsportfolio-analyse);
 - Matching bij aanschaf van – mede via extern gefinancierde – investeringen in apparatuur. En matching bij aanschaf van apparatuur voor nieuwe experimentele posities die nog geen projectfinanciering hebben verworven.
8. In afwijking op bovenstaande uitgangspunten kan het FB – in overleg met de afdelingshoofden – de budgettaire herverdeling aanpassen aan de actuele omstandigheden.

3 Overgangsperiode van 2020 tot en met 2024

2019 is het eerste jaar waarin het nieuwe model wordt toegepast voor de toekenning van de eerste geldstroom budgetten voor alle afdelingen van BETA. Bij de voormalige ALW-afdelingen ontstonden veranderingen in de omvang van de budgetten, doordat:

- het volledige centrale onderwijsbudget wordt verdeeld over alle afdelingen, dus inclusief het budget voor de inhuur van onderwijs bij het VUmc en andere faculteiten;
- alle onderwijs- en onderzoeksoutput op dezelfde wijze wordt bekostigd (in tegenstelling tot vorige allocatiemodel SAAL).

3.1 Overgangsbudgetten voormalige ALW

Om de overgang van de oude methodiek naar het Allocatiemodel BETA te faciliteren is een overgangsbudget opgenomen in stap 3 voor 2019. Hiermee is geprobeerd aansluiting te zoeken bij het “oude” SAAL-budget in voorgaande jaren. Het lijkt redelijk om nog tenminste 5 jaar ná 2019 – dus tot en met 2024 – het overgangsbudget te handhaven, zodat de betrokken afdelingen voldoende gelegenheid hebben zich aan te passen aan de nieuwe budgettaire systematiek.

Na ijking van de overgangsbudgetten in 2019 worden komende 5 jaar vanaf 2020 deze budgetten langzaam afgebouwd waardoor ruimte wordt gecreëerd voor de beoogde beleidsmatige her-alloca-tie. Voorwaarde is natuurlijk wel dat vastgesteld kan worden dat de overgangsbudgetten voor 2019 daadwerkelijk passend zijn, zodat vanaf 2020 tot en met 2024 jaarlijks het aan SAAL gerelateerde overgangsbudget geleidelijk met circa xx% per jaar (FB?) kan afnemen.

3.2 Verrekeningen en claims

In 2018 is een lijst van lopende financiële verplichtingen vastgesteld die betrekking hebben op toezeggingen vanuit het FB en die nog doorwerken in de komende jaren. Die verrekeningen en claims worden in ieder geval tot en met 2024 gecontinueerd. Sommige budgettaire verplichtingen lopen waarschijnlijk ook nog na 2024 door en moeten dan worden bekostigd vanuit het beleidsbudget. Het lijkt verstandig om tegen die tijd een herijking uit te voeren van lopende claims en verrekeningen.

4 Omvang en dekking van her-allocatie budget

Aangezien deze toewijzing een her-allocatie van eerste geldstroom middelen betreft moet de dekking ook worden gevonden in de toewijzing aan de afdelingen. Daarbij moet de grondslag worden bepaald op basis waarvan dat budget wordt vrijgemaakt uit de afdelingsbudgetten, waarbij de financiële omvang van de afdelingen leidend is. De grondslag voor de berekening van het budget dat wordt onttrokken aan de primaire toewijzing (ná de tweede stap in de allocatie) wordt gebaseerd op de totale omzet van een afdeling (T-2).

(...)

Afgezet tegen het benodigde budget voor de beleidsmatige toewijzing moet een percentage van de afdelingsomzet vrijgemaakt worden uit de primaire toewijzing. Het gevolg is dat afdelingen met relatief veel tweede en derde geldstroom omzet relatief meer budget vrijmaken uit hun primaire toewijzing dan afdelingen met relatief weinig projecten.

De begeleidingscommissie heeft geprobeerd vast te stellen hoeveel budget uitgetrokken moet worden om invulling te geven aan de beleidsmatige her-allocatie. Om daar toe te komen is eerst een splitsing aangebracht vanwege enerzijds de overgang naar het nieuwe model en anderzijds het beoogde beleidsbudget:

1. het overgangsbudget van circa M€ 2. Dit budget wordt ingezet om de overgang van SAAL te bekostigen, de claims en/of verrekeningen, en intensief onderwijs. Het bedrag van M€ 2 is ruwweg de som van de genoemde onderwerpen. Hiermee wordt gegarandeerd dat komende jaren afdelingen zich geleidelijk kunnen aanpassen aan het nieuwe model.
2. het beoogde beleidsbudget om te herverdelen van M€ 3,0.

Bovenstaand bedrag van M€ 3 is gebaseerd op een inschatting door de begeleidingscommissie, en dit bedrag moet nog nader worden vastgesteld door het FB.

Het idee is in ieder geval dat de afdeling niet meer dan 6 procent van hun omzet zouden moeten opbrengen in stap 3 ten behoeve van de beleidsmatige her-allocatie. **De commissie stelt daarom aan het FB voor om het totale beleidsbudget nu vast te stellen op een vast bedrag van M€ 5** (dat is 6% van de afdelingsomzet van 2018).

De komende jaren zal de verhouding tussen het overgangsbudget en beleidsbudget (M€2 en M€3) verschuiven ten gunste van het beleidsbudget door de geleidelijke afbouw van het overgangsbudget. Het FB kan dus – in overleg met de afdelingshoofden – vanaf 2020 starten met het beleidsrijk toekennen van het budget van M€ 3 oplopend tot M€ 5 in 2025.

5 Wijze van toekenning

De wijze waarop dit budget wordt toegekend aan de afdelingen wordt niet gebaseerd op een complexe set van parameters, tarieven en factoren. Dat zou namelijk leiden tot een modelmatige her-allocatie van eerste geldstroom middelen en dat is juist niet de bedoeling van het nieuwe allocatiemodel.

Het beleidsbudget wordt toegekend op grond van beleidsmatige overwegingen, die uiteraard adequaat beargumenteerd dienen te worden, maar die inherent niet volledig objectiveerbaar zijn. Het beleidsbudget, dat door de afdelingen wordt opgebracht volgens de hierboven beschreven manier, zal *volledig* naar de afdelingen worden doorgezet volgens een door het faculteitsbestuur beleidsmatig onderbouwde verdeling, na overleg met de afdelingshoofden. En mocht het gereserveerde budget niet volledig ingezet worden, dan vloeit het verschil naar rato van de oorspronkelijke inbreng uiteraard gewoon weer terug naar de afdelingen.

Voorgesteld wordt dat voor de afdelingsbegrotingen van 2020 het overgangsbudget van M€ 2 als volgt wordt toegekend:

1. De SAAL-overgangsbudgetten – ná zorgvuldige ijking van de hoogte – worden toegekend aan de betreffende afdelingen.
2. Het budget voor het veldwerk wordt op basis van reële kosten toegekend aan betreffende afdelingen.
3. De claims en verrekeningen worden direct toegekend.

Via de spp's en afdelingsbegrotingen dienen de afdelingen voorstellen in bij het FB voor het doen van aanspraak op een aandeel in het beleidsbudget. Het FB toetst die voorstellen aan de hand van de hiervoor genoemde doelen en uitgangspunten van het beleidsbudget. Het FB laat zich daarbij adviseren door de begeleidingscommissie Allocatiemodel BETA. Het maximale budget dat voor 2020 verdeeld kan worden bedraagt M€ 3. Mocht dit bedrag niet volgemaakt worden, dan vloeit het verschil automatisch weer terug naar de afdelingen.

6 Proces afdelingsbegrotingen en eerste geldstroom budget 2020

Procesmatig worden de afdelingsbegrotingen en de toekenning van het budget via stap 3 voor 2020 als volgt gefaseerd:

1. De afdelingen ontvangen het **concept** eerste geldstroom budget voor 2020 voor de stappen 1 en 2, en na de afdracht (6% van de omzet op T-2), excl. beleidsmatige toekenning via stap 3.
2. De afdelingen maken hun afdelingsbegroting voor 2020 en bespreken die in het bestuurlijk overleg vanaf eind mei. Daarbij geven de afdelingen beargumenteerd aan of zij via stap 3 extra budget nodig hebben, waarbij de onderbouwde aanvraag past in doelstelling en uitgangspunten van het beleidsbudget.
3. Het FB inventariseert via de BO's de budgetverzoeken voor stap 3. Op grond van de ingediende verzoeken maakt het FB een voorstel voor de budgettaire toekenning via stap 3 en legt die ter bespreking voor aan het AHO in juli (na afloop van de BO-ronde).
4. Eind juli (meestal vlak voor aanvang van de zomervakantie) ontvangen we formeel het facultaire eerste geldstroom budget via VUSAM voor 2020. Begin september wordt de formele uitslag verwacht van de toekenning vanuit het ministerie voor de sectorgelden. De definitieve facultaire begroting voor 2020 moet in de derde week van september worden ingediend.
5. In oktober bespreekt het FB het jaarplan en de facultaire begroting met het CvB. Pas ná overleg van het BO met het CvB kunnen definitief de budgetten en afdelingsbegrotingen in november worden vastgesteld.

7 Advies

Stap 3 in het Allocatiemodel BETA is bedoeld om de strategische besluitvorming door het FB te faciliteren. Onderstaand worden enkele aanvullende adviezen vanuit de begeleidingscommissie Allocatiemodel BETA aan het FB genoemd die kunnen ondersteunen bij het functioneren van het allocatiemodel:

- Besluitvorming over de toekomst van opleidingen nav de onderwijsportfolio analyse.
- Onderwijs van de BETA opleidingen zo veel mogelijk door BETA instituten laten verzorgen met eigen staf en niet onnodig inkopen bij andere faculteiten (vooral het “*service onderwijs*”), tenzij het nadrukkelijk een gedeelde opleiding betreft.
- Regel het eigenaarschap en de financiële verantwoordelijkheid van gedeelde opleidingen zo dat opleidingsdirecties hun primaire taken kunnen blijven uitvoeren.
- Bepaal hoe BETA omgaat met VUSAM integraal en de doorwerking van het KDM in de afdelingsexploitatie.
- Stuur aan op (omvang van de) afdelingen zodat die beter in staat zijn om schommelingen in de toewijzing op te vangen.

8 Bijlage

8.1 Overweging geen SAAL-achtige herverdeling

De begeleidingscommissie heeft even overwogen om in stap 3 een modelmatige her-allocatie te introduceren voor het onderwijs. Veel opleidingen bij BETA hebben cursussen met een experimenteel karakter en een hoge intensiteit, zoals practica of veldwerk. Door toch een structurele, modelmatige herverdeling op te nemen zouden de opleidingen met experimenteel onderwijs hoger structureel bekostigd worden ten laste van de meer theoretische opleidingen.

De begeleidingscommissie heeft hiervan afgezien vanwege de uniforme bekostigingsfactor van 1,5 die sector-breed verondersteld wordt toereikend te zijn voor alle bèta-onderwijs. Het ministerie kent voor alle bèta-opleidingen het budget toe met een factor 1,5 bovenop de reguliere bekostiging. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen theoretische en meer experimentele opleidingen. Dat zou anders betekenen dat vanuit de budgetten van de theoretische opleidingen relatief veel budget overgeheveld zou worden naar de overige opleidingen. Het is bestuurlijk niet slim om een Bèta-opleiding expliciet een andere budgettaire status toe te kennen en deze bijvoorbeeld gelijk aan de alfa/gamma-opleidingen te bekostigen. Voor niet-structurele compensatie is in uitzonderlijke gevallen ruimte in stap 3.

8.2 Financiële besturing

In een apart project wordt een voorstel geformuleerd voor de financiële besturing van de faculteit. Hieronder worden alvast enkele punten benoemd die mogelijk voorwaardelijk zijn om de gewenste financiële besturing te realiseren die passend zijn bij het Allocatiemodel BETA:

- Bij de uitgangspunten wordt een grote mate van autonomie toegekend aan de afdelingen ten aanzien van de invulling en organisatie van het onderwijs. Belangrijke voorwaarde daarvoor is dat voor alle opleidingen één afdeling de financiële verantwoordelijkheid (het penvoerderschap) voor zijn rekening neemt.
- Een robuuste financiële en personele omvang van de afdelingen. Ofwel, de wenselijkheid van clustering (of enkele fusies) van afdelingen zodat BETA uit een kleiner aantal ongeveer even grote en robuuste afdelingen gaat bestaan.
- De deelname door elke afdeling in grote en/of kleine opleidingen.
- Creëren van dekking voor vaste staf door gedeeltelijk doorbelasten op projecten.

Onderzocht zou moeten worden wat de achterliggende oorzaken zijn van exploitatieproblemen in afdelingen.

- Heeft de afdeling gelegenheid om gedeeltelijk de personele lasten van de vaste staf weg te schrijven op projecten?
- Bijsturen op de (vaste) lasten kent vaak een lange doorlooptijd al was het maar vanwege de doorlopende onderwijsverplichtingen.
- Waardoor is het budget te laag? Realiseert de afdeling in het onderwijs te weinig studiepunten of in het onderzoek te weinig promoties, enz. Of geeft de afdeling onderwijs waarvoor de reguliere toewijzing niet toereikend is maar dat onmisbaar is voor een opleiding?
- Als afdelingen in aanmerkingen willen komen voor extra budget via stap 3 dan kunnen zij dat in het BO via hun afdelingsbegroting beargumenteerd opgeven.

Gezien de financiële omvang van BETA moet in principe altijd ruimte gecreëerd kunnen worden om een afdeling financieel bij te staan.