Commissie Onderzoek
Financiën en Huisvesting
Universiteit van Amsterdam
24 juni 2016

FEITENRAPPORT ALLOCATIEMODEL

BIJLAGE BIJ EINDRAPPORTAGE

Bouwen aan wetenschap

Feitenrapport Allocatiemodel UvA

BIJLAGE BIJ

BOUWEN AAN WETENSCHAP

Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting
Universiteit van Amsterdam

24 juni 2016

Feitenrapport Allocatiemodel UvA

BIJLAGE BIJ
BOUWEN AAN WETENSCHAP
Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting
Universiteit van Amsterdam

INHOUD Blz.

1. Inleiding ... 1
   1.1 Vraagstelling deelonderzoek allocatiemodel ... 1
   1.2 Relatie deelonderzoek allocatiemodel met andere deelonderzoeken ... 2
   1.3 Leeswijzer ... 2

2. Besturingsmodel ... 3

3. Het allocatiemodel ... 5
   3.1 Inleiding ... 5
   3.2 Structuur van het allocatiemodel ... 5
   3.3 Uitgangspunten allocatiemodel 2006 ... 6
   3.4 Nadere toelichting ... 6
   3.5 Opbouw van het allocatiemodel: elementen en prestatiemaatstaven ... 8

4. Ontwikkeling UvA allocatiemodel ... 9
   4.1 Voorgeschiedenis ... 9
   4.2 2006 ... 13
   4.3 2008 ... 15
   4.4 2009 ... 16
   4.5 2010 ... 17
   4.6 2012 ... 17
   4.7 2013 ... 17
   4.8 2014 ... 17
   4.9 2015 ... 18
   4.10 2016 ... 18

5. Relatie allocatiemodel UvA en Rijksbekostiging ... 19
   5.1 Relatie tussen verschillende geldstromen ... 19
   5.2 Het UvA-allocatiemodel in relatie tot externe financiering ... 21
   5.3 Allocatiemodellen in vergelijkend perspectief ... 23

6. Toepassing allocatiemodel door faculteiten ... 25

7. Zeggenschap over allocatiemodel ... 26

Literatuur ... 26

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling deelonderzoek allocatiemodel

De opdracht aan de Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting UvA (COFH) voor het deelonderzoek naar het allocatiemodel is als volgt geformuleerd: *'Doe een feitenonderzoek en vorm een oordeel over de wijze waarop de UvA intern het budget verdeelt tegen de achtergrond van taken en doelstellingen van de universiteit op de verschillende niveaus van de organisatie.'* Dit feitenrapport concentreert zich op het eerste deel van de opdracht, het uitvoeren van het feitenonderzoek. De beoordeling komt aan de orde in de eindrapportage van de commissie.

De UvA kent een allocatiemodel dat uit twee onderdelen bestaat: een model voor de allocatie van onderwijsmiddelen en een model voor de allocatie van onderzoeksmiddelen. Niet alle inkomsten worden via deze allocatiemodellen verdeeld. Er bestaan ook inkomsten die op andere wijze aan eenheden binnen de universiteit worden toegekend. Het oriënterend onderzoek van de commissie behelsde ook een verkenning van de relaties tussen de verschillende allocatiemechanismen alsmede de relatie tussen allocatiemodellen en de wijze waarop de rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek wordt verdeeld over universiteiten.

Bovendien bestaan er sterke interacties tussen het allocatiemodel van de UvA en de volgende beleidsterreinen: de kwaliteitszorg voor het onderwijs; het kwaliteitsbeleid met betrekking tot onderzoek; de bestuurlijke structuur; de financiële planning- en control cyclus; het personeelsbeleid; het bedrijfsmodel van de UvA; en de prestatieafspraken waaraan de UvA zich heeft gecommitteerd in het kader van het Hoofdlijnenakkoord VSNU-OCW.

Om de onderzoeksvraag over de allocatiemodellen te kunnen beantwoorden, dient een aantal deelvragen beantwoord te worden. De COFH heeft in zijn plan van aanpak de volgende deelvragen over het allocatiemodel als belangrijkste geformuleerd:

1. Wat is de voorgeschiedenis van het allocatiemodel en hoe heeft het allocatiemodel zich ontwikkeld sinds 2006?
2. Wat is de relatie tussen allocatiemodel en externe bekostiging van onderwijs en onderzoek?
3. Zijn allocatiemodel, besturingsmodel en bedrijfsmodel consistent met elkaar?
4. In hoeverre sluit de toepassing van het allocatiemodel aan op het centrale model en in welke mate zijn er verschillen in de wijze waarop faculteiten budgetten alloceren?
5. Hoe is de zeggenschap over het allocatiemodel georganiseerd, inclusief de wijze van verantwoording over de inrichting van het allocatiemodel?
6. Wat zijn de effecten (bedoeld en onbedoeld) van het allocatiemodel op de universiteit en de academische gemeenschap?

De COFH had de opdracht deze vragen te beantwoorden, zonder zelf primair veldwerkonderzoek te doen. We hebben ons beperkt tot documentanalyse en feitenonderzoek door middel van interviews en werkbezoeken aan enkele geselecteerde faculteiten. De volgende onderwerpen zijn met name onder de loep genomen:

- de relaties tussen de in de periode 2006 – 2015 toegepaste allocatiemodellen van de UvA en de externe bekostiging (rijksbekostiging) van het onderwijs en onderzoek van de UvA;

- de mate van consistentie tussen de allocatiemodellen, het besturingsmodel van de UvA, het bedrijfsmodel van de UvA inclusief de planning- en control cyclus, het personeels- en loopbaanbeleid, en de kwaliteitszorg in onderwijs en onderzoek;
- overeenkomsten en verschillen tussen de gehanteerde allocatiemodellen aan de Nederlandse universiteiten;
- de ontwikkeling van de allocatiemodellen van de UvA sinds 2006;
- de wijze waarop de toepassing van het allocatiemodel in de faculteiten aansluit op de centrale modellen en de mate waarin faculteiten verschillen in de wijze waarop zij de budgetten alloceren;
- de zeggenschap over het allocatiemodel inclusief de wijze van verantwoording over de inrichting van het allocatiemodel;
- de voorgeschiedenis van het huidige allocatiemodel (dat in 2006 is ingevoerd);
- de mate waarin het allocatiemodel de daadwerkelijke praktijk van onderwijs en onderzoek adequaat representeert dan wel stuurt;
- de effecten (bedoeld en onbedoeld), waaronder financiële, van de allocatiemodellen op de universiteit in zijn geheel en op de faculteiten, onderzoeksinstellingen, schools en colleges.

Dit concept-feitenrapport beperkt zich tot het universitaire allocatiemodel en behelst dus niet de details van de facultaire allocatiemodellen of van de toepassing van de allocatiemodellen in de faculteiten. Kennis over de facultaire modellen, met de commissie gedeeld in interviews en gesprekken, zal uiteraard wel worden benut in de analysefase van het onderzoek.

1.2 Relatie deelonderzoek allocatiemodel met andere deelonderzoeken

De opdracht aan de COFH bestaat uit vier deelonderzoeken. Het deelonderzoek financiële gezondheid kan voor de financiële component als overkoepelend worden beschouwd voor de andere drie deelonderzoeken ‘financieringsstructuur’, ‘allocatiemodel’ en ‘huisvesting’. Het allocatiemodel verdeelt het geld dat van het Rijk wordt ontvangen (eerste geldstroom) en de collegegelden, alsmede het rendement over het eigen vermogen over de faculteiten. De wijze waarop dat plaatsvindt, heeft grote gevolgen voor de financiële positie van faculteiten en daarmee ook voor de financiële positie van de UvA als geheel Voor elk deelonderzoek is een separaat feitenrapport opgesteld.

1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een nadere toelichting op het besturingsmodel van de UvA. In dit hoofdstuk beschrijven we de bevoegdheden, de principes voor interne besturing, en de budgettering, planning en verantwoording van het allocatiemodel. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de hoofdlijn van het allocatiemodel van de UvA aan bod. We gaan in dit hoofdstuk nader in op de uitgangspunten en de opbouw van het model. In hoofdstuk 4 beschrijven we de wijze waarop het allocatiemodel van de UvA zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Het vijfde hoofdstuk beschrijft de relatie tussen het allocatiemodel van de UvA en de Rijksbekostiging. Tot slot komen in de laatste twee hoofdstukken de toepassing van het allocatiemodel door faculteiten en de zeggenschap over het allocatiemodel aan de orde.

De effecten van het allocatiemodel op de faculteiten maken onderdeel uit van het deelrapport over de financiële positie van de UvA.

2. Besturingsmodel

Het huidige besturingsmodel van de UvA gaat uit van taken en prestaties. Daarbij is de integrale verantwoordelijkheid voor beslissingen gelegd bij decanen en directeuren, waaronder beslissingen op het gebied van personeel en financiën. Het model is op hoofdlijnen al eind vorige eeuw bij de invoering van de MUB ingevoerd. In 2006 zijn belangrijke elementen toegevoegd en ingevoerd:

- een integraal kostenmodel met toerekening van alle kosten aan onderwijs en onderzoek;
- een door prestaties gestuurde budgetallocatie (het allocatiemodel);
- een shared-services-model voor dienstverlening.

Het financiële besturingsmodel maakt deel uit van het besturingsmodel van de UvA (zie 'Besturingsmodel UvA' (2012). In deze paragraaf noemen wij de belangrijkste elementen uit het (financiële) besturingsmodel.

Bevoegdheden

De bestuurlijke structuur van de UvA is vastgelegd in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) en in het daarop gebaseerde Universiteitsreglement, en is in overeenstemming met de Code goed bestuur universiteiten van de VSNU. De WHW formuleert taken en bevoegdheden van het instellingsbestuur. Daaronder wordt verstaan "het College van Bestuur, tenzij anders bepaald". In de wet staan enkele belangrijke gebieden waar de decaan als instellingsbestuur optreedt. Dat betreft onder andere de opstelling van het faculteitsreglement (FR) en de onderwijs- en examenregeling (OER), de instelling van de examencommissies en de vaststelling van het onderzoeksprogramma. Het gaat hier om rechtstreekse attributie van taken aan de decaan en niet om verlening van mandaat, onverminderd de bevoegdheid van het College om aan de decanen richtlijnen te geven over de organisatie en coördinatie (maar dus niet de inhoud) van de betreffende bevoegdheden.

De UvA telt een groot aantal opleidingen. Daarom heeft de UvA een besturingslaag tussen de decaan en de opleidingen, hoewel daarvoor geen wettelijke plicht bestaat. De naam (graduate) school wordt gebruikt voor instituten die masteropleidingen (en het onderwijsgedeelte van PhD-opleidingen) verzorgen, en de naam college voor instituten die bacheloropleidingen verzorgen. De schools en colleges zijn taakorganisaties, de decaan voorziet hen van onderwijsbudget. De splitsing tussen graduate schools en colleges is in 2009 gemaakt.

Het onderzoek is georganiseerd in de onderzoeksinstituten. Daarover is in de WHW relatief weinig vastgelegd. Elke faculteit van de UvA heeft een overkoepelend meerjarig onderzoeksbeleidsplan boven de plannen van de instituten, waarin staat beschreven:

- de toekomstige ontwikkeling van het facultair onderzoek als geheel (waaronder focus en massa);
- de structurele of langjarige samenwerking met andere universiteiten en research instituten;
- de wijze van budgettering van de instituten;
- het beleid ten aanzien van verwerving van subsidies en grants;
- het onderzoekskwaliteitsbeleid en het daarbij gehanteerde besturingsconcept;
- de bevordering van valorisatie en ondernemerschap;
- het visitatierooster;

- de opvolging van visitatiebevindingen;
- de wijze waarop de faculteit werkt aan de onderzoeksdoelen van het Instellingsplan en het convenant;
- de wijze waarop de decaan vorm geeft aan zijn wettelijke en gemandateerde bevoegdheden.

Principes voor interne besturing

De belangrijkste principes voor interne besturing zijn als volgt geformuleerd:

- Éénhoofdige verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid ligt steeds bij één persoon.
- Academisch leiderschap: academische eenheden worden door een wetenschapper met begrensde zittingstermijn geleid (bestuurslijn) ondersteund door een directeur bedrijfsvoering (faculteit) of een bedrijfsvoerder (instituut).
- Integraal management: op elk niveau geldt integrale (inhoudelijke, financiële en personele) verantwoordelijkheid.
- Feitelijke onderbouwing: beslissingen worden gebaseerd op feiten en cijfers.
- Eerstelijns kwaliteitszorg: ieder niveau van bestuur en beheer heeft een systeem van meting en rapportering.
- Accountability en transparantie: bestuurlijke informatie is transparant en raadpleegbaar.

Budgettering, planning en verantwoording

De bekostiging vindt voor een belangrijk deel plaats uit rijksbijdragen en collegegelden, de eerste geldstroom. Het UvA Allocatiemodel verdeelt deze inkomsten over de faculteiten en instituten. Daarnaast kunnen faculteiten (en diensten) eigen inkomsten verwerven, zonder daarvan een deel aan het College te hoeven afstaan. Het Instellingsplan vormt het meerjarig plandocument voor de te volgen koers en strategie op het hoogste niveau. Daarvan afgeleid zijn convenanten voor de meerjarenplanning op faculteitsniveau. De begrotingscyclus start met de Kaderbrief (voor het zomerreces) en eindigt met de UvA-begroting (vaststelling begin december). Het UvA-jaarverslag verschijnt in maart/april. Eenheden (diensten en faculteiten) maken in september – oktober hun ontwerpbegroting annex jaarplannen binnen de kaders van de Kaderbrief en het convenant. Faculteiten begroten en rapporteren per afdeling, per instituut, en per school en college. Tweemaal per jaar vindt een overleg van het CvB met de decaan, het Periodiek Bestuurlijk Overleg, plaats: in juni over het jaarverslag, inclusief de jaarrekening, van het voorgaande jaar, strategische beleidsdoelen en voorjaarsrapportage (eerste vier maanden); en in november over de begroting annex het jaarplan en de najaarsrapportage (eerste acht maanden).

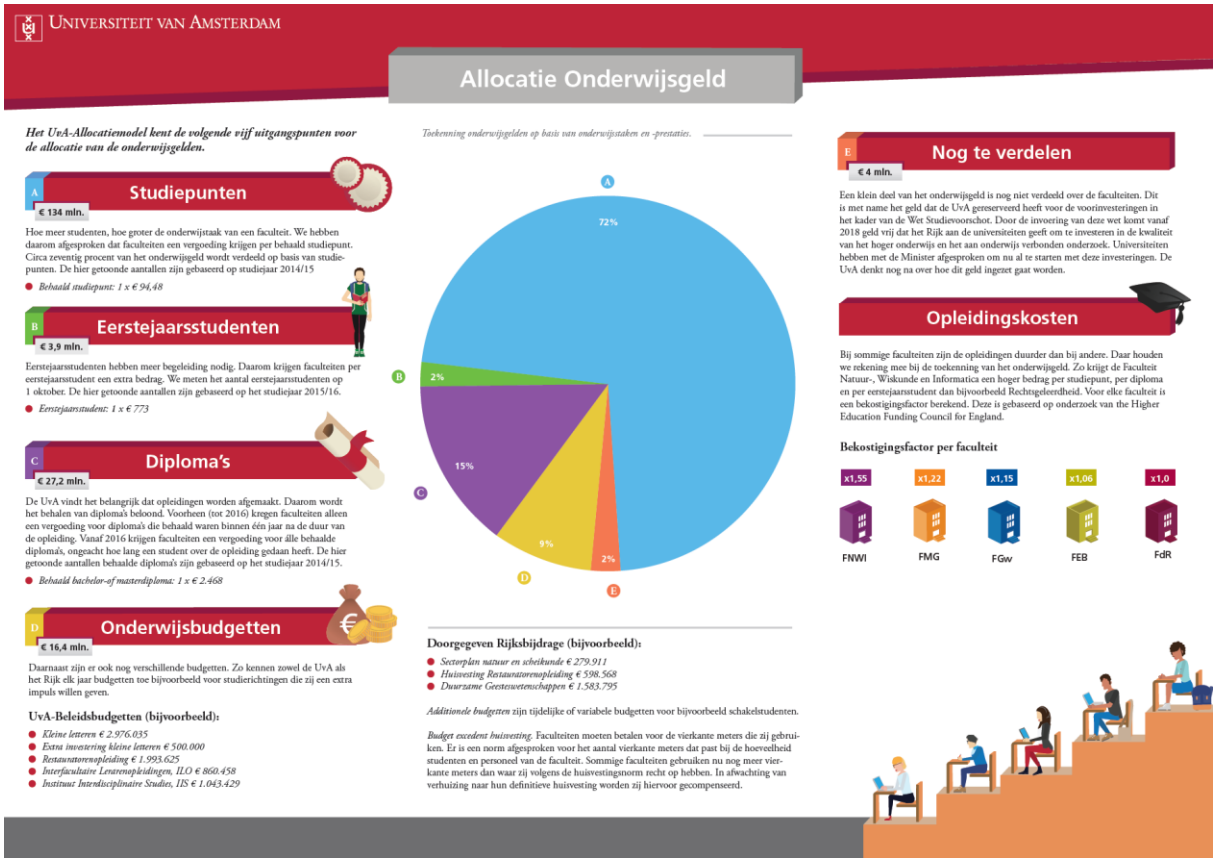
3. Het allocatiemodel

3.1 Inleiding

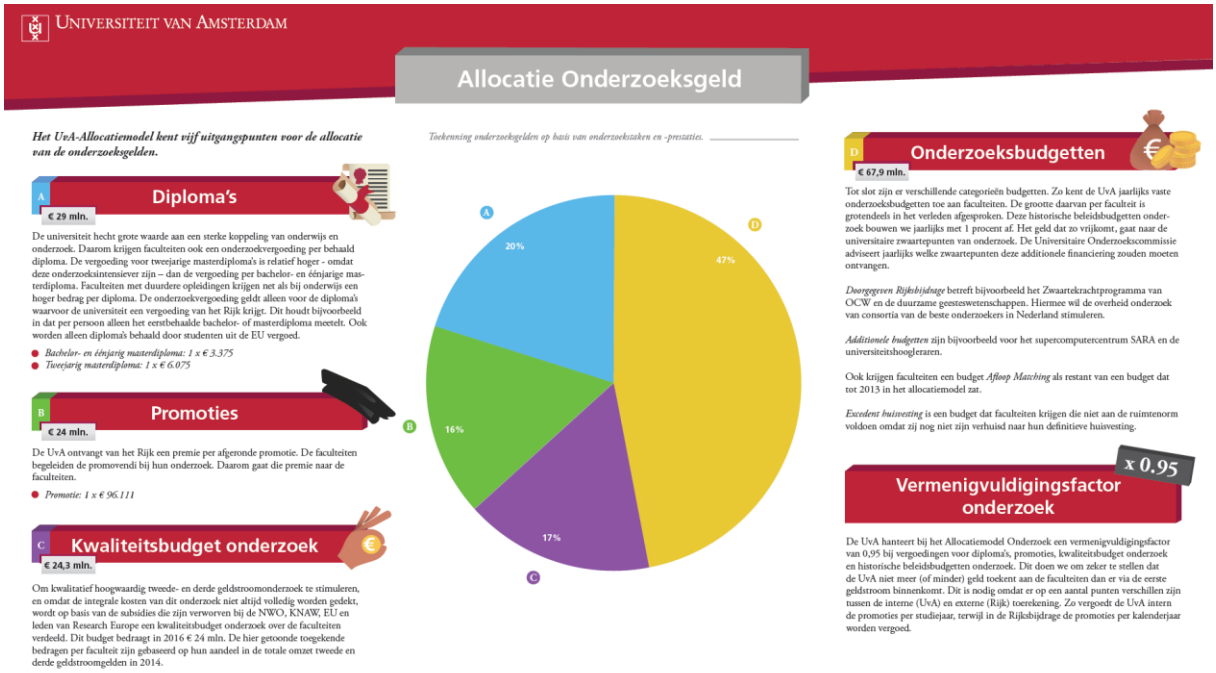
Dit hoofdstuk van het feitenrapport bevat een presentatie van de hoofdlijn van het allocatiemodel en een toelichting op de uitgangspunten en opbouw van het model.

3.2 Structuur van het allocatiemodel

De UvA kent een allocatiemodel dat uit twee onderdelen bestaat: een model voor de allocatie van onderwijsmiddelen en een model voor de allocatie van onderzoeksmiddelen. De beide onderdelen zijn als volgt gestructureerd.



Afbeelding 1 Allocatiemodel Onderwijs



Afbeelding 2 Allocatiemodel Onderzoek

3.3 Uitgangspunten allocatiemodel 2006

Bij de invoering van het allocatiemodel in 2006 zijn als belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd[1]:

- Integrale budgettering: alle middelen worden aan faculteiten toegewezen; faculteiten kunnen zelf diensten intern inkopen; het allocatiemodel is de hoofdbron van inkomsten van de faculteiten en moet passen bij het systeem van integraal management.
- Een zo groot mogelijke vrijheid voor faculteiten in de aanwending van deze middelen.
- Het model verdeelt de eerste geldstroom op basis van integrale kosten op een uniforme wijze.
- Coherent met de invoering van het 'full cost'–model.
- Expliciete koppeling tussen budgettering van onderwijs en onderzoek.
- Het allocatiemodel geldt voor alle faculteiten met uitzondering van ACTA (Faculteit Tandheelkunde), AMC (Faculteit Geneeskunde) en het AUC (Amsterdam University College).
- Aanpassingen zijn mogelijk onder behoud van de uitgangspunten.

3.4 Nadere toelichting

Verdeelsleutel eerste geldstroom

Het allocatiemodel is een verdeelsleutel om de budgetten van de faculteiten te bepalen. Het allocatiemodel verdeelt de collegegelden en de ontvangen rijksbijdrage (eerste geldstroom). De UvA kan er voor kiezen om in enig jaar meer of minder dan aan 1e geldstroom binnenkomt te verdelen. Gelden om onderzoek te kunnen doen, verkregen van subsidiegevers zoals NWO, KNAW en de EU (tweede en derde geldstroom), en van private partijen (derde geldstroom), vloeien rechtstreeks toe naar de faculteiten. De faculteiten der Geneeskunde en Tandheelkunde ontvangen een budget dat rechtstreeks is gebaseerd op de aan hen toerekenbare rijksbijdrage.

1 Zie onder meer CvB UvA 17 maart 2005/RS/wmt/151

Definities geldstromen
Eerste geldstroom, bestaand uit de rijksbijdrage en de gelden gerelateerd aan de prestatieafspraken. De rijksbijdrage betreft een lumpsum budget dat centraal wordt ontvangen en verdeeld wordt binnen de twee onderdelen van het allocatiemodel;
Tweede geldstroom, afkomstig van projecten en programma's NWO, KNAW en EU. De UvA hanteert een brede definitie voor de tweede geldstroom, inclusief EU. Soms worden de EU subsidies tot de derde geldstroom gerekend. Deze gelden worden decentraal ontvangen en zijn de verantwoordelijkheid van de faculteit;
Derde geldstroom betreft projectgebonden financieringen en zijn bijvoorbeeld afkomstig van particulieren, bedrijven, instellingen, subsidieverstrekkers en ministeries. Deze gelden worden decentraal ontvangen en zijn de verantwoordelijkheid van de faculteit;

Circa 90% van de eerste geldstroom wordt doorgeleid naar de faculteiten. Alleen de centrale budgetten voor bestuur en beleid, de themabudgetten (budgetten voor thema's' die het bestuur van de UvA van belang acht, en waaraan middelen vanuit het centrale niveau worden toegekend) en de centrale budgetten voor de UB worden vooraf van de te verdelen 1e geldstroom afgehaald.

UvA geeft ontvangen rijksbijdrage onderwijs en onderzoek in dezelfde verhouding door aan de faculteiten

De rijksbijdrage is opgesplitst in een budget voor onderwijs en voor onderzoek. Universiteiten zijn niet verplicht om de budgetten in dezelfde verhouding door te geven aan de faculteiten. De UvA heeft ervoor gekozen om dit wel te doen. Dat betekent dat de rijksbijdrage onderwijs en de te ontvangen collegegelden worden omgezet in facultaire onderwijsbudgetten en de rijksbijdrage onderzoek in facultaire onderzoeksbudgetten. In het kader van het principe van integraal management mogen de faculteiten zelf bepalen of ze deze verdeling van middelen over onderwijs en onderzoek volgen.

Allocatiemodel werkt met prestatieparameters

Het allocatiemodel kent budgetten toe naar rato van een of meer prestatieparameters. Daarnaast kan het allocatiemodel vaste bedragen voor bepaalde eenheden bevatten, waaraan uitgesproken beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen. Van belang is dat het bestaat uit prestatieparameters en eventueel vaste bijdragen, en dat de tarieven beargumenteerd worden vanuit de voor die prestaties (gemiddeld genomen) te maken kosten.

In algemene zin zijn bij sturing en financiering vier varianten te onderscheiden, te weten: sturing en financiering op basis van input, throughput, output en outcome. Het allocatiemodel van de UvA is in feite een mix van deze varianten, waarbij zowel sprake is van throughput- als van output-financiering. Daarnaast is sprake van een belangrijk (historisch) input-element, de historische beleidsbudgetten. Het UvA allocatiemodel gaat overigens uit van genormeerde kosten (niet van de werkelijke kosten).

Maatstaven van het allocatiemodel

Het in 2006 ingevoerde allocatiemodel kent drie parameters met betrekking tot het onderwijs (aantal eerstejaars studenten, studiepunten en masterdiploma's) en twee met betrekking tot het onderzoek (diploma's en aantal promoties). Het allocatiemodel bevat een extra budget voor onderwijs in de kleine letteren (FGw) en voor IIS en ILO, en voor elke faculteit twee vaste bedragen voor onderzoek (de strategische of profileringscomponent, en de matchingstoeslag).

Daarnaast is er voor iedere faculteit een “Excedent huisvesting” beschikbaar. Dit is een vast bedrag van tijdelijke aard voor onbepaalde tijd, te relateren aan de (ver)nieuwbouwagenda. Daarnaast blijft additionele budgettering mogelijk naast het budget uit het allocatiemodel.

Het allocatiemodel is in de periode 2006 – 2015 meerdere malen herzien en op onderdelen aangepast. In hoofdstuk 4 ‘Ontwikkelingen allocatiemodel 2006 – 2016’ zijn de aanpassingen van het allocatiemodel nader beschreven.

Vrijwel elk jaar na invoering is het allocatiemodel, of in ieder geval de parameters ervan, ook op technische (costing) gronden aangepast. Deze worden in het geheel niet genoemd in het stuk, maar zijn wel van belang om de ontwikkeling van prijzen en budgetten te kunnen volgen (zie ook de herrekende prijzen later in het commentaar). *Voorstel is een algemene paragraaf toe te voegen over dit type wijzigingen en het feit dat deze in de beschrijving out of scope zijn gelaten.*

3.5 Opbouw en werking van het allocatiemodel

Het allocatiemodel is door UvA uitgebreid beschreven in een ‘Infographic’ met bijbehorende animatie te vinden op de website van UvA. De commissie verwijst graag naar deze beschrijvingen.
Verwijzing naar de website:
http://democratisering.uva.nl/allocatiemodel/allocatiemodel.html

4. Ontwikkeling UvA allocatiemodel

4.1 Voorgeschiedenis

De UvA begint in december 1997 met de ontwikkeling van een nieuw allocatiemodel waarin kwantiteit en kwaliteit van prestaties centraal staan. De UvA reageerde eerder op de ingevoerde MUB'se structuur van de Nederlandse universiteiten door in het rapport *Versterking Facultair Bestuur* de "interne marktwerking" een van de structuurbeginselen van de nieuwe universitaire organisatie te noemen. Aanvankelijk is dat ook het uitgangspunt voor de ontwikkeling van een nieuw allocatiemodel, waarin zakelijke afspraken de basis moeten zijn voor de verhouding tussen geldgever en geldnemer binnen de universiteit. Al snel zwakt de commissie, belast met het allocatiemodel (de Commissie Allocatie), het principe van "marktwerking" af en stelt transparantie tussen middelen en prestaties en tussen prestaties en beloningen centraal. Als grondslagen om prestaties te meten worden aantallen studiepunten, diploma's, promoties en publicaties genoemd. Bovendien moet ook de kwaliteit worden ingebouwd om het streven naar kwaliteitsverbetering te stimuleren. Dit laatste wordt in het onderwijs als urgent gezien vanwege de dan bestaande plannen een ranking van Nederlandse universiteiten te maken. *"Indien de UvA daarbij een slechtere positie inneemt dan andere, vergelijkbare universiteiten, kan dat ten koste gaan van de instroom van nieuwe studenten en daardoor ten koste van de ter beschikking gestelde middelen",* aldus de startnotitie voor de commissie. Ook in het onderzoek is kwaliteitsverbetering van belang in verband met de dan bestaande plannen voor toponderzoekscholen. De UvA financiert de diensten dan nog grotendeels centraal en decentraliseren ("indirecte financiering") wordt vanaf dat moment op de agenda gezet. Ook kiest de commissie voor integrale kostenberekeningen (die op dat moment administratief nog niet mogelijk zijn).

Op 25 juni 1998 biedt het CvB het nieuwe allocatiemodel aan aan de Centrale Ondernemingsraad, om het in 2000 te kunnen invoeren. In vergelijking met het verleden neemt de rol van de faculteit af, deze wordt overgenomen door de instituten, afdelingen en de decaan. *"Voor de bekostiging betekent dit dat er een transparante relatie moet zijn tussen middelen en prestaties, tussen prestaties en beloningen. Dit heeft als voordeel dat de onderdelen die invloed uitoefenen op de hoogte van de relevante prestaties, het merken in hun bekostiging wanneer de hoeveelheid geleverde prestaties verandert. Daardoor zullen deze onderdelen gestimuleerd worden om zo goed mogelijke prestaties te leveren. Ook het ministerie van OCW benadrukt steeds meer een prestatiegerichte wijze van financiering, zoals onder meer blijkt uit de thans bekende plannen voor het vanaf het jaar 2000 te gebruiken (externe) bekostigingsmodel",* aldus het CvB.

Het nieuwe allocatiemodel dient te voldoen aan zes voorwaarden:

1. *Prestatiebeloning*. Bekostigde eenheden die betere (of slechtere) prestaties leveren dan in voorgaande jaren, moeten dat merken in de omvang van de toegedeelde middelen. Dit wordt financieel gezien van steeds groter belang daar in de nieuwe landelijke bekostigingssystematiek naar verwachting steeds meer nadruk gelegd zal worden op het leveren van prestaties.

2. *Directe toedeling aan instituten*. Gelden voor onderwijs en onderzoek worden via convenanten aan de faculteiten toebedeeld op basis van prestaties van individuele onderwijsinstituten respectievelijk programma's van onderzoeksinstituten. Tot op heden gingen de onderwijs- en onderzoeksmiddelen als een lumpsum naar de faculteiten.

3. *Financierbaarheid*. Hoeveel middelen er in totaal beschikbaar zijn, wordt bepaald door inschatting van de te ontvangen baten, de lasten verbonden aan het uitvoeren van concerntaken en het exploitatieoverschot dat waarschijnlijk – tijdelijk – nodig zal zijn om te kunnen investeren in vernieuwing van de universitaire huisvesting. Bij de verdeling zal voorts rekening gehouden moeten worden met het feit dat er budgettaire ruimte moet blijven bestaan om groei in prestaties te kunnen belonen met extra budget.

4. *Rechtvaardige, doeltreffende en doelmatige verdeling.* Nagestreefd moet worden dat instituten hetzelfde bekostigd worden als vergelijkbare instituten en dat de middelen zo worden verdeeld dat de UvA haar doelen zo goed mogelijk kan bereiken bij een zo klein mogelijke opoffering van middelen.

5. *Eenvoud, transparantie en consistentie*. Hierdoor wordt bevorderd dat alle betrokkenen gemakkelijk inzicht kunnen verwerven in de werking van de verdelingssystematiek, wat ten goede komt aan de acceptatie van de allocatie-uitkomsten en aan de praktische bruikbaarheid van het systeem.

6. *Geen nieuwe universiteit*. Er zal rekening gehouden moeten worden met de (historisch gegroeide) bestaande feitelijke situatie en met het feit dat de omschakeling van de ene systematiek naar de andere gepaard kan gaan met overgangsproblemen.

Het nieuwe model genereert drie financieringsstromen binnen de UvA, gericht op onderwijs, onderzoek, en ondersteuning & stimulering. Om onderwijsprestaties te meten wordt gekozen voor studiepunten (onder meer omdat steeds meer interfacultair onderwijs optreedt) en het aantal eerstejaars studenten (vanwege uitval in het eerste jaar). In overeenstemming met het landelijke model worden twee prijzen voor studiepunten gehanteerd, voor respectievelijk bèta-/medisch- en alfa-/gamma-onderwijs. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote en kleine opleidingen omdat het CvB het instellen van kleine opleidingen niet wil stimuleren. Omdat de universiteit geen inzicht heeft in de werkelijke kosten van het onderwijs, worden de prijzen van het oude allocatiemodel gehandhaafd.

Het nieuwe model wordt als een *mutatiemodel* ingevoerd: het onderwijsbudget voor een bepaald jaar wordt bepaald door het budget van vorig jaar en de mutaties in de tijd van de gebruikte inputvariabelen vermenigvuldigd met de tarieven per studiepunt respectievelijk eerstejaars. Dit wordt dan als overgangsmaatregel gezien, maar zal tot en met 2005 zo blijven functioneren.

Inzake de financiering van onderzoek zijn de Commissie Allocatie en het CvB afgestapt van het idee om prestaties als basis voor de allocatie te nemen. *"In tegenstelling tot de verdeling van onderwijsmiddelen is bij de verdeling van onderzoeksmiddelen het gebruik van een model niet erg geschikt. In de eerste plaats zijn de prestaties van onderzoek minder goed kwantitatief te meten en te vergelijken. Voorts is de relatie tussen prestaties en geleverde inspanningen minder sterk dan bij onderwijs. Het ligt derhalve veel meer voor de hand om niet te bekostigen op basis van prestaties, maar op basis van meerjarige programma's."* Dit moet geregeld worden in afspraken en convenanten tussen het CvB en de decaan op basis van programma's van instituten. Wel moeten kwaliteitsbeoordelingen bij deze afspraken een ondersteunende rol spelen.

In aanvulling op de decentrale onderzoeksfinanciering op basis van programma's is er ook een centraal onderzoeksbudget dat als "revolving fund" moet fungeren om universitaire prioriteiten te realiseren. In de Voorjaarsnotitie 2000 worden als functies van dit budget genoemd:

"1. Matching van extern gefinancierde projecten, zoals bijvoorbeeld gefinancierde plannen van de zijde van de NWO, het Ministerie van OC&W, de KNAW.
2. Opbouw dan wel versterking van de onderzoeksinfrastructuur van vakgebieden waarop nieuwe of sterk in studentenaantal groeiende opleidingen bestaan.
3. Additionele financiering van excellente onderzoekprogramma's of -groepen.
4. Bevordering van onderzoek op het gebied van een aantal strategische universitaire onderzoekdoelstellingen, waarbij als voorbeeld reeds zijn genoemd 'de Gouden Eeuw', minderhedenonderzoek, armoede, arbeid, Azië-studies, neurowetenschappen, computational science, life sciences, informatiewetenschappen en nieuwe media."

De middelen voor ondersteuning worden als opslag op onderwijs en onderzoek toegekend aan de decaan die ook een stimuleringsfonds tot zijn beschikking krijgt. Het besturingsmodel heeft als gevolg dat afdelingen geen budget krijgen toegekend, maar hun personeel moeten uitlenen aan onderwijs- en onderzoeksinstituten. Als grondslag voor de berekening van de prijzen worden niet de werkelijke kosten maar standaardkosten als uitgangspunt genomen, dit om de efficiëntie te bevorderen. Ook moet de universitaire administratie veel transparanter en gedetailleerder worden.

De invoering van het allocatiemodel gaat niet zonder problemen. In december 2000 is de invoering nog maar halverwege. Met het Voorjaarsdossier 1999 en de Begroting 2000 heeft de overgang plaatsgevonden van facultaire lumpsum budgetten (op basis van het oude allocatiemodel) naar afzonderlijke budgetten voor onderwijs, onderzoek en ondersteuning & stimulering. Maar door gebrekkige uitvoering hebben de faculteiten de budgetten niet op vergelijkbare wijze kunnen splitsen in de relevante geldstromen op het niveau van instituten en afdelingen. Daardoor is dynamisering van de allocatie eind 2000 nog niet gerealiseerd. De afdeling Financiën van de universiteit adviseert de eindverantwoordelijkheid voor financiën niet op het niveau van instituut en afdeling te beleggen, maar op het niveau van de faculteit. Aldus wordt besloten. Intussen wordt hard gewerkt aan het aanpassen van de universitaire administratie.

Het allocatiemodel krijgt verder vorm in de Voorjaarsnota van 2001. De problemen zijn dan nog niet allemaal opgelost. Een rapport van de Stichting Economisch Onderzoek constateert later dat jaar dat het niet mogelijk is om de werkelijke onderwijskosten aan de UvA vast te stellen. *"Weliswaar zijn alle faculteiten van de Universiteit van Amsterdam volgens het vigerende concernsysteem in afdelingen en instituten georganiseerd, maar de wijze waarop aan dit systeem in financiële en boekhoudkundige zin gevolg wordt gegeven verschilt danig. Dit maakt het bepalen van de kosten van onderwijs tot een lastige opgave. Desalniettemin hebben wij in dit rapport een poging hiertoe gewaagd, waarvan we nu moeten constateren dat die is gestrand op het ontbreken van bruikbare informatie. We komen dan ook niet tot een bedrag per faculteit dat de kosten van onderwijs weergeeft, zoals oorspronkelijk de bedoeling was."*

Het benadrukken van prestaties als teleenheid voor de interne allocatie van onderwijs- en onderzoeksbudgetten is een algemene trend. De Universiteit Twente loopt daarin voorop door de allocatie vrijwel volledig te dynamiseren. De meeste universiteiten hanteren, zoals ook de UvA, een gemengd model waarin historisch gegroeide verhoudingen (in de vorm van "beleidsbudgetten" of "vaste voeten") worden gecombineerd met dynamische prestatie-afhankelijke financiering. Ook de landelijke overheid zit niet stil en past regelmatig het rijksbekostingsmodel aan.

Met ingang van 2004 wordt het geld over de Nederlandse universiteiten verdeeld volgens het BaMa-model. Het interne UvA-model dat in dat jaar wordt gehanteerd, wijkt daar van af. In het landelijk BaMa-model is het merendeel van de onderwijsbudgetten gedynamiseerd: 50% op basis van diploma's, 13% op basis van studenteninstroom, en de overige 37% wordt verstrekt als vaste basisvoorziening. De onderzoeksbudgetten worden daarentegen voor het merendeel als vaste financiering verstrekt: 67% is de ongenormeerde "strategische overwegingen component"; 6% wordt verdeeld naar toponderzoekscholen, 12% is gebaseerd op aantallen proefschriften, en 15% op diploma's (Bachelors en Masters). De laatste parameters worden gewogen naar vakgebied (zo weegt een medisch diploma driemaal zo zwaar als een alfa-diploma).

De UvA wijkt met betrekking tot het onderwijsbudget af van het BaMa-model. Studiepunten zijn de basis voor allocatie van 58% van het budget, 4% is gebaseerd op aantallen eerstejaars, en 38% is vaste financiering (in twee verschillende vormen). Inzake onderzoeksfinanciering wordt een groter deel (80%) als vaste financiering verdeeld, promoties bepalen 10% van de onderzoeksallocatie en de overige 10% wordt gealloceerd op basis van prestaties in de tweede geldstroom (inclusief maar niet beperkt tot toponderzoekscholen). Deze prestatie-indicatoren voor de allocatie van 20% van het onderzoeksbudget zijn overigens pas met ingang van 2004 ingevoerd. Uit de tot nog toe geraadpleegde documenten blijkt niet in hoeverre voor het jaar 2004 en na invoering van het model van de Commissie Allocatie in 2000/2001 de onderzoeksfinanciering inderdaad volgens plan tot stand is gekomen in strategische gesprekken tussen CvB en decanen op basis van onderzoeksprogramma's van de instituten.

Het BaMa-model is de achtergrond waartegen de UvA in 2004 de voorbereidingen begint van het huidige allocatiemodel. Een groot deel van het UvA-budget wordt centraal belegd, van de € 277 miljoen die het Rijk aan de UvA toekent, wordt in 2004 niet meer dan € 137 miljoen direct doorgegeven aan de faculteiten. Het AMC ontvangt het voor geneeskundig onderwijs en onderzoek geoormerkte budget (inclusief de "werkplaatsfunctie") dan overigens al jaren direct van het CvB, het allocatiemodel geldt niet voor de faculteit Geneeskunde. Centraal wordt € 65 miljoen aan de faculteiten doorgegeven via de "themabudgetten". Het wordt als probleem gevoeld dat een groot deel van het UvA-budget centraal wordt besteed. De Audit afdeling van de UvA ontwikkelt criteria voor een nieuw allocatiemodel. Ze wijken niet sterk af van de eerdere criteria van de Commissie Allocatie:

- Aansluiting bij externe bekostigingsparameters;
- Aantoonbare relatie tussen middelenverdeling en reële kosten;
- Primaat in budgetallocatie leggen bij verdeelmodel;
- Alloceren aan instituten met handhaving beleidsruimte decaan en CvB;
- Volledige koppeling middelen aan hoofdtaken onderwijs en onderzoek;
- Recht doen aan mogelijkheid tot kostenbeïnvloeding;
- Stimulering van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen;
- Relatie tussen onderwijs en onderzoek;
- Eenvoud, transparantie en tijdigheid.

De genoemde mogelijkheid tot kostenbeïnvloeding betreft de soms sterke fluctuaties in studentenaantallen. *"Grote fluctuaties in de jaarlijkse budgettoekenningen moeten vermeden worden, vooral omdat een groot deel van de kosten niet varieert met welke prestatieparameter dan ook."* (Rapport ACC-04-04, januari 2004). Er worden enige technieken daartoe genoemd: een vaste voet, meerjarige gemiddelden, degressieve prijsvorming, en het inzetten van financiële reserves om schommelingen op te vangen.

In september 2004 concludeert CvB-lid Scheerens dat heroverweging van de allocatie en mogelijkerwijs herziening van de systematiek "onontkoombaar" is. *"De bestaande systematiek van allocatie is zo complex dat transparantie ver te zoeken is. Het "systeem" - als het die naam al mag hebben – bestaat uit een toerekening van middelen op basis van een set van afspraken die geleidelijk aan tot stand is gekomen. Niemand heeft inzicht in de aard en omvang van de herverdeling die daarmee tot stand wordt gebracht. Daarmee ontbreekt dus ook de aanvaarding van de toerekening van middelen en dus ook van de wijze waarop de UvA zich wenst te profileren."* Voorop staat dat het allocatiemodel transparant moet zijn en alle betrokkenen moeten weten waarom voor dat systeem is gekozen. Knelpunt is ook dat de autonomie van de faculteiten in de knel komt door "het grote aantal parameters" in het dan vigerende allocatiemodel, aldus Scheerens. Hij denkt dat de "inverdiencapaciteit van een faculteit" een goede basis zou kunnen zijn voor het bekostigingssysteem. De noodzakelijke herverdeling zal leiden tot aanspraken op de universitaire reserves. Deze zijn echter al grotendeels bestemd voor de huisvestingsplannen. Besluitvorming over het allocatiemodel en de huisvesting dienen dan ook in samenhang te worden genomen.

De discussie op de UvA in 2004 en 2005 leidt tot de conclusie dat de breed gedeelde onvrede met het bestaande allocatiemodel moet resulteren in een nieuw allocatiemodel. In maart 2005 constateert de Audit afdeling van de UvA dat het bestaande model wordt gekwalificeerd als "onrechtvaardig, onredelijk en onbillijk". Onder technische leiding van de Audit afdeling begint de UvA opnieuw een zoektocht naar het juiste allocatiemodel, resulterend in het huidige allocatiemodel, dat tien jaar toch weer lijkt te worden ervaren als onrechtvaardig en onbillijk.

4.2 2006

Het CvB geeft de volgende toelichting bij de invoering van het huidige allocatiemodel: *"Het model is eenvoudig en transparant (narekenbaar). Voor het onderwijs is het kostengeoriënteerd, waarbij de behaalde studiepunten de dominerende maatstaf zijn, naast de masterdiploma's en de eerstejaarsinstroom. Voor het onderzoek is een kostengeoriënteerd model niet mogelijk, omdat er geen externe cost drivers zijn. Het onderzoeksbudget is opgebouwd uit opslagen op het onderwijsbudget en (ter reflectie van de matchingsopgave) op het bestaande niveau van contractactiviteiten van de eenheden. Verder kent het onderzoeksbudget een component promoties."*

De overgang naar het nieuwe model wordt budgetneutraal gerealiseerd. Vergeleken met de uitkomsten van het model blijkt met name de FMG miljoenen euro's minder te krijgen, terwijl de bèta's meer ontvangen. De afdeling Audit concludeert daaruit in maart 2005 dat de UvA "duidelijk verschillende strategische prioriteit" blijkt te hechten aan het onderzoek per faculteit, "met een sterk accent op het β- en medisch onderzoek". *"Deze verschillen zijn de historisch gegroeide uitdrukking van bewezen onderzoekskwaliteit en van het gedurende vele jaren gevoerde universitaire beleid."* Het verschil wordt begrotingstechnisch gelijk getrokken door het toekennen van een "strategisch beleidsbudget", dat voor FMG en in mindere mate voor FGw negatief is. Het CvB zegt toe deze negatieve budgetten de komende jaren te vergoeden en zet daarvoor in de begroting 2007 een eerste stap. In latere begrotingen wordt deze belofte overigens niet onverkort gestand gedaan (op basis van uiteenlopende argumenten).

Voor het AMC en ACTA gelden specifieke afspraken. Met ingang van 2006 ontvangt het AMC alle collegegelden van de geneeskundestudenten plus het geoormerkte deel van de rijksbijdrage. Met ACTA, dat samen met de VU wordt beheerd, wordt een vergelijkbare afspraak gemaakt. Daarnaast ontvangen beiden ook een aandeel in de vaste voet.

Bij de invoering van het allocatiemodel maakt het CvB ook duidelijk wat ze wil met de door haarzelf in te zetten "strategische component" (het deel van het onderzoeksbudget dat niet wordt doorgegeven aan de faculteiten, voor het jaar 2006 bedroeg dit volgens het CvB in november 2005 ruim € 40 miljoen). *"Het beleid met betrekking tot de strategische component wordt gevoerd op basis van de argumenten excellentie, competitief voordeel, en concurrentiepositie om wetenschappelijk talent."* (CvB notitie, november 2005). Het probleem is dat deze budgetten feitelijk al belegd zijn, vooral in het bèta-onderzoek. Het CvB wil daarom de komende 4 jaar € 20 tot € 25 miljoen uit het vermogen vrijmaken voor onderzoeksvernieuwing (op basis van voortzetting van de profieldiscussie en in het kader van het instellingsplan 2007-2010).

De belangrijkste wijzigingen voor onderwijs en onderzoek ten opzichte van het oude model zijn:

Onderwijs

- De prijs per studiepunt (‘de interne valuta’) wordt verhoogd van € 45 naar € 95. Er wordt een differentiatie aangebracht naar aard van het vakgebied (per opleiding) op basis van Angelsaksisch onderzoek (in Nederland waren dergelijke gegevens niet voorhanden). De bekostigingsniveaus worden gemiddeld per faculteit als volgt vastgesteld: 1 (FdR), 1,05 (FEE), 1,2 (FGw), 1 ,25 (FMG en IIS), 1,3 (ILO), 1,5 (FNWI) en 2,5 (ACTA).
  Zie onderstaand staatje voor een integraal overzicht van de feitelijke mutaties van de studiepuntprijs sinds 2006:

	Feitelijk	Zonder technische correcties	Toelichting mutatie
2006	94,21	95,21	
2007	95,50	96,50	
2008	101,45	99,45	Bezuiniging 1 euro, toevoeging 3,95 euro cao, correctie 3 euro voor toevoeging vermogenskosten en decentrale arbvogelden
2009	101,00	99,00	Bezuiniging 3,45 euro, toevoeging 3 euro cao
2010	100,17	98,17	Bezuiniging 2,5 euro, toevoeging 1,67 euro premiestijging
2011	98,17	98,17	Correctie 2 euro ivm uit de kosten lichten bewaarfunctie UB
2012	98,17	98,17	
2013	98,17	98,17	
2014	95,47	95,47	Bezuiniging 2,70 euro, maar tegelijk netto verhoging ter waarde van 6,64 per EC van de diplomabonus van alleen ma naar ma+ba mits binnen C+1 gehaald
2015	95,47	95,47	
2016	94,48	95,47	Verlaging 0,99 euro ivm uitname arbeidsvoorwaardengelden (kaderbrief 2016)

- Toegevoegd wordt een parameter voor ieder behaald masterdiploma.
- Voor eerstejaars wordt een vergoeding gegeven.

Een aanvankelijk voorgesteld ‘basisbedrag per opleiding’ ad € 70 K per nominaal studiejaar (bedoeld als compensatie voor kleine opleidingen) wordt in het definitieve allocatiemodel niet ingevoerd.

Onderzoek:

- Het onderzoeksbudget bestaat voor een groot deel uit een "forfaitaire opslag" van 50% op het onderwijsbudget, mede om de band tussen onderwijs en onderzoek te handhaven.
- Een bijdrage per promotie ad € 30K (in het oude model was deze € 14K) met handhaving van een opslag van factor 2,0 voor promoties bèta en medisch.
- Een matchingstoeslag van 75% (tweede geldstroom) respectievelijk 30% (derde geldstroom) van het huidig volume extern gefinancierd onderzoek.
- 'Seed money' als afspraak opgenomen in convenanten is niet langer beschikbaar.

Ook wordt de '3% dempingsregeling' ingevoerd. Dit houdt in dat mocht het facultaire budget met meer of minder dan 3% stijgen of dalen ten opzichte van het voorgaande jaar, het CvB en de faculteit in gesprek gaan om te bezien of deze stijging of daling moet worden beperkt tot 3 %.

In de toedeling op basis van het allocatiemodel 2006 resteert dan circa € 40 miljoen van de rijksbijdrage ter verdeling door het CvB voor zogenoemde 'profileringsdoeleinden'.

In de discussie in de jaren 2004 en 2005 staan alternatieven ter discussie voor verschillende componenten van het allocatiemodel. Ter discussie stond onder andere het hanteren van een vaste voet voor kleine opleidingen. Het CBO neemt dit uiteindelijk niet over omdat het geen groeiprikkel wil geven voor kleine opleidingen (overeenkomstig eerder ingenomen standpunten hierover).

Een veel besproken element is in die jaren ook de hoogte van de forfaitaire opslag op het onderwijsbudget ten behoeve van onderzoek. Dit is een vanuit beleid belangrijk punt omdat veel universitair docenten onderzoeksambities hebben. Het is een beslissing die niet kan worden gebaseerd op gedegen cijfermatige onderbouwing. Wel is er een beleidsarme bodem te formuleren op basis van het rijksbekostingsmodel. De afdeling Audit constateert in maart 2005 dat de UvA geen eenduidig beleid heeft, verschillende faculteiten hanteren onderscheiden verhoudingen tussen onderwijs en onderzoek in hun personeels- en onderzoeksbeleid. De meest beleidsarme optie is het volgen van het aandeel onderzoeksfinanciering in het onderwijsbudget van het rijksbekostigingsmodel. Dit zou neerkomen op 18%, minder dan een dag. De UvA vindt dit te laag en komt uit op een opslag die beduidend hoger ligt dan wat in het rijksbekostigingsmodel wordt gefinancierd (50%). De onderwijs - onderzoek verhouding op de UvA als geheel komt daarmee op 2: 1 te liggen.

Deze beslissing heeft als gevolg dat er nog een belangrijke wijziging wordt doorgevoerd ten opzichte van het voor 2006 functionerende model. De budgetten worden voortaan aan de faculteiten, en niet langer aan de instituten toegekend.

4.3 2007 en 2008

Het allocatiemodel wordt in 2008 niet structureel aangepast. Wel wordt een aantal prijzen bijgesteld. Voor het verrekenen van onderwijsdienstverlening tussen faculteiten zijn twee mogelijkheden toegestaan. Voor de nieuwe convenantperiode zal het allocatiemodel op een aantal aspecten worden heroverwogen onder meer voor het element onderzoeksopslag.

4.4 2009

Na een grondige evaluatie van het allocatiemodel wordt in 2009 tot forse aanpassingen in het model besloten. Geconstateerd wordt dat sprake is van een belangrijke divergentie tussen de ontvangen rijksbekostiging en de interne verdeling van middelen over de faculteiten. De UvA stelt vast dat het aldus ontstane tekort van € 14 miljoen voor de begroting van 2008 jaarlijks met € 10 miljoen zou kunnen oplopen. Oorzaken voor de tekorten voor onderwijs zijn onder meer de te 'steile' beloning van onderwijsprestaties die niet worden gedekt door de rijksbekostiging, een efficiëntiemaatregel van het Rijk en het intern honoreren van studiepunten die niet tot een externe vergoeding leiden. Oorzaken voor te hoge interne financiering van 'onderzoek' zijn onder meer de diplomacomponent in het onderzoeksdeel van de rijksbekostiging, die niet mee blijkt te groeien met het onderwijsdeel, en het feit dat de onderzoeksopslag van 50% veel hoger was dan de verhouding waarin de onderwijsprestaties in het onderzoeksdeel van de rijksbekostiging doorwerken. Dit was overigens bij het CvB bekend toen de beslissing over deze onderzoeksopslag werd genomen. Het verschil werd de eerste jaren bekostigd uit met name de besparingen die de reorganisatie van Maagdenhuis en diensten (2005-6) opleverde. Daardoor steeg het onderzoeks- budget van de faculteiten met 17 miljoen, wat onder het oude model 3 miljoen zou zijn geweest.

Tenslotte reageert de rijksbijdrage met grotere vertraging op onderwijsprestaties dan de interne allocatie. Hierdoor is feitelijk sprake van voorfinanciering. Door deze tijdvertraging en de structurele divergenties lopen de ontvangen rijksbijdrage 'uit de pas' met de interne verdeling van de financiële middelen.

De oplossing voor de divergentie wordt gevonden in een herziening van het allocatiemodel. De belangrijkste wijzigingen die na de grondige evaluatie in 2009 zijn doorgevoerd, zijn puntsgewijs de volgende:

- De onderzoeksopslag van 50% wordt vervangen door een diplomaopslag.
- De bekostigingsniveaus worden herberekend.
- De prijs per studiepunt gaat omlaag naar € 98 (eenmalige verlaging van 3,4%). Doordat de verlaging van de studiepuntprijs in evenwicht is met de gestegen productie, is gemiddeld genomen geen sprake van een bezuiniging, maar wel van meer prestaties voor hetzelfde geld.
- Niet alle studiepunten tellen meer mee ('boven-nominaal' wordt uitgesloten).
- Mede in reactie op de verlegging binnen de landelijke bekostiging van € 100 miljoen van de eerste naar de tweede geldstroom, wordt het matchingspercentage van de tweede geldstroom verlaagd van 75 naar 70%.
- De faculteiten krijgen de garantie dat minimaal 30% van het onderwijsbudget beschikbaar komt voor onderzoek. Daarmee wordt een minimumniveau van 30% onderzoeksbudget gegarandeerd.
- De "beleidsbudgetten" worden met 1% per jaar gekort, zodat middelen beschikbaar komen voor het universitaire zwaartepuntenbeleid.
- De prijs per promotie wordt verhoogd tot de prijs die ook in de rijksbekostiging wordt gehanteerd (€ 90 K).

4.5 2010

In 2010 zijn er geen wijzigingen in de structuur van het allocatiemodel en het kostenmodel aangebracht. Wel worden jaarlijkse prijsaanpassingen doorgevoerd. De prijzen (tarieven) in het allocatiemodel zullen, zo wordt besloten, de komende drie jaar met 2,5% per jaar worden verlaagd om het tekort in de onderwijsbekostiging op te lossen. Voor 2010 is dat al door het CvB besloten. Bij de begrotingsvaststelling worden de tarieven onderwijs echter wederom met 1,7% verhoogd vanwege de gestegen sociale lasten en pensioenpremies.

4.6 2012

De tarieven in het allocatiemodel worden in 2012 zoveel mogelijk gelijk gehouden. Als aanpassing wordt doorgevoerd dat studiepunten, behaald door schakelstudenten, niet meer meetellen voor bekostiging. De faculteiten ontvangen in plaats daarvan het collegegeld dat schakelstudenten betalen tot 30 punten of voor grotere trajecten via contractonderwijs.

4.7 2013

In 2013 wordt het allocatiemodel aangepast op de volgende onderdelen:

- De matchingsbudgetten worden vervangen door een ‘beleidsbudget’ contractonderzoek (‘ingroeien’); voor deze beleidsbudgetten contractonderzoek zijn verdeelpercentages voor de vijf faculteiten vastgesteld (op basis van behaalde omzet NWO, KNAW etc.).
- De bekostigingsniveaus veranderen niet.
- De studiepuntprijs daalt met 2,70% per jaar (2013 – 2016) (in voorgaande jaren kon onderwijs nog enigszins worden ontzien door tariefsveranderingen bij de diensten). Deze aangekondigde verlaging is echter na 2013 niet doorgevoerd.
- Ook de beleidsbudgetten onderwijs dalen met 2,75 % per jaar.
- 2,5% van het onderwijsbudget wordt aan faculteiten toegekend onder de voorwaarde van het behalen van de prestaties, zoals afgesproken in het convenant tussen faculteit en CvB.

4.8 2014

Het allocatiemodel wordt niet fundamenteel aangepast. Wel nopen de bezuinigingen in de rijksbekostiging tot het laten dalen van de onderwijsprijzen met 2,75% per jaar om op het gewenste nulresultaat uit te komen.

De adviezen van de ‘Werkgroep Aanpassingen Allocatiemodel’ leiden bovendien tot een nieuwe definitie voor bekostigde diploma’s in het allocatiemodel. Vanaf 2014 tellen in de interne allocatie ook de bachelordiploma’s mee die zijn behaald binnen de ‘nominale studieduur plus 1’. Bovendien worden voorstellen gedaan voor verdere ‘variabilisering’ van onderzoeksfinanciering. Een voorstel betreft de invoering van een ‘vermenigvuldigingsfactor’ voor het onderzoeksdeel die ervoor zorgt dat de gehele rijksbekostiging voor onderzoek wordt ingezet, maar ook niet meer dan dat. Voor 2014 wordt de factor vastgesteld op 0,97 (feitelijk een korting met 3%). In 2014 is voor het eerst sinds jaren sprake van een daling van gerealiseerde studiepunten (t/m mei), veroorzaakt door een lager aantal studenten en doordat in de jaren 2011 en 2012 veel extra studiepunten zijn behaald onder dreiging van de langstudeerboete. De bekostigingsniveaus voor faculteiten worden geactualiseerd op basis van het aantal ingeschreven studenten per opleiding.

4.9 2015

Om ervoor te zorgen dat de UvA voor al haar onderdelen vanaf 2018 een structureel positief resultaat laat zien, wordt overwogen de externe wijze van bekostiging zo direct mogelijk door te geven aan de faculteiten. Het allocatiemodel kan daarvoor mogelijk worden aangepast, zo wordt in 2015 aangekondigd.

Eerder aangekondigde aanpassingen in het allocatiemodel worden in het geheel niet ingevoerd:

- geen aanvullende verlaging van 2,25% van de onderwijsprijzen;
- de structurele verlaging van de beleidsbudgetten met 2,75% per jaar wordt voor 2015, 2017 en 2018 geschrapt en voor 2016 teruggebracht tot 1%.

Als reden van deze maatregelen wordt de hogere verwachte rijksbijdrage en de lagere aantallen behaalde studiepunten genoemd. De vermenigvuldigingsfactor voor onderzoek wordt voor 2015 op 0,95 gesteld. Meerjarig is een lagere factor nodig om op een nulresultaat uit te komen, namelijk 0,94. De bekostigingsniveaus blijven gelijk.

4.10 2016

De bekostigingsniveaus en de tarieven blijven gelijk. FGw ontvangt, aanvullend op het beleidsbudget van € 3 miljoen voor kleine letteren, een extra bijdrage van € 0,5 miljoen voor de komende twee jaar. Als voorwaarde voor de instemming door de medezeggenschapsorganen met de Kaderbrief 2016 wordt besloten voortaan alle diploma's in het allocatiemodel voor het onderdeel onderwijs te bekostigen (dus geen uitsluiting meer van diploma's behaald buiten de studieduur van nominaal+1). De prijs per diploma wordt daarop overigens aangepast, zodat het totale budget gelijk blijft. Faculteiten die nadeel ondervinden van deze aanpassing, worden gecompenseerd.

De formule voor de onderzoeksallocatie blijft gehandhaafd. De vermenigvuldigingsfactor wordt voor de gehele periode 2016 – 2019 vastgesteld op 0,95. (Dit is iets hoger dan de verwachte factor van 0,94 in de begroting van 2015.) De prijzen veranderen niet en ook meerjarig zijn geen veranderingen voorzien. De verdeelpercentages zijn wederom op basis van de omzet tweede geldstroom T-2 vastgesteld.

In 2016 is een bedrag van € 4 miljoen aan de facultaire budgetten toegevoegd en verdeeld naar rato van studentenaantal, op titel van 'voorinvesteringen studievoorschot'.

5. Relatie allocatiemodel UvA en Rijksbekostiging

5.1 Relatie tussen verschillende geldstromen

De inkomsten van de Nederlandse universiteit bestaan uit een eerste, een tweede en een derde geldstroom. De universitaire medische centra onderscheiden vaak ook een vierde geldstroom (o.a. collectebusfondsen en financiering op basis van contracten met de industrie/middelen afkomstig van private organisaties met winstoogmerk), soms wordt deze echter onder de derde geldstroom geschaard. De eerste geldstroom omvat de rijksbijdrage aan de universiteiten en het collegegeld. De tweede geldstroom bestaat uit in competitie verkregen projectfinanciering toegekend door de Nederlandse Organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek. Toekenning is afhankelijk van het oordeel van ter zake deskundige onderzoekers (peer review). De derde geldstroom omvat overige projectfinanciering, waaronder subsidies verstrekt door de Europese Unie (Europese Kaderprogramma's en de European Research Council (ERC)) en het door private partijen gefinancierde contractonderzoek. Ook contractonderwijs kan inkomsten opleveren.

In 2014 bedroeg de totale eerste geldstroom in Nederland ruim € 5 miljard, de tweede € 533 miljoen en de derde geldstroom bijna € 2 miljard (Koier, van der Meulen, Horlings, & Belder, 2016, p. 38). De geldstromen vormden daarmee respectievelijk 62%, 6% en 21% van de nationale universitaire financiering. Per universiteit kunnen deze percentages wisselen afhankelijk van de mate waarin de universiteit tweede en derde geldstroom financiering verwerft.

In 2008 werd € 100 miljoen overgeheveld van de eerste geldstroom naar NWO. Dit leidde tot een korting voor de UvA van € 10 miljoen in de eerste geldstroom die terug kon worden verdiend door NWO subsidies te verwerven. In 2011 werd het Hoofdlijnenakkoord OCW-VSNU opgesteld waarin werd ingezet op differentiatie van onderwijs, de verbetering van prestaties van onderwijs, op profilering van onderzoek en op meer aandacht voor kennisvalorisatie. In hetzelfde jaar ging het topsectorenbeleid van start waarin een deel van het NWO-budget geoormerkt werd voor topsectoren. In dat jaar werd tevens het Fonds Economische Structuurversterking (FES) afgeschaft, waaruit voor die tijd een aantal belangrijke infrastructurele voorzieningen voor wetenschappelijk onderzoek waren gefinancierd.

Op basis van het hoofdlijnenakkoord zijn in 2012 en 2016 prestatieafspraken gemaakt tussen OCW en de Nederlandse universiteiten. Een nationale reviewcommissie beoordeelt het ambitieniveau en succes van de universiteiten op basis van deze afspraken. Dit heeft direct invloed op de rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek (zie hieronder).

Tenslotte werd in 2015 de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) gepresenteerd. Hierin staan ambities voor 2025 geformuleerd. De opstellers van de NWA beogen dat de NWA een rol gaat spelen bij de toekenning van specifieke bronnen van onderzoeksfinanciering, zoals de zwaartekrachtsubsidies, profileringsgelden en middelen vanuit het topsectorenbeleid (Koier et al., 2016, p. 17), en dat de agenda aansluiting zal vinden bij bestaande onderzoeksprogramma’s zoals Horizon2020 (NWA, z.d.). In 2016 is voormalig UvA CvB-voorzitter Louise Gunning als voorzitter van de NWA benoemd.

Tot 1960 werden universiteiten bekostigd op declaratiebasis. Vanaf 1978 zijn opeenvolgende nationale allocatiemodellen gebruikt om de rijksbijdrage over universiteiten te verdelen (tot en met 1991 werden de collegegelden verrekend met de rijksbijdrage, vanaf 1992 mogen de universiteiten de opbrengst behouden (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 5)). Het totale budget voor universitair onderwijs en onderzoek is een politieke beslissing in het kader van de nationale begroting.

In het huidige rijksbekostingsmodel bestaat de eerste geldstroom uit een onderwijsdeel (40%), een onderzoeksdeel (42%), een geoormerkt deel voor geneeskundig onderwijs en onderzoek (15%) en een klein deel (3%) gekoppeld aan de prestatieafspraken (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014; Koier et al., 2016).

De verdeling van het onderwijsdeel geschiedt op basis van een studentgebonden deel, en een onderwijsopslag. Het studentgebonden deel (26% van de rijksbijdrage) wordt bepaald op basis van het aantal ingeschreven studenten dat binnen de nominale studieduur van hun opleiding studeert (2/3) en het aantal behaalde graden dat verleend is (1/3). Beide worden vermenigvuldigd met een factor (1, 1,5 of 3) die afhankelijk is van de kostencategorie van de betreffende opleiding. De onderwijsopslag (14%) wordt gedeeltelijk verdeeld op basis van een vaste verdeelsleutel en is deels bestemd voor bijzondere voorzieningen.

Het onderzoeksdeel in de bekostiging van de universiteiten kent de volgende parameters: het aantal afgestudeerden (ruim 6% van de rijksbijdrage), het aantal promoties (ruim 9%), een voorziening in bedragen (ruim 2%), en een voorziening in percentages (ruim 24%).

Door de verdeling van het onderzoeksbudget gedeeltelijk afhankelijk te maken van de aantallen afgestudeerden, wordt gepoogd tegen te gaan dat onderzoeksbudget en onderwijsvolume te veel uit de pas gaan lopen en wordt gepoogd te voorkomen dat het onderzoeksbudget als onderdeel van het totaal te veel onder druk komt te staan wanneer studentenaantallen op een bepaalde opleiding stijgen.

Vanaf 1993 wordt er in het bekostigingsmodel een vergoeding verstrekt op basis van het aantal promoties. Het aantal promoties wordt gezien als een belangrijke graadmeter van de onderzoekprestaties van een universiteit. Daarnaast spelen promovendi een belangrijke rol in het onderzoek. Deze vergoeding dient niet ter volledige dekking van gemaakte kosten, maar betreft volgens het IBO onderzoek met name een beloning van geleverde prestaties. De interpretatie van de promotiepremie als beloning of bonus danwel als vergoeding van kosten varieert overigens zowel in stukken van de overheid als in discussies op de universiteiten. Doordat de vergoeding per promotie vooraf is vastgesteld en tegelijkertijd het aantal promoties in het laatste decennium sterk is toegenomen, wordt vanaf 2009 een steeds groter deel van het onderzoeksdeel van de eerste geldstroom op basis van het aantal promoties verdeeld. In 2015 is de beslissing genomen dit percentage te maximeren op 20%.

De onderzoeksbekostiging in bedragen wordt gebaseerd op beleidsmatige overwegingen en betreft onder andere het NWO Zwaartekracht programma, het Sectorplan Duurzame Geesteswetenschappen en het Sectorplan Natuur- en Scheikunde. Het wordt per instelling toegewezen.

De voorziening onderzoek in percentages betreft een vaste component in de bekostiging van de universiteiten en is het grootste deel van de onderzoeksfinanciering in de eerste geldstroom. Deze bepaalt de verdeling van de onderzoeksmiddelen binnen de eerste geldstroom, na aftrek van de hierboven genoemde componenten.

De grondslag voor deze vaste voet is al in de jaren ‘70 aanwezig. Deze vaste component kent geen prestatieprikkels. Als gevolg van de toename van het aantal promoties wordt een afnemend deel van de eerste geldstroom verdeeld op basis van de voorziening onderzoek in percentages. In 2003 werd nog 66% van het onderzoeksdeel op basis van deze voorziening verdeeld, in 2013 was dit gedaald tot 60%. De afhankelijkheid van verschillende universiteiten van deze vaste voet verschilt aanzienlijk. Met name de Technische Universiteit Delft en Wageningen University en ook de technische universiteiten in Eindhoven en Twente kennen in hun bekostiging een relatief hoge vaste voet ter dekking van hun relatief hoge kosten voor aanschaf en instandhouding van (technische) onderzoeksinfrastructuur (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014) (zie onderstaande tabel ‘Verdeling onderzoeksdeel rijksbijdrage 2013).

De 3% gekoppeld aan de prestatieafspraken wordt verdeeld over de universiteiten die volgens het oordeel van de Review Commissie aan de afspraken hebben voldaan. De 15% voor geneeskundig onderwijs- en onderzoek wordt verdeeld over de universiteiten met een medische faculteit op basis van studentenaantallen, diploma’s, en een deel vaste voet en huisvestingscomponent.

Tabel 3.1: Verdeling onderzoeksdeel rijksbijdrage 2013 (bedragen * 1.000 euro)

Universiteit	Graden	Promoties	Specifieke middelen	Voorziening onderzoek in percentages	Totaal rijksbijdrage onderzoek
Protestantse Theologische Universiteit	108	567	-	2.917	3.592
Universiteit Leiden	19.900	31.577	10.000	87.055	148.531
Rijksuniversiteit Groningen	29.177	37.722	6.124	87.190	160.213
Universiteit Utrecht	38.891	45.852	12.763	123.518	221.024
Erasmus Universiteit Rotterdam	24.771	29.686	4.828	52.243	111.528
Technische Universiteit Delft	16.186	32.128	10.631	164.168	223.113
Technische Universiteit Eindhoven	7.821	26.692	7.569	77.407	119.489
Universiteit Twente	8.500	19.271	8.636	65.626	102.033
Wageningen University	6.079	18.530	5.389	78.905	108.903
Universiteit Maastricht	20.468	20.137	-	47.281	87.886
Universiteit van Amsterdam	31.382	38.525	5.311	108.355	183.573
Vrije Universiteit Amsterdam	29.808	30.631	2.839	77.497	140.775
Radboud Universiteit Nijmegen	24.384	29.402	8.434	74.819	137.039
Universiteit van Tilburg	11.157	12.196	-	27.865	51.217
Theologische Universiteit Apeldoorn	45	284	-	169	498
Open Universiteit	1.655	1.134	259	11.196	14.244
Universiteit voor Humanistiek	259	662	-	1.429	2.350
Theologische Universiteit Kampen	43	378	-	81	502
Totaal Bedragen	*270.634*	*375.375*	*82.782*	*1.087.722*	*1.816.513*
Totaal procentueel	*14,9%*	*20,7%*	*4,6%*	*59,9%*	*100,0%*

5.2 Het UvA-allocatiemodel in relatie tot externe financiering

Het UvA-allocatiemodel betreft alleen de eerste geldstroom (inclusief de collegegelden). Tegelijkertijd met de invoering van het allocatiemodel in 2006 heeft de UvA een integraal kostenmodel ingevoerd en dit laten certificeren door de Europese Commissie. Hierdoor krijgt de UvA 75% van de integrale kosten van Europese projecten vergoed. Ook is de controle op individuele EU-projecten minder belastend. Pogingen in landelijk verband (VSNU en ministerie van OCW) om ook NWO te bewegen tot het overgaan op vergoeding van kosten op basis van integrale kosten zijn niet succesvol geweest (Intern UvA-rapport: Eindrapport Audit Kostencontrol december 2015, p. 12).

De eerste geldstroom is een lumpsum voor de universiteiten. De parameters in het nationale allocatiemodel zijn niet bepalend voor de verdeling van het budget binnen de universiteit. In dit opzicht heeft de universiteit een vrij grote beleidsvrijheid. Wel wordt deze ingeperkt doordat divergentie tussen het UvA-allocatiemodel en het nationale model tot financiële problemen kunnen leiden.

Dit kan bijvoorbeeld optreden indien faculteiten budget ontvangen op basis van parameters die in het nationale allocatiemodel niet tot meer geld voor de universiteit leiden. Om dezelfde reden kunnen wijzigingen in het nationale model tot financiële problemen leiden voor individuele universiteiten. Dit is de UvA daadwerkelijk overkomen, waardoor de universiteit in 2008 moest besluiten tot een belangrijke wijziging in het allocatiemodel (zie hoofdstuk 4).

Bovendien leidt ook de relatie tussen eerste geldstroom en de andere financieringsbronnen van de universiteit tot afhankelijkheid tussen het UvA-allocatiemodel en de tweede en derde geldstroom. De UvA heeft ervoor gekozen deze afhankelijkheid te versterken door succes in de tweede geldstroom een van de parameters te laten zijn in het allocatiemodel. Succes in de derde geldstroom wordt niet extra beloond. Faculteiten die relatief veel NWO-subsidie verwerven, krijgen dus een groter deel van de eerste geldstroom toegekend.

In de afgelopen decennia is de eerste geldstroom in alle universiteiten in groeiende mate bestemd voor het matchen van externe financiering, vooral met betrekking tot tweede-geldstroomprojecten. *"Terwijl begin jaren '80 de eerste geldstroom voor onderzoek vooral werd gezien als een bekostiging van de basisinfrastructuur voor onderzoek, met relatief veel bestedingsvrijheid voor instellingen om curiosity-driven onderzoek te doen, is dit deel van de eerste geldstroom vooral sinds het midden van de jaren '80 getransformeerd tot een compartiment dat mede dient als fundament voor meer vraaggestuurde onderzoeksactiviteiten."* (Jongbloed & Salerno, 2003, p. 28). De financiering van wetenschappelijk onderzoek aan Nederlandse universiteiten is daardoor veel competitiever dan blijkt uit de officiële cijfers van het ministerie van OCW en van NWO. De eerste geldstroom is vijfmaal zo groot als de tweede geldstroom. Toch bedraagt de competitieve financiering volgens een recent onderzoek van het Rathenau Instituut (Koier et al., 2016) 44% van de totale onderzoeksfinanciering. Bovendien is bijna de helft van de eerste geldstroom nodig om de financiering van extern geworven projecten te matchen (dit is vaak nodig om institutionele kosten te bestrijden die niet in projecten worden vergoed). Daardoor hebben onderzoekers in 2014 in totaal € 3,7 miljard in competitie verworven terwijl niet meer dan € 1,2 miljard via directe financiering naar onderzoek vloeide. De verhouding direct / competitieve onderzoeksfinanciering is 0,32 : 1. Onderzoekers zijn dan ook veel afhankelijker van extern onderzoeksgeld dan blijkt uit de tweede-geldstroomcijfers van het ministerie. (Koier et al., 2016). Dit heeft grote invloed op de effecten van het UvA-allocatiemodel op de onderwijs- en onderzoekspraktijk. Overigens hebben universiteiten daarin wel degelijk beleidsruimte. De UvA gaat uit van een gemiddelde matchingsbehoefte van 20% uitgaande van de uitgangspunt dat de derde geldstroom, anders dan de tweede geldstroom, volledig kostendekkend is.

Het UvA-allocatiemodel is gebaseerd op grotendeels dezelfde parameters als het nationale allocatiemodel, aangevuld met specifieke UvA-parameters. Sinds 2006 is het UvA allocatiemodel regelmatig aangepast (zie hoofdstuk 4) met als algemene trend dat het steeds meer is gaan lijken op het dan geldende nationale allocatiemodel. Toch kunnen er divergenties blijven optreden door verschillende weging van bepaalde parameters, door structurele onderfinanciering van bepaalde onderwijs- of onderzoeksactiviteiten, door vertraging in financiering van onderwijs op basis van diplomabekostiging, door plotseling dalende of stijgende studentenaantallen, en door nationale beleidswijzigingen. De UvA zag zich in de loop der tijd met al deze problemen geconfronteerd.

Een algemene klacht van de Nederlandse universiteiten is dat de rijksbijdrage per student in de loop der jaren gestaag is gedaald, terwijl het aantal universitair studenten sterk is gegroeid. Per saldo is de gemiddelde rijksbijdrage per student na inflatiecorrectie in 2005-2015 gedaald met 14% (van € 16.700 naar € 14.300) (Bron: VSNU).

Dit veroorzaakt een structureel financieel probleem voor alle Nederlandse universiteiten. De universiteiten hebben bovendien belang bij meer stabiliteit en voorspelbaarheid van de eerste-geldstroomfinanciering (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014). Verder is, door de gestegen studentaantallen, de onderzoeksruimte per medewerker voor onderwijsintensieve vakgebieden gedaald.

De druk op de vrije ruimte in de eerste geldstroom heeft vooral risico's voor het langere termijn – meer risicovolle – onderzoek, het opbouwen en onderhouden van grote infrastructuur en datafaciliteiten en voor het kunnen aantrekken en behouden van (top)talent. Ook de Commissie Witte Vlekken van de KNAW ziet de ruimte voor ongebonden en fundamenteel onderzoek afnemen (advies aan de staatssecretaris van 15 juli 2015 *"Ruimte voor ongebonden onderzoek, signalen uit de wetenschap"*).

Het IBO 2014 onderzoek naar de financiering van het universitair onderwijs en onderzoek komt tot de conclusie dat de balans tussen onderzoek en onderwijs aan twee kanten onder druk staat:

> *"Enerzijds vragen de toegenomen studentaantallen om extra onderwijscapaciteit, wat ten koste gaat van de onderzoeksruimte per medewerker. Anderzijds wordt onderzoek meer gewaardeerd dan onderwijs, wat ten koste gaat van de aandacht voor onderwijs.*
> *Door een sterke verbinding met wetenschappelijk onderwijs vindt actuele wetenschappelijke kennis snel zijn weg richting de maatschappij. Dit is een belangrijke waarde van het Nederlandse universitaire stelsel. Toegenomen studentaantallen hebben echter in onderwijsintensieve vakgebieden geleid tot een daling van de onderzoeksruimte per medewerker. Medewerkers in met name alfa- en gammavakgebieden zijn van oordeel dat onderzoeks- en onderwijstaken met elkaar concurreren. Het wetenschappelijke karakter van het onderwijs komt hiermee onder druk te staan. Daarnaast zorgen de cultuur en de (financiële) prikkels binnen het wetenschappelijk onderzoeksstelsel ervoor dat onderzoek hoger gewaardeerd wordt dan onderwijs. Hoewel onderwijsprestaties onderdeel uitmaken van de beoordelingssystemen binnen onderzoeksinstellingen, geven onderzoekers aan dat publicaties een veel grotere rol spelen bij de beoordeling dan onderwijsresultaten. De competitieve cultuur binnen de internationale wetenschap heeft als risico dat de aandacht voor het aantal publicaties en citaties ten koste gaat van de kwaliteit van onderzoek en onderwijs."* (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014, p. vii).

5.3 Allocatiemodellen in vergelijkend perspectief

Universiteiten gaan verschillend om met de allocatie van middelen. *"Zo verdeelt de ene universiteit onderzoeks- en onderwijsmiddelen als een geheel, terwijl de andere universiteit deze middelen afzonderlijk verdeelt. Sommige universiteiten baseren hun allocatiemodel in belangrijke mate op het allocatiemodel van het ministerie van OCW of sluiten hier zelfs geheel op aan. Dit betekent dat als het ministerie haar allocatiemodel wijzigt dit ook binnen sommige universiteiten tot herallocaties leidt. Hierbij gebruiken universiteiten in hun verdeelmodel vaststaande parameters als het aantal eerstejaars, studiepunten, diploma's, promoties, onderzoeksvisitaties en omzet in de tweede en derde geldstroom. Daarnaast maken de meeste universiteiten ook gebruik van vaste bedragen op basis van historische afspraken. Andere universiteiten hanteren grotere vaste voeten of wijzen middelen zelfs geheel lumpsum toe aan faculteiten om op die manier schommelingen in de bekostiging te voorkomen. Daarnaast reserveren sommige universiteiten een deel van hun middelen voor strategische keuzes en onderwijs- en onderzoeksinnovatie of beloning door specifieke toewijzingen.*

Uitkomsten van visitaties spelen bij de interne verdeling van middelen bij de meeste universiteiten meestal geen directe rol, maar deze informatie wordt wel meegewogen bij langere termijn beslissingen. Veel universiteiten overwegen aanpassing van hun interne allocatiemodel om op die manier organisatieonderdelen meer stabiliteit in de bekostiging te geven. Andere universiteiten bouwen echter juist nieuwe prikkels in om faculteiten en onderzoeksinstituten te bewegen tot betere prestaties. Universiteiten maken op dit punt dus duidelijk verschillende keuzes." (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014, p. 15).

Het Rathenau Instituut heeft recent een analyse van de allocatiemodellen van de Nederlandse universiteiten gepubliceerd (Koier et al., 2016). Daaruit blijkt grote diversiteit. Het ontvangen eerste-geldstroombedrag wordt op bijna alle universiteiten gesplitst in drie delen: een deel dat via een vaste voet verdeeld wordt over de faculteiten, een variabel deel dat via parameters verdeeld wordt en een deel dat op centraal niveau blijft met allerlei bestemmingen, zoals strategische doelen, het gebouwbeheer of het betalen van centrale diensten. Het maakt voor de verdelingsmodellen een groot verschil of alle faciliteiten (gebouwen, apparatuur) en ondersteunende diensten (zoals HR-services) uit de centrale middelen worden betaald of dat alle faculteiten, via intern factureren, faciliteiten en diensten moeten inhuren. Met andere woorden: de universiteiten verschillen in de wijze waarop ze de relatie tussen allocatiemodel en bedrijfsmodel inrichten. Universiteiten maken in hun verdelingsmodellen niet alleen een selectie uit de parameters in het nationale verdelingsmodel, maar voegen ook extra parameters toe. *"De keuze daarvoor hangt volgens de universiteiten af van praktische of strategische doelen, zoals een zo groot mogelijke budgetstabiliteit voor de faculteiten, een zo sterk mogelijke link met de gemaakte kosten of een zo transparant mogelijk verdelingsmodel."* (Koier et al., 2016, p. 45) (zie onderstaande tabel 'Verdelingsparameters van universiteiten')

Tabel 3.2 Verdelingsparameters van universiteiten

Parameter	aantal universiteiten
Vaste voet	13
Promoties	13
Diploma's BA	10
Diploma's MA	10
Studentenaantallen	9
Profileringsgebieden	8
Studiepunten	7
Opslagfactor voor αβγ	6
Toeslag extern geld	6
Aantal nominale studenten	5
Eerstejaars	4
Matching	2
Onderzoeksvisitaties	1

Bron: Onderliggende documenten bij het IBO Wetenschappelijk onderzoek. Rathenau Instituut

Alle universiteiten hanteren een vaste voet en gebruiken het aantal promoties als parameter om het geld over de faculteiten te verdelen. Het aantal diploma's (graden) speelt ook op veel universiteiten een rol, terwijl bijvoorbeeld de beoordeling van onderzoeksvisitaties op slechts één universiteit een parameter is. Hoewel de allocatiemodellen van individuele universiteiten niet direct te achterhalen zijn is uit vergelijking van het Rathenau rapport met het UvA allocatiemodel wel duidelijk dat de UvA ervoor heeft gekozen een relatief groot aantal bekostigingsgrondslagen en parameters toe te voegen aan de landelijk geldende.

6. Toepassing allocatiemodel door faculteiten

Het UvA allocatiemodel verstrekt de eerste geldstroom als lumpsum aan de faculteiten. Hiermee volgt de UvA de algemene praktijk aan Nederlandse universiteiten. Dit betekent dat de faculteiten een grote beleidsvrijheid hebben met betrekking tot het universitaire allocatiemodel.

Uit het Rathenau rapport "Chinese Borden" blijkt dat de decanen van faculteiten de spil zijn van het Nederlandse wetenschapsbeleid. Ook colleges van bestuur verdelen het geld immers als lumpsum over de faculteiten. Op de faculteit komen alle geldstromen samen. Dit geldt ook voor de UvA die het inhoudelijk onderwijs- en onderzoeksbeleid heeft gedecentraliseerd naar de faculteiten. De decanen zijn integraal verantwoordelijk.

Het UvA-allocatiemodel is niet voor alle faculteiten van belang. De faculteiten genees- en tandheelkunde krijgen evenals het AUC de eerste geldstroom die voor hen is geoormerkt direct doorgegeven. Met het AMC is afgesproken dat het met ingang van 2006 alle collegegelden van de geneeskundestudenten ontvangt, alsmede het deel van de rijksbijdrage dat voortvloeit uit de bekostigde prestaties van Geneeskunde plus een vastgesteld aandeel in de vaste voet van de rijksbijdrage. Met de Vrije Universiteit en het ACTA is, met betrekking tot de bekostiging van de Faculteit der Tandheelkunde, een vergelijkbare afspraak gemaakt.

In Nederland blijken de faculteiten hun facultaire allocatiemodellen en hun onderzoeksprofielen met vrij grote regelmaat te herzien. Driekwart van de decanen wijzigt elke zes jaar het facultaire allocatiemodel of het onderzoeksprofiel. Versterken van het facultaire profiel om excellente onderzoekers aan te trekken en/of nieuwe onderzoeksgebieden te ontwikkelen is daarvoor het belangrijkste motief. Faculteiten verschillen onderling sterk in hun allocatiemodellen, ook binnen vergelijkbare onderzoeksgebieden. Daardoor kan de situatie van individuele onderzoekers sterk verschillen en kan dezelfde maatregel tegenstrijdige effecten op onderzoek hebben, zelfs binnen universiteiten en binnen vakgebieden. In het beleid en het debat over de universiteit wordt vaak verondersteld dat beleidsimpulsen van de overheid rechtstreeks worden doorgegeven aan onderzoekers. Dat is niet zo, blijkt uit het Rathenau-onderzoek. (Koier et al., 2016) De onderwijs- en onderzoekspraktijk wordt sterk beïnvloed door de wijze waarop de faculteit het budget verdeelt en in facultaire allocatiemodellen prikkels voor onderzoeksbeleid inbouwt. Op facultair niveau komt ook de interactie tot stand tussen allocatiemodel, kostenmodel, beleidskeuzes met betrekking tot onderwijs en onderzoek en niet in de laatste plaats het personeelsbeleid. Er lijkt de afgelopen jaren een tendens te zijn de modellen prestatiegerichter te maken. Dit is in de enquête onder decanen van het Rathenau Instituut een van de meest genoemde verklaringen voor verandering van het facultaire allocatiemodel (Koier et al., 2016, p. 67). Ook het aanpassen van de verhouding tussen onderwijs- en onderzoekstijd in de onderzoeksprofielen van de faculteit zijn een belangrijke overweging om allocatiemodellen aan te passen. Hierin is het beleid echter leidend en zijn de modellen de expliciete of impliciete neerslag van dat beleid (i.p.v. omgekeerd).

Ook binnen de UvA vertonen de facultaire allocatiemodellen vrij grote variatie. De faculteiten voeren met enige regelmaat nieuwe modellen in of passen de parameters aan. Zo voerde de FNWI in 2010 een nieuw model in gebaseerd op integrale budgetten voor de onderwijsinstituten (het "docentenvergoedingenmodel").

De wijze waarop de UvA-faculteiten hun allocatiemodellen in de loop der tijd hebben ontwikkeld en in praktijk hebben gebracht, valt buiten het bestek van het werk van de COFH.

7. Zeggenschap over allocatiemodel

Er zijn sinds 2006 geen wijzigingen geweest in de zeggenschap over het allocatiemodel. In het besturingsmodel van de UvA is vastgelegd dat het College van Bestuur onder andere verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en de begroting, de jaarrekening en het personeelsbeleid. Het CvB stelt ook het allocatiemodel vast doorgaans nadat het is besproken in de medezeggenschapsorganen. Het CvB is ook verantwoordelijk voor de evaluatie.

In 2016 is een nieuwe herziening van het allocatiemodel aangekondigd. Het CvB streeft daarbij naar een breed draagvlak voor het resulterende model. Het proces wordt begeleid door een werkgroep van technisch-inhoudelijke experts en een klankbordgroep bestaande uit een vertegenwoordiging van verschillende geledingen binnen de universiteit. De klankbordgroep fungeert als sparring partner voor de werkgroep en zorgt voor de verbinding met het primaire proces. Aan deze klankbordgroep zullen ook vertegenwoordigers deelnemen vanuit de Senaat, de Universitaire Onderzoekscommissie (UOC) en de Universitaire Commissie Onderwijs (UCO). Zij zullen de kwaliteit van het proces monitoren.

Het CvB heeft enkele beperkingen aan de reikwijdte van het heroverwegingsproces gesteld. Zo staat het integrale kostenmodel niet ter discussie. Ook moet een eventuele discrepantie tussen externe en interne financiering "binnen acceptabele grenzen" blijven. Daarnaast is als voorwaarde meegegeven dat het model de koppeling tussen onderwijs en onderzoek moet (blijven) faciliteren.

Het UvA-allocatiemodel is relatief gecompliceerd. Het gevolg hiervan is dat niet alle medewerkers inzicht hebben in structuur en werkwijze van het model. Hierin staat de UvA niet alleen. Gebrek aan transparantie van allocatie- en kostenmodellen blijkt een algemene klacht op Nederlandse universiteiten. In de IBO-enquête bleek dat 43% van de respondenten van mening was dat de middelen binnen de organisatie niet op een transparante manier over de verschillende afdelingen, faculteiten of vakgroepen worden verdeeld. *"Ook is voor ruim eenderde van de onderzoekers onduidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de verdeling van middelen intern is belegd. Een ruime meerderheid van de onderzoekers vindt dat de transparantie binnen de organisatie over de verdeling van onderzoeksmiddelen en over de verantwoordelijkheden binnen de organisatie moet worden verhoogd (Gfk, 2014). Ook een groot aantal universiteiten geeft in het vragenlijstonderzoek aan dat de transparantie kan worden verbeterd."* (Ambtelijke Commissie Heroverweging, 2014, p. 31).

Literatuur

Ambtelijke Commissie Heroverweging. (2014). *IBO Wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag.

Jongbloed, B., & Salerno, C. (2003). *De bekostiging van het universitaire onderwijs en onderzoek in Nederland: Modellen, thema's en trends*. The Hague, Netherlands.

Koier, E., van der Meulen, B., Horlings, E., & Belder, R. (2016). *Chinese borden. Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek*. The Hague, Netherlands.

