

Economische risico's van verouderde infrastructuur

Vastgoed

Al sinds de voorbereiding van de eigendomsoverdracht van het universiteitsvastgoed – midden jaren negentig – speelt de discussie over de (ontoereikende) middelen om universiteitsgebouwen en terreinen de gevraagde prestaties te laten leveren, ter ondersteuning van onderwijs en onderzoek en de andere universitaire doelen.

DOOR ALEXANDRA DEN HEIJER

Anno 2012 vormt deze erfenis uit het verleden nog steeds een bedreiging voor de bedrijfsvoering van de universiteiten en daarmee ook voor de economische doelen die afhankelijk zijn van de productie en valorisatie van kennis en de aanwezigheid van kenniswerkers.

Deze bedreiging kan zich op twee manieren uiten:

1. Ofwel de universiteit investeert in (vervangende) nieuwbouw, renovatie en groot onderhoud en de resulterende (hoge) jaarlijkse kapitaallasten en exploitatielasten vormen procentueel een steeds groter aandeel van de jaarlijkse universitaire lasten. Bij een gelijke of zelfs teruglopende publieke geldstroom voor hoger onderwijs zal dit ten koste gaan van middelen voor onderwijs en onderzoek en het aantrekken en behouden van talentvolle wetenschappers en studenten. Dit bedreigt zowel de universitaire doelen als (kennis)economische doelen.
2. Ofwel de universiteit laat (vervangings)investeringen achterwege, waarmee de technische en functionele staat van de gebouwen de universitaire activiteiten in toenemende mate zal gaan hinderen: op de werkplek, in de onderwijsruimten en in de laboratoria. Dit kan tot grote problemen leiden voor de veiligheid en gezondheid van gebruikers van de gebouwen. Met het overschrijden van wettelijke normen kunnen zelfs gebruiksvergunningen voor gebouwen worden ingetrokken. Maar ook zonder technische problemen kunnen functionele problemen – ruimten die niet meer passen bij de (kwaliteits)eisen van de universiteit van de toekomst – de productie en output laten dalen, de medewerkers- en studententevredenheid negatief beïnvloeden, de loyaliteit van deze gebruikersgroepen verminderen, het imago van de universiteit schaden en de concurrentiepositie voor het aantrekken van talentvolle studenten en wetenschappers verslechteren. Ook dit bedreigt uiteindelijk zowel de universitaire doelen als de (kennis)economie.

Alle genoemde bedreigingen voor de toekomst hebben zich ook afgelopen vijftien jaar – sinds de eigendomsoverdracht – al geuit. De (veel) hogere kapitaallasten als gevolg van grootschalige (vervangings)investeringen, de ingetrokken gebruiksvergunningen door veiligheidsproblemen, de aantrekkingskracht van gloednieuwe campussen in het buitenland, de verminderde productiviteit door disfunctionele gebouwen, gebouwen die niet meer passen bij de eisen van de hedendaagse student en wetenschapper: alle Nederlandse universiteiten hebben er al mee te maken gehad.

CONSTATERINGEN

Alvorens oplossingsrichtingen te schetsen, eerst een onderbouwing van het probleem aan de hand van enkele constatering op basis van onderzoek en diverse schriftelijke bronnen van de afgelopen twintig jaar.

Constatering 1: Bij de eigendomsoverdracht van het universiteitsvastgoed in 1995 kregen de universiteiten reeds te weinig middelen om in de vervangingsbehoefte te voorzien.

Ten tijde van de overdracht kon uit de leeftijdsopbouw van het universiteitsvastgoed in Nederland reeds worden afgeleid dat het overgrote deel van de gebouwenvoorraad direct of binnen een decennium vervangende investering behoefde. De briefwisseling tussen het ministerie van OCenW en de VSNU maakte rond 1995 duidelijk dat deze partijen het eens waren dat de overdracht gepaard ging met een exploitatietekort. Volgens OCenW was dat 90 miljoen gulden op jaarbasis, volgens de VSNU 130 miljoen gulden. Ten opzichte van het bedrag waarmee de lumpsum destijds werd opgehoogd voor de universitaire huisvesting – 170 miljoen gulden – hadden de universiteiten ruim 50% (OCenW) of ruim 75% (VSNU) extra moeten krijgen. Opvallend is dus dat ook OCenW het forse exploitatietekort ten tijde van de eigendomsoverdracht heeft erkend.

Constatering 2: In de periode 1995-2010 is het probleem verergerd door strengere eisen aan technische staat, hogere prestatie-eisen, mondiale concurrentie, meer onzekerheden in de instroom, hogere investeringskosten in vastgoed, kortere afschrijvingstermijnen, strengere financieringseisen en een lagere Rijksbijdrage.

De vrijheid om zelf over het universiteitsvastgoed te beslissen, heeft de universiteiten de kans gegeven om de campus – als verzamelterm voor gebouwen en terreinen – steeds meer als strategisch middel in te zetten. Tegelijkertijd is het managen van de campus een steeds complexere verantwoordelijkheid van de universiteiten geworden. De vastgoedopgave wordt beïnvloed door strengere technische eisen voor veiligheid en gezondheid, hogere kwaliteitseisen van zowel studenten als medewerkers, de invloed van ICT op de werkomgeving, meer onzekerheden in de (voorheen demografisch redelijk goed te voorspellen) studenteninstream, internationalisering en de mondiale concurrentie tussen universiteiten om de meest talentvolle studenten en wetenschappers.

Krappere budgettaire kaders

Tegelijkertijd zijn de budgettaire kaders krappere geworden door de reële daling van de Rijksbijdrage via de eerste geldstroom in combinatie met de reële prijsstijging van vastgoedinvesteringen. Ook het ontbreken van een huisvestingscomponent in de tweede geldstroom van universiteiten, terwijl er wel faciliteiten nodig zijn voor het uitvoeren van de bijbehorende activiteiten, heeft de kaders krappere gemaakt.

Hogere investerings- en exploitatielasten

De kapitaalintensieve investeringen – inclusief hoge exploitatielasten – in gebouwen, passend bij de universiteit van de toekomst, leiden tot steeds hogere kapitaallasten. Ook omdat investeringen niet meer in 30 jaar worden afgeschreven, maar het steeds grotere aandeel van installaties en inbouw in vastgoedinvesteringen in slechts 15 jaar, passend bij een realistische aanname van de functionele levensduur van de faciliteiten (en voorgeschreven door OCenW in de afschrijvingsrichtlijnen).

Meer problemen (te verwachten) bij financiering

De komende jaren kunnen we verwachten dat de financieringsbehoefte bij Nederlandse universiteiten sterk gaat toenemen. Een paar voorbeelden: de resultaten van diverse instellingen laten nu structurele tekorten zien, de wig tussen de financiering van de groei van het aantal ingeschreven studenten en het makro-kader neemt ieder jaar verder toe, het bestaande gebouwenbestand veroudert in rap tempo - technisch en functioneel - en er zal behoorlijk wat bijgebouwd, gerenoveerd of heringericht moeten worden om de groei en veranderende functionele eisen van de primaire processen onderwijs en onderzoek op te kunnen vangen. Universiteiten kunnen dit maar in beperkte mate zelf financieren vanuit hun eigen vermogenspositie. Vroeg of laat komt voor elke instelling het omslagpunt waarbij vreemd vermogen zal moeten worden aangetrokken.

Investeringsruimte wordt kleiner

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis is het moeilijker financiering te vinden voor investeringen. De banken stellen zich aanmerkelijk terughoudender op dan in het verleden en ze hebben de minimumeisen ten aanzien van de solvabiliteit geleidelijk wat opgetrokken. Met andere woorden, het is moeilijker geworden om aan geld te kunnen komen en de beschikbare investeringsruimte wordt in de praktijk kleiner, zeker nu de exploitatieresultaten verder onder druk komen te staan.

Geld lenen wordt duurder

Een ander belangrijk aspect is de zogenaamde cost of capital. De verwachting is dat de rente de komende jaren weer de weg omhoog zal gaan vinden. Een hogere rente betekent bij het aantrekken van vreemd vermogen een verhoging van de financieringslasten. Bovendien hebben de banken flinke risico-opslagen in rekening gebracht bovenop de overeengekomen rentepercentages. De verwachte trend voor de komende jaren is een stijging van de cost of capital. Dat werkt niet alleen kostprijsverhogend voor nieuwbouwinvesteringen, maar zal ook doorwerken in de huurprijzen van bestaande gebouwen.

Vershil tussen 'wat nodig' en 'wat beschikbaar' steeds groter

Hogere kwaliteitseisen en meer complexiteit in combinatie met krappere financiële kaders en hogere lasten ten gevolge van (de financiering van) vastgoedinvesteringen: de wig tussen wat nodig is en wat beschikbaar is, is groter dan ook. Diverse rapportages hebben dit gekwantificeerd, zoals een rapportage van de Commissie Koopmans in 1999 waarin een acute investeringsbehoefte van 1,5 miljard gulden werd onderbouwd. Het pleidooi voor een ophoging van de jaarlijkse lumpsum leidde uiteindelijk slechts tot een kapitaalinjectie van 40 miljoen euro, door de sector te besteden in de periode 2002-2005 aan investeringen in de meest noodzakelijk projecten ter bevordering van een gezonde en veilige werkplek.

Ondergrens wordt bepaald door slechte technische staat

Eind 2007 liet een onderzoek naar het Nederlandse universiteitsvastgoed onder andere zien dat ruim een derde deel technisch matig tot heel slecht scoort. Ongeacht de functionele veroudering ligt er dus – in ieder geval – een flinke collectieve opgave voor de herinvestering. Zelfs in het meest conservatieve scenario is een investeringsbehoefte van bijna 2 miljard euro noodzakelijk. Naarmate de tijd vordert zullen ook de gebouwen in redelijke staat herinvesteringen behoeven. De genoemde twee miljard vormt daarmee de ondergrens van de (directe) investeringsbehoefte. Met een acute investeringsbehoefte van minimaal twee miljard en de huidige financiële kaders kan dit grofweg worden vertaald in een jaarlijks exploitatietekort van minimaal 170 miljoen euro.

OPLOSSINGEN

Anno 2012 bestaat het exploitatietekort dus nog steeds, is de vastgoedopgave onveranderd groot en zoeken universiteiten gezamenlijk naar oplossingen. Hieronder volgen enkele oplossingsrichtingen die reeds ter tafel zijn gekomen bij de verenigde vastgoeddirecteuren en bij de bestuurders.

Oplossing A: opgave voor de universiteiten zelf: (A1) meer intern en extern delen en/of (A2) minder meters, effectiever gebruiken.

Een belangrijke oplossing die de universiteiten afgelopen jaren reeds hebben ingezet, is efficiënter ruimtegebruik. Dat betekent dus meer gebruikers per vierkante meter. Veel universiteiten hebben afgelopen jaren hun oppervlak teruggedrongen. Tegelijkertijd zijn de studentenaantallen toegenomen. Maar meer gebruikers per vierkante meter kan ook betekenen: meer externe (betalende) gebruikers toelaten, meer faciliteiten delen tussen faculteiten, meer laboratoria delen tussen universiteiten en werkplekken delen met collega's.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat een groot deel van de gebouwenvoorraad verouderd is. Een verouderde functionele kwaliteit en inflexibele structuren verhogen de investeringskosten die nodig zijn voor oplossingen voor het efficiënter gebruik.

Oplossing B: opgave voor belanghebbenden in de kenniseconomie: (B1) meer middelen afwegen tegen baten voor kenniseconomie en (B2) gunstige financieringsvoorwaarden

Het exploitatietekort benadrukt noodzakelijkerwijs de campus als kostenpost, maar dit is slechts één kant van de balans. Daarnaast is de campus voor een universiteit én voor een universiteitsstad een strategisch middel voor het bereiken van diverse doelen die de universitaire doelen overstijgen. Investerings in hoger onderwijs en de campus moeten daarom worden beschouwd in termen van kosten en baten binnen het lokale, regionale en zelfs nationale systeem van de kenniseconomie. De waarde van potentieel hoger opleiden voor het aantrekken van kennisintensieve bedrijvigheid, de economische spin-off van een universiteit in termen van startende bedrijven en gelieerde diensten en services, de bedrijvigheid die universiteiten met zich meebrengen – talloze bezoekers, congressen, vraag naar horeca en cultuur en de levendigheid in de stad door de veelkleurigheid van de universitaire populatie – zijn duidelijke voorbeelden van baten.

De conditie van universiteitsvastgoed in Nederland



4.480.000 m²

Belanghebbenden die deze baten als doelstellingen herkennen, zullen moeten worden aangesproken op hun (potentiele) rol in het systeem, zoals overheden en gelieerd bedrijfsleven in de lokale, regionale en nationale kenniseconomie.

Naast bekostigingsoplossingen met een (bedrijfs)economisch of maatschappelijk rendement, kunnen ook oplossingen worden gezocht in gunstige financieringsmogelijkheden via het Rijk. Universiteiten hebben eerder aangegeven dat vastgoedfinanciering via commerciële partijen doorgaans onwenselijk is, omdat de rendementseisen de kapitaalasten nog verder opvoeren en vergaande afhankelijkheid van commerciële partijen niet past bij de gewenste onafhankelijkheid van de (bedrijfsvoering van de) universiteit. Dit geldt ook voor vergaande oplossingen als sale-and-lease-back van (delen van) de campus. Gunstige financieringsvoorwaarden zullen daarom op rijksniveau moeten worden gezocht.

Samenwerkingsverbanden die gericht zijn op het delen van primaire taken (andere universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten, kennisintensieve bedrijven) en de bijbehorende huisvesting (aanbieders van studentenhuysvesting, sportcentra, horeca en culturele voorzieningen) hebben dan ook – gezien de gemeenschappelijke doelen en de efficiënte inzet van gemeenschappelijke middelen – veruit de voorkeur.

Al met al is duidelijk dat er keuzes gemaakt zullen moeten worden.

dr. ir. Alexandra den Heijer is universitair docent (TU Delft)

Dit artikel is eerder verschenen als een notitie voor de VSNU / Vereniging van Universiteiten, in samenwerking met en met dank aan Franc van Nunen (vastgoeddirecteur VU), Jeroen van Oort (VSNU), Dries Berendsen (vastgoeddirecteur UU), Kees Lansbergen (facilitair/vastgoeddirecteur EUR) en Ton Ruhe (financieel directeur VU) – meer achtergrondinfo via <http://managingtheuniversitycampus.nl>

Bronnen

- rapportage Commissie Koopmans (1999) over exploitatietekort universiteitsvastgoed
- brief van mr. M.J. Cohen aan VSNU (1993) rond eigendomsoverdracht universiteitsvastgoed
- brief van VSNU aan minister Ritzen, d.d. 1993, over exploitatietekort gerelateerd aan bekostiging
- overzicht van dertig actuele nieuwbouwprojecten (ter onderbouwing van investeringsniveau 1993)
- Den Heijer, Alexandra (2007) Universiteitsvastgoed in Nederland, rapportage in samenwerking met alle 14 Nederlandse universiteiten, Delft: TU Delft, december 2007.
- Den Heijer, Alexandra en Jackie de Vries, Trees Raas (2006), Bouwen aan de Kennisstad, hoger onderwijs als motor voor de stad in Nova Terra, november 2006.
- Den Heijer, Alexandra (2011), Managing the university campus – information to support real estate decisions (dissertatie), Delft, Eburon Academic Publishers.
- TU Delft (2010), Naar een duurzame campus, toekomstvisie hoger onderwijs (in opdracht van Agentschap NL, Ministerie EZ).