

## Universiteiten

Door dr. ir A.C. den Heijer en ir. L.B.S. van de Water





## Inhoud

|   |  |    |
|---|--|----|
| MANAGEMENT SAMENVATTING DEELSTUDIE UNIVERSITEITEN | 72   |    |
| 2.1   | OUDE SITUATIE  | 74 |
| 2.1.1   | Organisatie van universiteiten                           | 74 |
| 2.1.2   | Het oude systeem   | 75 |
| 2.1.3   | Eigenschappen van de vastgoedvoorraad van universiteiten | 76 |
| 2.1.4   | Voor- en nadelen van de oude situatie                    | 77 |
| 2.2   | NIEUWE SITUATIE  | 77 |
| 2.2.1   | Doelstellingen van de overdracht van vastgoed            | 77 |
| 2.2.2   | Het nieuwe systeem                                       | 78 |
| 2.3   | GEVOLGEN VAN DE SYSTEEMWIJZIGING                         | 78 |
| 2.3.1   | Transitieproces  | 78 |
| 2.3.2   | Effecten   | 80 |
| 2.3.3   | Terugkoppeling naar de doelstellingen                    | 84 |
| 2.4   | REFLECTIE  | 85 |
| 2.4.1   | Lessons learned  | 85 |
| 2.4.2   | Aanbevelingen  | 86 |
| 2.5   | BRONNEN  | 87 |

## Management samenvatting deelstudie universiteiten

Tot 1995 waren grond en gebouwen van universiteiten in eigendom van de Rijksoverheid. Het Rijk besliste of er nieuwe investeringen mochten worden gedaan, de universiteiten waren verantwoordelijk voor het onderhoud van de campus. De universitaire vastgoedvoorraad bestond voornamelijk uit een verzameling faculteitsgebouwen, (bijbehorende) laboratoria, werkplaatsen en administratieve kantoren. De totale omvang van de voorraad van 12 universiteiten – exclusief de Landbouwuniversiteit Wageningen die tot een ander ministerie behoorde – was 2 miljoen m<sup>2</sup> functioneel nuttig vloeroppervlak (fno), omgerekend ongeveer 3,3 mln m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo). De totale universitaire vastgoedvoorraad is vooral in de jaren zestig en zeventig enorm gegroeid; als reactie op snel stijgende studentenaantallen werd in die periode een aanzienlijke nieuwbouwpoging gerealiseerd, destijds grotendeels aan de rand van de stad.

*Oude situatie*

Ten tijde van de overdracht in 1995 zijn er grote kwaliteitsverschillen in de vastgoedvoorraden van verschillende universiteiten: van monumentale panden in binnensteden tot gebouwen op uitbreidingslocaties die het einde van hun functionele levensduur bereikt hebben. Dat laatste geldt rond 1995 gemiddeld voor de helft van de universitaire vastgoedvoorraad. Daarmee was in 1995 al duidelijk dat de verouderde vastgoedvoorraad nog in hetzelfde decennium forse her- en vervangingsinvesteringen behoefde.

Op 1 januari 1995 zijn de vastgoedportefeuilles overgedragen van het Ministerie van OCW naar de universiteiten. De zogenoemde operatie Integrale Verantwoording Huisvesting (IVH-operatie) was 'om niet' – de overdracht voor 'o euro' had ook verband met het achterstallig onderhoud en de behoefte aan herinvesteringen. Tegelijkertijd zijn de universitaire budgetten verhoogd met een component voor huisvesting, in totaal €77 miljoen (170 miljoen gulden), om in de komende herinvesteringen te kunnen voorzien (OCW, 1993). Destijds werd al berekend dat dit niet voldoende was. In 1999 werd dit door de Commissie Koopmans bevestigd en verder onderbouwd.

*Nieuwe situatie*

### *Autonomie met (te) weinig middelen*

Na de overdracht konden universiteiten zelf bepalen hoeveel middelen zij besteedden aan huisvesting en in welke gebouwen zij wilden investeren. Dit heeft universiteiten de vrijheid gegeven om zelf prioriteiten te stellen, wat veel kansen tot kwaliteitsverbetering bood en wat snelheid van handelen in de huisvestingsprocessen opleverde. Universiteiten gaven ook aan: autonomie is tijdwinst. Het wachten op de afwegingen en allocatiebeslissingen van het ministerie voor 1995 maakten universiteiten (tijdelijk) machteloos bij acute problemen in het huisvestingsproces. Na 1995 is de snelheid van handelen verbeterd, hoewel onderhandeling zich heeft verplaatst van 'ministerie versus universiteit' naar 'universiteit versus faculteit'. Autonomie met te weinig middelen kan als risico hebben dat niet de juiste prioriteiten worden gesteld voor het behalen van de primaire doelen. Dit kan in het uiterste geval de continuïteit van onderwijs en onderzoek in gevaar brengen, met consequenties voor de universitaire performance, inclusief de reputatie.

*Gevolgen*

### *Prikkel tot efficiënter ruimtegebruik*

De doelstelling van het OCW voor de overdracht was om meer efficiëntie te brengen in besteding van middelen. De veronderstelling was dat 'gedecentraliseerd kostenbesef' tot efficiënter ruimtegebruik zou leiden en dat universiteiten zelf het beste konden bepalen hoe middelen het meest doelmatig besteed konden worden (lees: optimaal bedragend aan de universitaire performance). Het probleem werd gelegd waar dit het meest ervaren wordt, en waar een oplossing de grootste invloed heeft.

*Scenario 'universiteit verlaat of verkoopt cultureel erfgoed' – vaak ook gerelateerd aan 'universiteit verlaat stad'*

Universiteiten kunnen onder invloed van hoge grondkosten, hoge huren of hoge exploitatielasten ook besluiten om cultureel erfgoed verlaten of te verkopen, omdat nieuwbouw op uitbreidingslocaties goedkoper is. Resultaat daarvan is doorgaans leegstand van dergelijke gebouwen. Overigens zijn er ook universiteiten die bewust 'cultureel erfgoed' terugkopen, zoals in Maastricht, Utrecht en Delft (Den Heijer 2011). Een goede afweging in samenwerking met lokale en regionale overheden is van belang, omdat doelen van beide partijen ermee gemoeid zijn.

*Efficiënter ruimtegebruik is een feit*

Ruim vijftien jaar na de overdracht kan op basis van onderzoek geconstateerd worden dat universiteiten inderdaad doelmatiger omgaan met ruimte en ook effectiever. Binnen de universiteit wordt een ruimte- en middelenprobleem eerder ervaren en eerder opgelost. De groei van het aantal studenten heeft hier ook aan bijgedragen.

*Huisvesting als strategisch bedrijfsmiddel*

Een voordeel van de overdracht voor de universiteiten is dat zij huisvesting meer als strategisch bedrijfsmiddel (hebben) kunnen inzetten. Dit is in de afgelopen vijftien jaar gebleken uit diverse vastgoedbeslissingen – toevoeging gebouwen, meer aandacht voor publieke ruimte – waarmee universiteiten zich hebben geprofileerd en onderscheiden ten opzichte van elkaar.

*Samenwerkingsverbanden*

Na de overdracht zijn universiteiten genoodzaakt zelf creatieve oplossingen te bedenken voor het bekostigingsprobleem, in combinatie met het achterstallig onderhoud. Daarom zijn zij diverse samenwerkingsovereenkomsten aangegaan op hun terrein of voor nieuwe gebouwen, om kosten te delen en bedrijfsrisico's te verminderen. De vraag is echter of deze risico's - die de continuïteit van onderwijs en onderzoek betreffen - alleen bedrijfsrisico's zijn. Is de universiteit de enige probleemeigenaar als de kwaliteit van onderwijs en onderzoek in gevaar komen?

*Bedrijfsrisico's zijn risico's voor de kenniseconomie*

In een notitie uit 2010 werden de bedrijfsrisico's van verouderde kennisinfrastructuur (waaronder laboratoria, onderwijsgebouwen en de academische werkomgeving) onderbouwd en werd tevens benadrukt dat deze risico's ook de economische groei, de aantrekkingskracht van stad, regio en land en de concurrentiekracht van meer dan de alleen de universiteiten kunnen beïnvloeden. Een zaak van nationaal belang waarop het Rijk wellicht meer (politieke) invloed zou willen uitoefenen.

*Scenario 'achterstallig onderhoud schaadt concurrentiekracht*

Uit Brits onderzoek in 2011 blijkt dat 36% van de studenten aangeeft "op basis van de fysieke omgeving niet voor een bepaalde universiteit heeft gekozen. Letterlijk geciteerd: "The last year research has shown that 36% of British students rejected a university due to the quality of its estate" (results student surveys 2011, HEDQF, UK). Ander onderzoek bevestigt de 'dissatisfier' functie van huisvesting: de positieve invloed is moeilijk te bewijzen, maar onderzoek bewijst wel een negatieve invloed van de fysieke omgeving op productiviteit en – in dit geval – ondersteunend vermogen en concurrentiekracht (o.a. Den Heijer 2011).

Op landniveau: in Frankrijk heeft de Rijksoverheid recentelijk besloten tot een financiële injectie van 5 miljard, om in een selectie van campussen te investeren (Opération Campus). Dit terwijl Frankrijk ook stapsgewijs het eigendom overdraagt aan de universiteiten zelf. Het Franse ministerie van Hoger Onderwijs en Onderzoek (MESR) is zich bewust van de risico's van verouderde infrastructuur.

*Lessen*

Voorzien had kunnen worden dat een voorraad met vooral gebouwen uit de jaren 60 en 70 na 1995 veel vervangingsinvesteringen zouden vragen. Het Rijk had met het decentraliseren van dit 'probleem' ook meer expertise, middelen en 'tools' mogen decentraliseren om dit probleem op te lossen. Creatieve oplossingen en samenwerkingsverbanden voor efficiënter ruimtegebruik kunnen namelijk op gespannen voet staan met primaire doelen. De belangrijkste les is dat de rijksoverheid betrokken moet blijven, in welke vorm dan ook, bij de belangrijkste middelen die bijdragen aan het bereiken van haar kerndoelen.

## 2.1 Oude situatie

### 2.1.1 Organisatie van de universiteiten

Er zijn in Nederland veertien universiteiten, waaronder een universiteit voor afstandsonderwijs (de Open Universiteit). De universiteiten accommoderen eind 2010 gezamenlijk meer dan 244.000 studenten en 43.000 medewerkers, waarvan er 24.000 academici zijn (VSNU, 2007).

Negen universiteiten zijn brede universiteiten, zij geven onderwijs en doen onderzoek over de volle breedte van het spectrum, verdeeld in 7 sectoren: economie, gezondheidszorg, gedrag en maatschappij, natuurwetenschap, recht, techniek en taal en cultuur. Daarnaast zijn er vier gespecialiseerde universiteiten. De 3 Technische Universiteiten Delft, Twente en Eindhoven en De 'landbouwuniversiteit' Wageningen. Dit is overigens de enige universiteit die wordt gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV). Alle andere universiteiten worden gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (Eurydice, 2010; OCW, 2009).

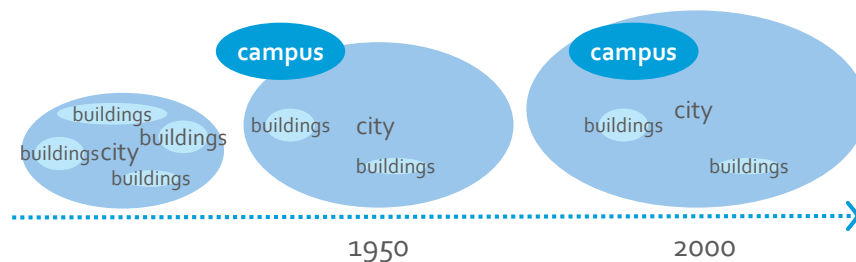


Figuur 2.1: universiteiten in Nederland (Den Heijer, 2011)

De oudste universiteiten in Nederland zijn ontstaan in de zestiende en zeventiende eeuw: Leiden (1575), Franeker (1585-1811), Groningen (1614), Amsterdam (1632) en Utrecht (1636).

De Nederlandse universiteiten zijn in de loop der tijd veranderd (zie figuur 2). Voor 1900 en enkele decennia erna waren universiteiten kleine instituten die geïntegreerd waren met het stadscentrum en alleen toegankelijk voor de elite. In de jaren vijftig, zestig en zeventig zijn de campussen ontstaan aan de rand van de (binnen)steden welke anno 2012 zijn uitgegroeid tot grote kennisinstituten voor massa's studenten en academici waardoor de campussen weer onderdeel uitmaken van het stedelijk weefsel.

Figuur 2.2: Ontwikkeling van de universiteit door de jaren heen. (Den Heijer, 2011)



In onderstaande tabel 2.1 is de omvang van de universiteiten in 1990 te zien.

Tabel 2.1: De omvang van de WO-instellingen (Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek, 1991) (bestandsopgave 1-1-1990)

| Bestand 1990<br>FNm <sup>2</sup> | Aantal inst. | FNm <sup>2</sup> totaal | perc. Van<br>Bestand 1990 |
|----------------------------------|--------------|-------------------------|---------------------------|
| 30.000-75.000                    | 2            | 81.075                  | 4                         |
| 75.000-150.000                   | 3            | 340.059                 | 17                        |
| 150.000-200.000                  | 3            | 530.490                 | 26                        |
| >200.000                         | 4            | 1.050.832               | 52                        |
| <b>Totaal</b>                    | <b>12</b>    | <b>2.002.456</b>        | <b>100</b>                |

### 2.1.2 Het oude systeem

Tot 1995 waren de universiteitsgronden en gebouwen in eigendom van de overheid. Hiermee ook de verantwoordelijkheden. Een belangrijke periode was van 1960 tot 1975, de tijd waarin de overheid veel heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van onderwijs en onderzoek, dit in lijn met de Humboldt generatie (Van der Zanden, 2009).

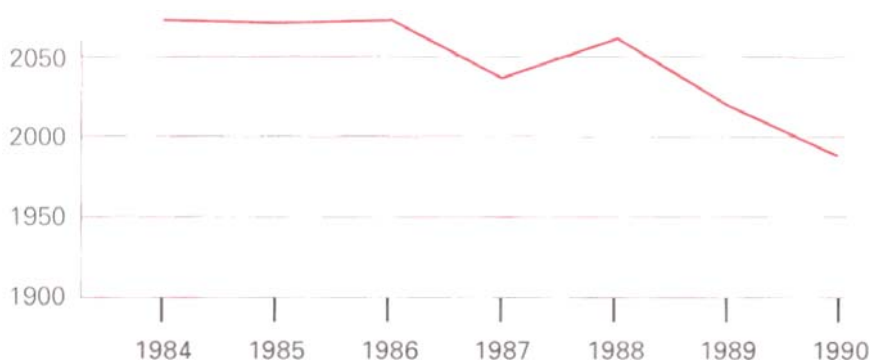
Dit heeft er mede voor gezorgd dat tussen 1960 en 1975 de universiteitscampussen enorm groeiden en uitweken naar de periferie van de stad. De overheid gaf in die tijd veel uit aan onderwijs en financierde vele nieuwe gebouwen. De universiteiten onderhielden de bestaande campus en de overheid besliste of er nieuwe investeringen werden gedaan. Het financieringssysteem van de campus hield alleen rekening met het onderhoudscomponent welke was gebaseerd op het vloeroppervlak dat universiteiten gebruikten in die tijd. Een nadeel van dit systeem was dat het geen stimulans gaf voor efficiënt gebruik: minder vloeroppervlak gaf als resultaat minder middelen. In 1988 werd dit systeem gewijzigd.

Op zoek naar normen voor ruimtegebruik werd WORM (Wetenschappelijk Onderwijs Ruimtebehoefte Model) in 1988 geïntroduceerd als een instrument voor het programmeren van nieuwe gebouwen en het beoordelen van de huidige campus. WORM is een ruimtevraag model voor universiteiten met opgenomen normen voor educatieve ruimte, kantoorruimte en laboratoriumruimte. Vanaf 1988 werd het budget voor de campus op basis van deze berekende ruimtebehoefte berekend, onafhankelijk van het werkelijke 'ruimteaanbod': het vloeroppervlak werkelijk in gebruik van de universiteit.

Voor WORM was het aantal ingeschreven studenten de hoofdvariabele. In 1993 werd het aantal diploma's toegevoegd aan het ruimtevraag model HOBEEK (Jongbloed & Salerno, 2003). Hierdoor werden budgetten gebaseerd op zowel input- als outputgegevens. De focus van de financiering verschoof hierdoor van het opvangen van de universitaire bevolking -studenten en personeel- naar ondersteuning van de prestaties van de universiteit, gemeten in de hoeveelheid en de kwaliteit van de output.

Bij aanvraag van nieuwe huisvestingprojecten dienden alle universiteiten nieuwbouwprojecten in bij het OCW. Het OCW beoordeelde uiteindelijk welk project geld zou ontvangen voor nieuwe huisvesting op basis van noodzaak en met behulp van normen voor de ruimtegebruik en investeringsniveaus. Universiteiten concurreerden op deze manier om nieuwbouw.

Het huisvestingsbeleid van het WO werd in de tweede helft van de jaren tachtig gekenmerkt door het inzetten van krimpoperaties. De uitvoering van krimpprojecten, die veelal gepaard gingen met omvangrijke schuifoperaties en die dan ook forse investeringen met zich meebrachten, vergden over het algemeen een gefaseerde aanpak. De definitieve effecten voor het ruimtebestand van de in gang gezette krimpprojecten zijn als gevolg daarvan pas op langere termijn zichtbaar. Bovendien is bij grote schuifoperaties, voorafgaand aan de uiteindelijke reductie van het ruimtebestand, vaak eerst een tijdelijke toename van het oppervlak waar te nemen. In figuur 2.3 is te zien dat vanaf 1987 de krimp daadwerkelijk gestalte heeft gekregen. (Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek, 1991)



Figuur 2.3: krimp vanaf 1987 (Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek, 1991)

### 2.1.3 Eigenschappen van de vastgoedvoorraad van universiteiten

Ten tijde van de overdracht was de omvang van de totale portefeuilles (12 universiteiten, exclusief Wageningen die tot een ander ministerie behoorde) 2 miljoen m<sup>2</sup> fno (omgerekend ongeveer 3,3 mln m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak). De grootte van de portefeuilles is vooral in de jaren zestig en zeventig enorm toegenomen door genoodzaakte nieuwbouw in verband met extreme toename van studentaantallen.

De omvang van de vastgoedportefeuilles omvatte in 2007 4,5 miljoen m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak en 1.200 hectare aan grondoppervlak. Dit was inclusief Wageningen Universiteit en de Open Universiteit.

De universiteitsportefeuilles bestaan voornamelijk uit faculteitsgebouwen en servicegebouwen. De staat van de gebouwen verschillen onderling sterk. Zo zijn er monumentale panden die niet aan de klimaateisen voldoen maar wel een uitstralend beeld vormen voor de universiteit. Ook zijn er panden uit de jaren zestig die een renovatie nodig hebben.

In 1995 was duidelijk dat de verouderde vastgoedvoorraad nog in hetzelfde decennium een zeer grote her- en vervangingsinvestering behoefde.

De technische staat van de panden zijn voor 37% van de gevallen onvoldoende met een conditiescore van matig, slecht of heel slecht (zie tabel 2.2). Deze 37% staat voor 1,66 miljoen m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak.

De zogenaamde tekort-instellingen in het WO zijn de instellingen die op grond van de thans bekende studentenaantallen een duidelijk ruimtetekort hebben. Dit zijn de EUR, RL en de KUB.

*Kwantitatief: grootte van de portefeuille*

*Kwalitatief: soort vastgoedobjecten en staat van de panden*



Tabel 2.2: Geaggregeerde conditiescore (in grote lijnen) van universiteitsvastgoed in Nederland (Den Heijer, 2011)

| aantal m <sup>2</sup> | percentage  | conditie score | percentage | aantal m <sup>2</sup> cumulatief |
|-----------------------|-------------|----------------|------------|----------------------------------|
| 180.000               | 4%          | zeer slecht    | 4%         | 180.000                          |
| 510.000               | 11%         | slecht         | 15%        | 690.000                          |
| 970.000               | 22%         | matig          | 37%        | 1.660.000                        |
| 1.010.000             | 22%         | redelijk       | 60%        | 2.670.000                        |
| 1.0310.000            | 29%         | goed           | 89%        | 3.980.000                        |
| 500.000               | 11%         | uitstekend     | 100%       | 4.480.000                        |
| <b>4.480.000</b>      | <b>100%</b> |                |            |                                  |

Tabel 2.3: Het ruimtebestand WO in FNm2, 1984-1990. Ruimtegebruik van de universiteiten van 1984 tot 1990 (Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek, 1991)

|      | tekort- instellingen | overschot-instellingen | totaal    |
|------|----------------------|------------------------|-----------|
| 1984 | 151.603              | 2.074.056              | 2.225.659 |
| 1985 | 166.623              | 2.072.401              | 2.239.024 |
| 1986 | 167.096              | 2.075.044              | 2.242.140 |
| 1987 | 172.048              | 2.043.177              | 2.215.225 |
| 1988 | 171.264              | 2.057.093              | 2.228.357 |
| 1989 | 173.973              | 2.024.791              | 2.198.763 |
| 1990 | 176.681              | 1.992.488              | 2.169.169 |

De overige instellingen worden in dit verband overschot-instellingen genoemd. De gegevens hebben betrekking op eigendom- en huur-FNm2.

#### 2.1.4 Voor- en nadelen van de oude situatie

De volgende punten kunnen als nadelen worden beschouwd van het oude systeem:

1. Geen stimulans voor efficiënt ruimtegebruik, minder m<sup>2</sup> betekent minder middelen.
2. Concurrentie tussen de universiteiten wie nieuwbouw krijgt
3. Aanvraag bij ministerie kost tijd - geen snelheid van handelen
4. Geen kostenbesef (over huisvesting) bij universiteiten
5. Relatie tussen investeringskosten en exploitatiekosten wordt niet gelegd

Daarnaast kunnen de volgende voordelen van dit systeem worden genoemd:

1. Ministerie heeft (portefeuille)overzicht
2. Beslissingen kunnen aan overheidsbeleid worden getoetst
3. Kennis over vastgoedbeslissingen gecentraliseerd (is doelmatig)
4. Ministerie is betrokken bij en medeverantwoordelijk voor problemen bedrijfsvoering (inclusief huisvesting)

## 2.2 Nieuwe situatie

### 2.2.1 Doelstellingen van de overdracht van vastgoed

Doelstelling van de overdracht was de universiteiten te prikkelen een optimale afweging te maken bij investeringen en exploitatiekosten in de huisvesting, door de verantwoording van huisvesting bij de universiteiten te leggen. Hierdoor zijn universiteitsbesturen genoodzaakt efficiënter om te gaan met de financiën

en ruimtegebruik. Doordat universiteiten zelf het vastgoed managen kunnen efficiëntie en financiën op elkaar afgestemd worden. Een indirecte reden voor de overdracht voor de universiteiten is dat zij zich wilden profileren door ook de huisvesting in te zetten als middel, naast onderwijs en onderzoek.

### 2.2.2 Het nieuwe systeem

Op 1 januari 1995 zijn de vastgoedportefeuilles overgedragen van het OCW naar de universiteiten. De operatie Integrale Verantwoording Huisvesting (IVH-operatie) was hier verantwoordelijk voor. De portfolio's zijn voor o euro overgedragen gezien de komende herinvesteringen in het vastgoed uit de jaren zestig en zeventig. Met de overdracht van het vastgoed zijn ook de verantwoordelijkheden daarvoor overgedragen aan de universiteiten. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, zijn daartoe de universitaire budgetten verhoogd met een component voor huisvesting, met een bedrag van €77 miljoen (170 miljoen gulden), om in de komende herinvesteringen te kunnen voorzien (OCW, 1993).

De IVH-operatie vloeit voort uit de aanbevelingen uit het Heroverwegingsrapport, en het standpunt dat de regering daarover in 1991 innam. De operatie behelst een drietal aspecten: de decentralisatie van huisvestingstaken, de overdracht van het economisch claimrecht van het onroerend goed en, daarmee samenhangend, de invoering normatieve vergoeding van alle huisvestingslasten binnen de lumpsum (OCW, 1993).

Het nieuwe systeem zorgt voor veranderingen in het proces. De universiteiten zelf bepalen nu wanneer zij investering doen in de huisvesting en welk bedrag daarmee gepaard gaat.

Er is nog wel veel interactie tussen de universiteiten en de overheid. De universiteiten hadden namelijk veel specifieke vastgoedkennis (nog) niet in huis.

## 2.3 Gevolgen van de systeemwijziging

### 2.3.1 Transitieproces

Voor de overheid kwam de overdracht op zich op een goed moment. Het was namelijk de begin periode van een tijd waarin vele universiteitsgebouwen uit de jaren zestig en zeventig herinvesteringen nodig hadden. De universiteiten moesten nu zelf prioriteiten stellen voor hoe hiermee om te gaan.

De eigendomspositie die universiteiten vanaf 1995 hadden hebben ze volop benut. Toch zijn de bedreigingen die campuseigendom met zich meebrengen aanwezig geweest de afgelopen vijftien jaar.

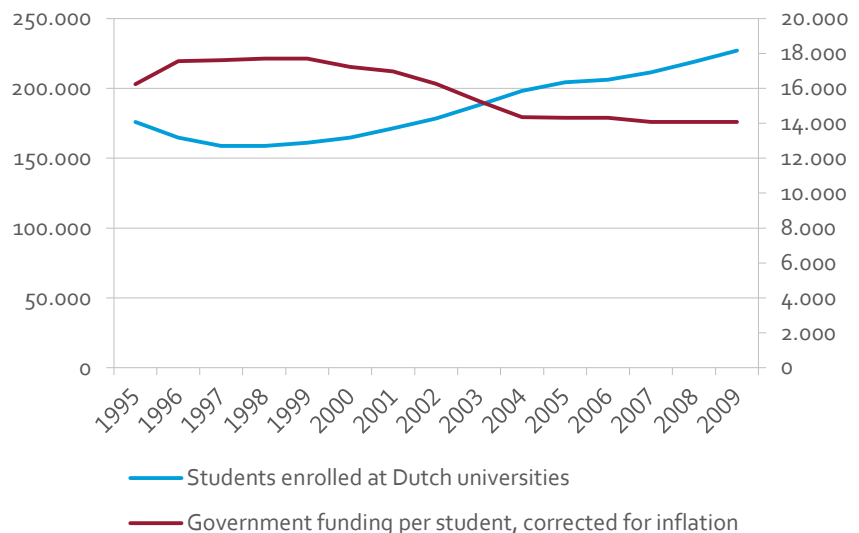
De eigendomsoverdracht in 1995 gaf de universiteiten de volledige verantwoordelijkheid over hun grond en gebouwen. Dit betekende een nieuw tijdperk voor campusmanagement, met niet alleen financiële verantwoordelijkheid voor nieuwe campusprojecten, maar ook voor de totale huisvestingskosten en de waardeontwikkeling van de campus. Campusmanagers erkennen dat deze verantwoordelijkheid tot nieuwe, complexere taken leidde, met een grotere behoefte aan benchmarking – van zowel de vastgoedvoorraad, het ruimtegebruik en de huisvestingskosten – en het gezamenlijk genereren van managementinformatie (eind jaren negentig). Dit werd bevestigd met onderzoek naar de campusstrategieën van de Nederlandse universiteiten naar gemeenschappelijke problemen, uitdagingen en oplossingen. In die tijd, rond 2000, pleitten de Nederlandse campusmanagers (verenigd in het HOI–Huisvestingsoverleg Instellingen) voor meer gemeenschappelijk onderzoek, op fysieke, financiële, functionele en organisatorische aspecten. Gezamenlijk konden zij de gewenste collectieve managementinformatie genereren. Het eerste onderzoek leverde al voldoende informatie om in de jaren daarna structureler te gaan benchmarken op zowel gebouw- als voorraadniveau. De belangrijkste variabelen voor het genereren van managementinformatie bleken vloeroppervlak – in m<sup>2</sup>, kwaliteit en functie – en kosten en baten voor zowel gebruikers als de organisatie. (Den Heijer & De Vries, 2004)

Sinds 1995 hebben universiteiten veel gebruik gemaakt van de kansen van het campuseigendom. Echter, de risico's van campuseigendom hebben zich in de afgelopen vijftien jaar ook geuit. Het niet in staat zijn om de campus van de toekomst en het achterstallige onderhoud te financieren zijn onderwerpen op de agenda van (collectieve) campusmanagers, universiteitsbestuurders en de VSNU (Vereniging van Universiteiten). In 1999 heeft een commissie onderzoek verricht naar de universitaire bedrijfsmiddelen en de benodigde middelen om die middelen functioneel te houden (Commissie Koopmans, 1999). Er werd geconcludeerd dat de universiteiten honderden miljoenen te weinig kregen om de noodzakelijke investeringen te financieren. Hoewel overheid en universiteit deze 'noodzakelijke investeringen' anders kunnen interpreteren, is de kloof tussen de benodigde middelen en de werkelijke budgetten te groot om te negeren. Naar aanleiding van die constatering ontvingen de universiteiten een incidentele financiële injectie van 40 miljoen euro, voor alle universiteiten en gespreid over de periode 2002-2005 (VNSU, 2010), om de kosten van de meest urgente projecten te dekken, bijvoorbeeld het bevorderen van de veiligheid op de campus en het creëren van een gezonde(re) werkomgeving.

Omdat het bij een incidentele financiële injectie bleef, werden overige noodzakelijke investeringen voor de campus gefinancierd met middelen die bedoeld zijn voor onderwijs en onderzoek. Het lumpsum budgetsysteem laat de doelmatigheidsbeoordeling van investeringen over aan het universiteitsmanagement. Een voordeel van dit systeem is dat de universiteiten gedwongen worden om elk project grondig te evalueren en de voordelen ervan op te wegen tegen de voordelen van alternatieve beleggingen. Dit moedigt efficiënt ruimtegebruik aan en bevordert het bedenken van creatieve oplossingen om daarmee extra middelen te verkrijgen. Maar het kan ook gevaar opleveren voor de primaire processen van de universiteit, indien een aantal noodzakelijke verbeteringsprojecten blijven liggen en de slechte staat van de gebouwen de prestaties van de universiteit begint te beïnvloeden. Tegelijkertijd was er een daling van de overheidsfinanciering – geconstateerd door de Nederlandse vereniging van universiteiten (VNSU, 2006) - waardoor er de druk op bestuurders en de allocatie van middelen nog groter werd. Ze moeten de kosten van het niet investeren in de campus opwegen tegen de kosten van het niet investeren in onderwijs en onderzoek.

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) studenteninstroom, internationalisering en de mondiale concurrentie tussen universiteiten om de meest talentvolle studenten en wetenschappers.

Figuur 2.4: Aantal ingeschreven studenten en rijksbijdrage per student.



### Daling van de overheidsfinanciering van Nederlandse universiteiten en hun campussen sinds 1995

Sinds 1995 is de overheidsfinanciering van het onderwijs en onderzoek gedaald van 0,76 procent van het bruto nationaal product (BNP) naar 0,62 procent. Een gevolg hiervan is dat de jaarlijkse overheidsuitgaven voor onderwijs per student zijn gedaald met € 800 over de periode 1995-2005: van € 5.650 naar € 4.850. Met meer dan 200.000 studenten in het systeem gaat het dan om € 160 miljoen minder budget, dat bij gelijke kosten uit andere bronnen moet worden geput. Een soortgelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden voor onderzoek, waarvoor de overheidsfinanciering is gedaald van 0,39 procent van het BNP naar 0,29 procent sinds 1995. Bij gelijkblijvende kosten van onderzoek, betekent dit een financieringstekort van circa € 500 miljoen. Andere bronnen wijzen op een daling van de overheidsfinanciering van 33% sinds 1981. Dit terwijl de kosten voor onderwijs en onderzoek in veel gevallen en door een aantal ontwikkelingen alleen maar toenemen. (VSNU, vertaald)

De twee grafieken in figuur 2.4 laten zien dat, terwijl het aantal studenten stijgt, de overheidsfinanciering per student is gedaald (gecorrigeerd voor inflatie).

De VSNU heeft - ondersteund door onderzoeksrapporten van diverse commissies (Koopmans in 1999, Gerritse in 2009) - het volgende gesteld:

- Op het moment van de overdracht was er al een kloof tussen de middelen die de Nederlandse universiteiten nodig hadden en de middelen die ze kregen voor de campus (ongeveer € 77 miljoen per jaar), gebaseerd op de leeftijd van de Nederlandse campus en de nodige investeringen voor vervanging en herinvestering.
- Het ministerie van OCW gaf aan dat het jaarlijkse verschil € 40 miljoen was, de VSNU gaf een gat van € 60 miljoen aan; zij erkenden beide de behoefte aan een respectievelijk 50% en 75% groter budget, ten opzichte van de € 77 miljoen die de universiteiten gezamenlijk ontvingen.
- Hoewel de bedragen verschillen, waren het ministerie en de VSNU het in ieder geval over eens dat er een financieringsprobleem voor de campus (van de toekomst) was.

Het tekort werd reeds erkend aan direct na de eigendomsoverdracht in 1995 en is sindsdien alleen maar toegenomen vanwege de strengere veiligheids- en beveiligingseisen, stijgende student verwachtingen, meer nadruk op ICT, hogere kosten van vervanging, kortere afschrijvingstermijnen van investeringen, als gevolg van kortere functionele levenscycli van de installaties en het interieur, die ook zijn uitgegroeid tot een groter deel van de totale investering in gebouwen van de universiteit (COTF organisatie, 2006; Den Heijer, 2002, 2007a, 2007b). Bovendien, heeft de kredietcrisis van 2008 en de daarop volgende economische crisis het moeilijker gemaakt om vreemd vermogen aan te trekken van banken, ondanks de triple-A-rating van de Nederlandse universiteiten (Den Heijer et al., 2010).

#### 2.3.2 Effecten

De rijksbijdrage per student is afgenomen, terwijl de studenteninstroom is toegenomen.

Het aantal studenten is van 175.000 in 1995 gestegen tot 230.000 in 2009. In 2011 waren dit er ongeveer 244.000 (VNSU, 2011). Ondanks deze toename van studentaantallen is de financiering vanuit de overheid niet gestegen. Deze is per student afgenomen van bijna 18.000 in 1998 tot 14.000 in 2009 (rijksbijdrage per student).

In 1999 is er door de Commissie Koopmans onderzoek gedaan naar het structurele exploitatietekort van universiteitsvastgoed. Daaruit is geconcludeerd dat er miljoenentekorten waren voor de nodige investeringen in de campussen (Commissie Koopmans, 1999).

In november 2009 is er een werkgroep vanuit de HOI gevormd om de economische risico's van verouderde kennisinfrastructuur onder de loep te nemen. Door de werkgroep zijn twee constatering gemaakt (zie vorig kader) en daarbij twee oplossingsrichtingen benoemd (Den Heijer et al., 2010):

**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 gebouwen voorraad direct of binnen een decennium vervangende investeringen behoefde. De briefwisseling tussen het ministerie van OCW en de VSNU maakte rond 1995 duidelijk dat deze partijen het eens waren dat de overdracht gepaard ging met een exploitatietekort. Volgens OCW was dat €41 miljoen (90 miljoen gulden) op jaarbasis, volgens de VSNU €59 miljoen (130 miljoen gulden). Ten opzichte van het bedrag waarmee de lumpsum destijds werd opgehoogd voor de universitaire huisvesting – €77 miljoen (170 miljoen gulden) – hadden de universiteiten ruim 50% (OCW) of ruim 75% (VSNU) extra moeten krijgen. Opvallend is dus dat ook OCW 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) studenteninstroom, internationalisering en de mondiale concurrentie tussen universiteiten om de meest talentvolle studenten en wetenschappers.

*Oplissing 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. De ratio m<sup>2</sup> per gebruiker moet omlaag en dat kan zowel door de m<sup>2</sup> te reduceren als door het aantal gebruikers te verhogen. Vele universiteiten hebben afgelopen jaren hun oppervlak teruggedrongen. Tegelijkertijd zijn de studentenaantallen toegenomen. Maar meer gebruikers per m<sup>2</sup> kan ook betekenen: meer externe (betalende) gebruikers toelaten, meer faciliteiten delen tussen faculteiten, meer laboratoria delen tussen universiteiten en werkplekken delen met collega's (minder eigen territorium). Hieronder zijn enkele voor- en nadelen te vinden van deze oplossingen (+/-).

- meer delen betekent minder vrijheden in gebruik
- meer delen betekent cultuuromslag: geen exclusief gebruik, minder of geen eigen territorium
- minder eigen territorium kan negatieve invloed hebben op identiteit (of imago) van de universiteit
- kan onwenselijk zijn in mondiale concurrentie (in vergelijking met andere campussen)
- + meer delen is zeker wenselijk in kader van 'duurzame campus' en CO<sub>2</sub> reductie
- + delen van laboratoria, faciliteiten en werkplekken bevordert multidisciplinaire samenwerking en 'community building' op de campus en binnen de universiteit
- + minder meters en meer gebruikers geeft (bij gelijke middelen) mogelijkheid tot investeren in meer kwaliteit per m<sup>2</sup>.

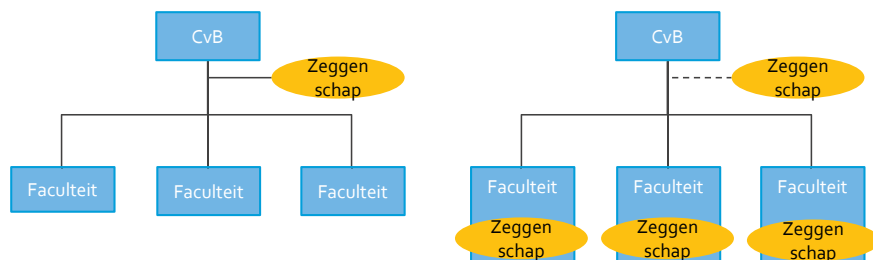
*Oplossing B: opgave voor belanghebbenden in de kenniseconomie: (B1) meer middelen afwegen tegen baten voor kenniseconomie en (B2) gunstige financieringsvoorwaarden*

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 derhalve worden beschouwd in termen van kosten en baten binnen het lokale, regionale en zelfs nationale systeem van de kenniseconomie. De waarde van hoger opgeleiden 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 campus maakt een universiteit 'plaats afhankelijk': iets wat paradoxaal genoeg steeds belangrijker wordt voor processen als onderwijs en onderzoek die relatief plaats onafhankelijk kunnen worden verricht, maar die ook sterk afhankelijk zijn van samenwerking en (toevallige) ontmoeting.

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

### Sturingsmogelijkheden op vastgoed en autonomie

Zowel door gespecialiseerde vastgoedorganisatie universiteit breed als door een dienstverlenend deel van de lijnorganisatie.



### Inrichting organisatie

*Figuur 2.5: centralisatie van zeggenschap (links) versus decentralisatie van zeggenschap (rechts) (Bank & Den Heijer, 2004)*

Bank en Den Heijer (2004) concluderen over de inrichting van de vastgoedorganisatie dat universiteiten een afweging dienen te maken tussen de verschillende vormen van toegevoegde waarde van corporate real estate management en prioriteiten moeten stellen. Men dient, uitgaande van de eigen, specifieke context, na te gaan welke elementen van toegevoegde waarde men het liefst gerealiseerd zou willen zien – kostenbesparing, imago-ondersteuning, gebruikerstevredenheidsverbetering of duurzame ontwikkeling – en aan de hand daarvan een invulling te geven aan de organisatie van het universitair vastgoedmanagement.

Naarmate de portefeuille groter is, zullen er meer taken worden gecentraliseerd (vanwege de schaalvoordelen), onder andere de benodigde expertise op het terrein van opdrachtgeverschap.

Met de decentralisatie van ministerie naar universiteit is de huurder-verhuurder relatie een niveau lager komen te liggen: de onderhandelingen over 'extra ruimte' of 'meer kwaliteit' hebben zich verplaatst (van ministerie versus universiteit) naar universiteit versus faculteit of dienst.

Een centrale vastgoedafdeling zal faculteiten en andere gebruikers willen confronteren met de kosten van ruimtegebruik. Ook bij universiteiten hebben

De discussie over nut en noodzaak van vastgoedbeslissingen heeft zich na de overdracht verplaatst, van buiten de universiteit (tussen ministerie en universiteit) naar binnen de universiteit (tussen universiteit en faculteit). De rol van de overheid bij de toewijzing van middelen is dus overgenomen door het universiteitsbestuur, dat de middelen toewijst aan faculteiten en instituten. Voor het College van Bestuur is dit om verschillende redenen een ingewikkeld proces. In de eerste plaats is de overheidsfinanciering afgenomen en daarmee is er nog meer onder druk komen te staan op de verantwoording van campusbeslissingen: de kosten en baten van investeringen in de campus moeten direct worden afgewogen tegen de investeringen in onderwijs en onderzoek. Zonder de juiste managementinformatie en tools is het moeilijk om te beoordelen of de kosten van een project hoog zijn – bijvoorbeeld ten opzichte van vergelijkbare projecten - en of de kosten zullen worden 'terugverdiend' met lagere exploitatielasten, hogere baten en andere behaalde doelstellingen. Beleidsmakers en campusmanagers hebben steeds meer behoefte aan dergelijke instrumenten voor het vergelijken van alternatieve investeringen.

Terwijl alle universiteiten reeds ten tijde van de eigendomsoverdracht dezelfde soort managementinformatie nodig hadden, ging de overdracht van de eigendom niet gepaard met het delen van informatie – via een gezamenlijk platform of expertisecentrum - of het leveren van interuniversitaire ondersteuning voor vastgoedbeslissingen. Integendeel: universiteiten ontwikkelden op maat gemaakte databases en administraties voor de campusgegevens. Gaandeweg bleek voor de communicatie met verschillende stakeholders meer transparantie in de administraties noodzakelijk. Pas jaren later, toen de universiteiten steeds meer waarde gingen hechten van het delen van managementinformatie, maakten deze aangepaste administraties het juist erg moeilijk om gegevens te makkelijk kunnen vergelijken. Dit terwijl de informatiebehoefte voor elke instelling praktisch hetzelfde was.

De link met het organisatorische perspectief verlegde de focus naar 'de toegevoegde waarde' van vastgoed voor de universitaire doelen en de behoefte om de prestaties van de universiteit meetbaar te maken. Beleidsmakers eisten referenties - best practices - van andere universiteiten: welke concepten hebben andere universiteiten met dezelfde doelen reeds geïmplementeerd en wat zijn hun ervaringen? Dit resulteerde in de vraag naar meer goed gedocumenteerde referenties van gebouwen met vergelijkbare prestatie-indicatoren.

de meeste vastgoedorganisaties een huurder-verhuurder model, waarbij huur wordt doorberekend per gebruikte m<sup>2</sup>

Dit type kostendoorberekeningsmodellen hebben ruimtegebruik soms ook 'onverantwoord' verlaagd - met risico dat productiviteit of imago werd geschaad om kosten te besparen.

Bij de overdracht van het vastgoed is de kennis van vastgoedmanagement niet direct overgenomen. Universiteiten hebben zelf deze kennis moeten ontwikkelen (in huren van de kennis bij OCW).

Ook onderzoek van MIT's Project Office (MITPO, 1999) gaf aan dat zowel eigendom als huur voor- en nadelen hebben, volgens universiteiten uit verschillende landen die zij onderzochten (o.a. Oostenrijk, Duitsland, Zweden en Nederland). Universiteiten die eigenaar zijn van hun gebouwen geven aan tevreden te zijn met de autonomie die dat oplevert (De Jonge et al., 2000), terwijl het huurmodel met een centrale managementorganisatie voordelen heeft voor het delen van specialistische kennis voor het managen van een campus, zoals in Duitsland en in Zweden (Akademiska Hus, 2010a, 2010b).

Uit interviews met Nederlandse universiteiten (Den Heijer, 2007b, 2011) blijkt in ieder geval dat het huren van universiteitsvastgoed van commerciële partijen ongewenst is. Dit heeft te maken met de onzekerheden aan de vraagkant: fluctuaties in studentenaantallen, reorganisaties van faculteiten, veranderende eisen vanuit onderwijs en onderzoek. Hoe hoger de risico's hoe hoger de rendementseis die een commerciële partij zal stellen. Het delen van managementtaken kan echter wel interessant zijn.

Afgelopen decennia is het ruimtegebruik efficiënter geworden, wat zowel af te leiden is uit portefeuillecijfers (Den Heijer, 2007b) en uit gegevens van nieuwe gebouwen (Den Heijer, 2007a). De kwaliteit van de m<sup>2</sup> is omhoog gegaan, waarmee ook een aanzienlijk investeringsbedrag gemoeid is.

*Efficiëntie en de invloed op primair proces*

Om hetzelfde oppervlak weer functioneler te maken – vooral het grote aandeel gebouwen uit de jaren 60 en 70 – hebben vele universiteiten een ambitieus investeringsprogramma. Dit moet worden afgewogen tegen de kosten van 'niet investeren'. Hierbij moet gedacht worden aan productiviteitsverlies of reputatieschade (negatief effect op aantrekkingskracht voor studenten en werknemers).

Afgelopendecenniazijnuniversiteitenaldiversesamenwerkingsovereenkomsten aangegaan op hun terrein of voor nieuwe gebouwen. Deze samenwerking kan interessant zijn om kosten te delen, maar kosten en baten moeten wel worden afgewogen. Hierbij hoort ook de invloed van de samenwerking op de universiteitsdoelstellingen.

*Ondernemerschap*

Sinds 1995 zijn studentenaantallen sterk toegenomen, terwijl rijksbijdrage kleiner is geworden, wat eerder al met cijfers geïllustreerd werd. De vastgoedopgave wordt ook steeds meer 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) studenteninstroom, internationalisering en de mondiale concurrentie tussen universiteiten om de meest talentvolle studenten en wetenschappers.

*Context variabelen*

### 2.3.3 Terugkoppeling naar de doelstellingen

Het doel was: focus (van ministerie) op primaire kerntaken, ondersteunende processen decentraal. Het effect: OCW / VSNU hebben geen bestuurlijke aandacht meer voor het onderwerp, wat de universiteiten betreuren.

Het doel was: optimale afweging investeringskosten versus exploitatiekosten decentraal. Dit was effectief, hoewel dit bij sommige vastgoedafdelingen nog steeds gescheiden is.

Het doel was: probleem / incentive leggen waar meeste invloed op oplossingen ligt. Dit bleek effectief: binnen de universiteit wordt het probleem eerder ervaren en eerder opgelost.

Het doel was: meer efficiëntie in te besteden middelen (euro's en ruimten). Het effect: universiteiten zijn efficiënter omgegaan met ruimte.

Het probleem was: het ministerie had niet genoeg geld voor groeiende investeringsbehoefte. Gevolg was dat universiteiten onvoldoende extra middelen van de overheid ontvingen en dat hierdoor meer druk op de middelen voor onderwijs & onderzoek ontstond.

Het nevendoeel was: universiteiten kunnen zich profileren ten opzichte van elkaar door huisvesting. Het gevolg was dat universiteiten inderdaad hun vastgoed gebruiken om zich te profileren als instelling.

Het nevendoeel was: autonomie is tijdswinst. Het gevolg is dat de snelheid van handelen inderdaad is verbeterd, hoewel de onderhandeling zich heeft verplaatst naar universiteit versus faculteit / dienst.



## 2.4 Reflectie

### 2.4.1 Lessons learned

Zowel eigendom als huur hebben voor- en nadelen. Universiteiten die eigenaar zijn van hun gebouwen geven aan tevreden te zijn met de autonomie die dat oplevert en de mogelijkheid om strategie voor de campus af te stemmen op de strategie van de universiteit, terwijl het huurmodel met een centrale managementorganisatie voordelen heeft voor het delen van specialistische kennis voor het managen van een campus.

Uit interviews met Nederlandse universiteiten blijkt in ieder geval dat het huren van universiteitsvastgoed van commerciële partijen ongewenst is. Dit heeft te maken met de onzekerheden aan de vraagkant: fluctuaties in studentenaantallen, reorganisaties van faculteiten, veranderende eisen vanuit onderwijs en onderzoek. Hoe hoger de risico's hoe hoger de rendementseis die een commerciële partij zal stellen. Het delen van managementtaken kan echter wel interessant zijn.

Voorzien had kunnen worden dat een voorraad met vooral gebouwen van de jaren 60 en 70 na 1995 veel vervangingsinvesteringen zouden vragen. De universiteiten ervaren na de overdracht nog steeds bekostigingsproblemen. Universiteiten zoeken zelf creatieve oplossingen en samenwerkingsverbanden om het ruimtegebruik te verbeteren.

Aandacht van VSNU en ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) is echter van belang, omdat de slechte staat van een deel van de campus op termijn de kennisdoelen – excellent onderwijs, baanbrekend onderzoek en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor gerelateerde bedrijven – kan schaden. In die zin is de campus van belang voor de kenniseconomie van Nederland.

#### *Scenario 'universiteit verlaat stad'*

Een potentieel probleem op stadsniveau blijkt uit de casus München, waar universiteiten besloten hun activiteiten uit de stad terug te trekken. Met die vastgoedbeslissing verlieten 90.000 studenten de (binnen)stad, inclusief hun sociaal-culturele en sociaaleconomische impact (Walter Buser, Stadsontwikkeling München, 2006). Een beslissing tot locatiewijzigingen, al of niet stap voor stap, zou onderwerp moeten zijn van een gezamenlijke agenda van universiteit en stad.

#### *"If you think education is expensive, try ignorance"*

De statement "If you think education is expensive, try ignorance" (Derek Bok, oud-president Harvard) wordt gebruikt om aan te geven dat het alternatief – niet investeren – nog duurder is. Datzelfde geldt voor de campus: niet investeren of 'de verkeerde beslissing' kan de betreffende universiteit, maar ook de stedelijke economie en zelfs de concurrentiekracht van een land schaden. Dit is een reden om als overhead (op z'n minst) in overleg te willen blijven of regie te willen houden over vastgoed strategieën. Enkele voorbeelden illustreren dit op verschillende niveaus.

#### *Meer regie of overleg zou ook tot delen van middelen moeten leiden*

Meer regie van publieke partijen zou ook gepaard moeten gaan met het bewustzijn van gedeelde doelen en dus gedeelde middelen om die doelen te bereiken. De 'opportunity costs' benadering zou een basis moeten zijn voor een gezamenlijke vastgoedstrategie voor het accommoderen van de kenniseconomie, met inzet van gezamenlijke middelen.

De belangrijkste les is dat de rijksoverheid betrokken moet blijven – in welke vorm dan ook – bij de belangrijkste middelen die bijdragen aan het bereiken van haar kerndoelen.

De overdracht van het universiteitsvastgoed aan universiteiten heeft verschillende gevolgen, zowel positief als negatief. Ter eerste zijn universiteiten efficiënter omgegaan met ruimte, door het kostenbesef tot op de werkvloer te laten doordringen. Verder hebben universiteiten creatieve oplossingen bedacht

en zijn zij samenwerkingsverbanden aangegaan, welke minder vierkante meters en meer kwaliteit per vierkante meter opleverden. Door de overdracht sluit het vastgoed beter aan bij de strategie en het beleid van de universiteit. Daarnaast heeft de overdracht bijgedragen aan de autonomie van de universiteiten, waardoor snelheid van handelen werd verkort.

Een kanttekening bij de bovengenoemde punten is dat de benodigde expertise voor het managen van een grote, multifunctionele vastgoedvoorraad vaak niet of onvoldoende in huis aanwezig is, met duur inhuren tot gevolg. Daarnaast is de informatiebehoefte te complex om decentraal in te voorzien. De overdracht zorgde voor hoge kapitaallasten die ten koste gingen van het budget bedoeld voor primaire processen. Het achterstallig onderhoud blijkt nog steeds aanzienlijk, wat een (potentieel) negatief effect heeft op de performance van de universiteit: de productiviteit, de winstgevendheid, de duurzame ontwikkeling en de reputatie in internationaal perspectief. Daarnaast blijkt dat (het financieren van) de toekomstplannen niet betaalbaar is in de huidige financiële context.

Vervolgens zijn een aantal succes- en faalfactoren te benoemen voor de overdracht van het eigendom:

Succesfactoren:

- efficiënt ruimtegebruik door kostenbesef werkvloer
- creatieve oplossingen (en samenwerkingsverbanden): minder meters, meer kwaliteit per m<sup>2</sup>
- vastgoed sluit beter aan bij strategie en beleid
- heeft bijgedragen aan autonomie universiteiten - snelheid van handelen

Faalfactoren:

- hoge kapitaallasten ten koste van budget primaire processen
- achterstallig onderhoud nog steeds aanzienlijk, met effect op prestatie
- toekomstplannen niet betaalbaar in huidige financiële context (budget)
- informatiebehoefte te complex om decentraal in te voorzien
- benodigde expertise vaak niet in huis aanwezig: (duur) inhuren

#### 2.4.4 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt om voor een eigendomsoverdracht goed in te schatten welke risico's voor de bedrijfsvoering (en de kenniseconomie) een aantal extreme scenario's kunnen hebben. Wat gebeurt er als we het achterstallig onderhoud nog tien jaar uitstellen? Welke primaire processen komen in gevaar, hoe beïnvloedt dat de aantrekkingskracht van Nederland voor studenten en academici? Of omgekeerd: wat gebeurt er als universiteiten een vastgoedinvesteringsprogramma maken waarvoor ze zich diep in de schulden moeten steken? Uiteindelijk blijft de verantwoording over de besteding van publieke middelen – ongeacht de overdracht van huisvestingsverantwoordelijkheid – een publieke verantwoordelijkheid.

## 2.5 Bronnen

- Akademiska Hus. (2010a). Annual report 2009. Göteborg: Akademiska Hus.
- Akademiska Hus. (2010b). Sustainability report 2009. Göteborg: Akademiska Hus.
- Bank, L., & Den Heijer, A. (2004). Herinrichting van de (universitaire) CRE organisatie. Real Estate Magazine.
- Commissie Koopmans. (1999). De vermogenspositie van universiteiten, een delicate balans: Rapport in opdracht van OCW en VSNU.
- COTF organization. (2006). Designing for the future; interactive scenario building. Paper presented at the Campus of the Future, a meeting of the minds, Honolulu, Hawaii, SCUP, APPA and NACUBO.
- De Jonge, H., Den Heijer, A. C., & De Puy, L. (2000). Analyse universitaire vastgoedplannen Delft: Delft University of Technology.
- Den Heijer, A. C. (2002). Universitair vastgoedmanagement; deel B: kosten & baten Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Real Estate & Housing.
- Den Heijer, A. C. (2007a). Analyse universiteitsgebouwen; resultaten benchmark 26 recente projecten. Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Real Estate & Housing.
- Den Heijer, A. C. (2007b). Universiteitscampussen in Nederland; resultaten analyse 14 universiteiten. Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Real Estate & Housing.
- Den Heijer, A. C. (2011). Managing the university campus; information to support real estate decisions. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Den Heijer, A. C., & De Vries, J. C. (2004). Benchmarking universiteitsvastgoed; managementinformatie bij vastgoedbeslissingen. Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Real Estate & Housing.
- Den Heijer, A. C., Ruhe, T., Berendsen, D., Lansbergen, K., Van Oort, J., & Van Nunen, F. (2010). Economische risico's van verouderde kennisinfrastructuur, notitie namens verenigde universitaire vastgoed/huisvestingsdirecteuren. Aan leden van de Stuurgroep Bedrijfsvoering VSNU, 9 april.
- Directoraat-Generaal voor het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek. (1991). Reactie op de huisvestingsplannen Hoger Onderwijs 1990. Directie Huisvesting.
- Eurydice. (2010). Organisation of the education system in the Netherlands 2008/09. Brussel: Europese Commissie - Education, Audiovisual & Culture Executive Agency
- Jongbloed, B., & Salerno, C. (2003). De bekostiging van het universitaire onderwijs en onderzoek in Nederland: modellen, thema's en trends: CHEPS.
- MITPO. (1999). Space Management in the Swedish University System. Cambridge, Massachusetts, USA: MIT Planning Office.
- OCW. (1993). Brief aan VSNU; decentralisatie huisvesting, intentioneel investeringschema 1994-1998. Zoetermeer: OCW.
- OCW. (2009). Key figures 2004-2008. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Van der Zanden, A. H. W. (2009). The facilitating university, positioning next generation educational technology. Delft: Faculty of Technology, Policy & Management, Delft University of Technology.
- VNSU. (2006). Annual report Dutch universities 2005: VSNU.
- VNSU. (2010). Science is everywhere; 2009 annual report of research universities in the Netherlands: VSNU.
- VNSU. (2011). Ingeschreven studenten per HOOP-gebied Retrieved 05 maart 2012, from [www.vnsu.nl](http://www.vnsu.nl)
- VSNU. (2007). Enrolment 2006/2007 and WOPI 2006 Retrieved August, 2007, from [www.vnsu.nl](http://www.vnsu.nl)