



Vastgoed bij universiteiten

Twintig jaar na overdracht van eigendom

Deel 2: Vastgoedmanagement en governance

2018

VASTGOED
IN DE PUBLIEKE
SECTOR



4



Vastgoed bij universiteiten

Twintig jaar na overdracht van eigendom

Deel 2: vastgoedmanagement en governance

De tekst in dit document is vastgesteld op 8 januari 2018. Dit document is op 18 januari 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Vooraf

Publiek vastgoed wordt gefinancierd met publiek geld, bevat publiek vermogen en dient het maatschappelijk belang. Met de onderzoekslijn vastgoed wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan goed en verantwoord vastgoedbeheer door het Rijk en de daarmee verbonden instellingen 'op afstand', zoals zorg- en onderwijsinstellingen.

Onderdeel van de onderzoekslijn vastgoed is ons onderzoek naar het vastgoedbeheer bij de universiteiten, dat uit 2 delen bestaat. In deel 1 richtten we ons op het financiële beeld van het vastgoed in de universitaire sector als geheel, het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de rol van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (Algemene Rekenkamer, 2016). Dit rapport is deel 2 van ons onderzoek en hierin gaan we in op het vastgoedmanagement bij 6 universiteiten. Daarnaast publiceren we afzonderlijk de Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement, met kaders voor het organiseren van goede sturing en beheersing van het vastgoed en de checks-and-balances daaromheen.

Eerder hebben wij al rapporten en brieven uitgebracht over de vastgoedplannen van het Rijksvastgoedbedrijf, de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, de huisvestingsplannen van de Nationale politie en de veranderopgave in het zorgvastgoed (Algemene Rekenkamer, 2015a; 2015b; 2015c; 2015d).



Inhoud

	Vooraf	3
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding onderzoek	6
	1.2 Aanpak onderzoek	7
	1.3 Leeswijzer	9
2	Universiteiten in Nederland	10
	2.1 Sectorbeeld	10
	2.2 Verantwoordelijkheid ministeries	14
	2.3 Volume, waarde en conditie van universitair vastgoed	14
	2.4 Investerings in vastgoed door universiteiten	16
	2.5 Praktijk: vastgoed bij de 6 universiteiten in ons onderzoek	17
3	Vastgoedmanagement	19
	3.1 Het belang van vastgoedmanagement	19
	3.2 Vastgoedstrategie	20
	3.2.1 Strategische doelen	20
	3.2.2 Omgevingsontwikkelingen	21
	3.2.3 Gewenste vastgoedportefeuille	22
	3.2.4 Bestaande vastgoedportefeuille	22
	3.2.5 Veranderopgave	24
	3.2.6 Financiële effecten	24
	3.3 Tactisch vastgoedmanagement	25
	3.3.1 Ruimteverdeelmiddel	25
	3.3.2 Beheersing van vastgoedprojecten	27
4	Checks-and-balances in vastgoedmanagement	29
	4.1 Het belang van checks-and-balances	29
	4.2 Raad van Toezicht in de praktijk	29
	4.2.1 Aandacht van de RvT voor vastgoed	29
	4.2.2 Informatieverzameling	30
	4.2.3 Oordeelsvorming	31
	4.2.4 Verslaglegging en verantwoording	32
	4.3 Bevindingen overige checks-and-balances	32



5	Conclusies en aanbevelingen	34
5.1	Conclusies	34
5.2	Aanbevelingen	35
5.2.1	Aanbeveling aan de minister van OCW	35
5.2.2	Aanbevelingen aan de universiteiten	35
6	Bestuurlijke reacties en nawoord	38
6.1	Reactie minister van OCW	38
6.2	Reactie VSNU	39
6.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	40
	Bijlagen	42
1	Factsheets universiteiten	43
2	Literatuur	56
3	Eindnoten	58
4	Onderzoeksaanpak	59
5	Normenkader	62



1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Grote investeringsopgave

De Nederlandse universiteiten zijn van plan om de komende jaren in totaal ruim € 3 miljard te investeren in hun huisvesting, zoals blijkt uit cijfers van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO, 2016). Investeren in goede huisvesting is voor universiteiten geen doel op zichzelf, maar staat in dienst van hun kerntaken: het verzorgen van goed onderwijs, onderzoek en valorisatie.¹

De ervaringen in andere onderwijssectoren (zie bijvoorbeeld ROC Leiden) laten zien dat goed vastgoedmanagement² geen vanzelfsprekendheid is en dat verkeerde keuzes met vastgoed grote gevolgen voor het primaire proces en de financiële positie van de instellingen kunnen hebben. Naast de omvang van de geplande investeringen was dat een belangrijke reden voor ons om het vastgoedmanagement bij de universiteiten te onderzoeken.

Universitair vastgoed gefinancierd met publiek geld

Per 1 januari 1995 heeft het Rijk het eigendom van het universitair vastgoed overgedragen aan de universiteiten. Sindsdien kunnen zij zelfstandig beslissen over aankoop, verkoop, renovatie en nieuwbouw van vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2016).

De financiering van het vastgoed is onderdeel van het lumpsum-financieringssysteem in het onderwijs. Dat betekent dat de universiteiten veel vrijheid hebben in de besteding van het geld dat zij via de begroting van het Ministerie van OCW ontvangen. Voor 2018 is € 4,4 miljard aan hoofdbekostiging voor het wetenschappelijk onderwijs begroot. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de universiteiten zelf om voor een juiste inzet van deze publieke middelen te zorgen. Een goed systeem van checks-and-balances, waaronder een goed functionerende Raad van Toezicht (RvT), is daarbij essentieel.

Daarom hebben we in ons onderzoek ook onderzocht hoe bij de universiteiten de checks-and-balances bij vastgoedbeslissingen zijn ingericht en hoe deze in een aantal onderzochte casussen hebben gefunctioneerd. Daarmee ontstaat inzicht in de besteding van publieke middelen.

1.2 Aanpak onderzoek

Ons onderzoek naar het vastgoed van universiteiten bestaat uit 2 delen:

Deel 1: Onderzoek naar toezicht op vastgoed universiteiten

In oktober 2016 verscheen ons rapport *Vastgoed universiteiten deel 1: financieel toezicht op de sector* (Algemene Rekenkamer, 2016). In dit onderzoek hebben we erop gewezen dat het belangrijk is dat risico's en misstanden rond huisvesting tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd. Dit vanwege het financiële belang van het vastgoed en vanwege het belang van vastgoed voor de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en valorisatie. De rollen van de IvHO en de minister van OCW stonden centraal. We concludeerden dat de universiteitssector er financieel goed voor staat, maar dat de verschillen tussen universiteiten groot zijn. Ook verdient het inzicht in de risico's met vastgoedontwikkeling bij universiteiten verbetering.

Deel 2: Onderzoek naar vastgoedmanagement door universiteiten

In dit deel 2 gaan we in op 2 aspecten:

- De kwaliteit van het vastgoedmanagement. Zijn de vastgoedplannen onderbouwd en doorgerekend? Zijn er voldoende gegevens (informatie) en instrumenten beschikbaar om de plannen op een goede manier uit te voeren, risico's tijdig te signaleren en zo nodig bij te sturen?
- Zijn er voldoende interne checks-and-balances aanwezig en actief bij belangrijke vastgoedbeslissingen? Onder deze checks-and-balances vallen bijvoorbeeld de interne afdeling, de controller, de accountant, RvT en de Universiteitsraad.

Voor de beantwoording van de vragen hebben we een verdiept onderzoek bij 6 universiteiten uitgevoerd. Om recht te doen aan de verschillen in aard en omvang van de Nederlandse universiteiten hebben we gekozen voor onderstaande 6 universiteiten, (zie verder [§2.5](#)):

- Universiteit Leiden (UL);
- Universiteit Maastricht (UM);
- Tilburg University (TiU);
- Universiteit Twente (UT);
- Universiteit Utrecht (UU);
- Wageningen University (WU).

We hebben deze 6 universiteiten geselecteerd op basis van drie criteria:

- variatie in studentenaantallen en aard van de opleidingen, bijvoorbeeld technisch en niet-technisch;
- variatie in gebouwen, bijvoorbeeld laboratoria of historische gebouwen;
- variatie in vastgoedopgave, bijvoorbeeld met betrekking tot onderhoud of nieuwbouw.

Met deze selectie geven we een doorsnede van de variatie in het vastgoed van universiteiten in Nederland (zie ook TU Delft, 2016).

Informatie over het vastgoedmanagement en de check-and-balances hebben we verkregen via interviews en door het opvragen van informatie over het volume, de onderhoudstoestand, het gebruik en de benutting van gebouwen. Ook hebben we de de (strategische) vastgoedplannen, de projectdossiers, verslagen van de RvT en de managementletters van de accountant geanalyseerd.

Bij elk van de 6 universiteiten hebben we de besluitvorming rond concrete vastgoedprojecten geanalyseerd om te zien hoe vastgoedbeslissingen in de praktijk tot stand komen. We kozen projecten die een relatief groot financieel belang hebben en relatief recent zijn om een goed beeld te krijgen van de huidige praktijk. De gekozen projecten staan in tabel 1.

Tabel 1 Onderzochte vastgoedprojecten bij 6 universiteiten

Locatie	Project	Omvang project in euro's
Leiden	Bèta Campus	Fase 1: € 117,3 miljoen
Leiden	Bèta Campus	Fase 2: € 117 miljoen
Leiden	Anna van Bueren (Campus Den Haag)	Huur
Maastricht	Tapijnkazerne	€ 50,4 miljoen
Tilburg	Onderwijs en Zelfstudie Centrum	€ 25 miljoen
Twente	Herontwikkeling The Gallery	Deelneming
Utrecht*	Nieuwbouw diergeneeskunde	€ 140 - € 169 miljoen
Wageningen	Helix	€ 44,8 miljoen

* Schatting uit 2016; nog geen (definitieve) besluitvorming voor een aantal onderdelen.

Ook bij het onderzoek van deze vastgoedprojecten werden gesprekken met betrokkenen gevoerd en stukken uit het betreffende projectdossier geanalyseerd.

Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement

Onze onderzoekslijn vastgoed (zie Vooraf) heeft geresulteerd in een Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement. Deze handreiking helpt bij het organiseren van goede sturing en beheersing van het vastgoed, bevat een checklist voor raden van toezicht en een opzet voor een risicoprofiel. De handreiking is als afzonderlijke publicatie uitgebracht bij dit rapport.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beeld van de universitaire sector en een korte schets van de onderzochte universiteiten, inclusief het financieel belang van hun vastgoed. In de volgende twee hoofdstukken komen de resultaten van ons onderzoek aan bod. In hoofdstuk 3 staat het vastgoedmanagement centraal. In hoofdstuk 4 bespreken we hoe checks-and-balances vorm krijgen bij de onderzochte instellingen. We besluiten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5), de bestuurlijke reacties van de onderzochte universiteiten, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), de ministers van OCW en Economische Zaken (EZ), en ons nawoord (hoofdstuk 6). In bijlage 1 geven we in 6 factsheets per onderzochte universiteit een samenvatting van de onderzoeksresultaten.

2 Universiteiten in Nederland

2.1 Sectorbeeld

Nederland telt 18 universiteiten die met publieke middelen gefinancierd worden, zie figuur 1. Voor het sectorbeeld gebruiken we 13 universiteiten. De omvang en/of de financiële structuur van de andere 5 universiteiten (Open Universiteit, de Protestantse Theologische Universiteit, de theologische universiteiten in Kampen en Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek) wijken sterk af en nemen we daarom niet mee in het sectorbeeld.

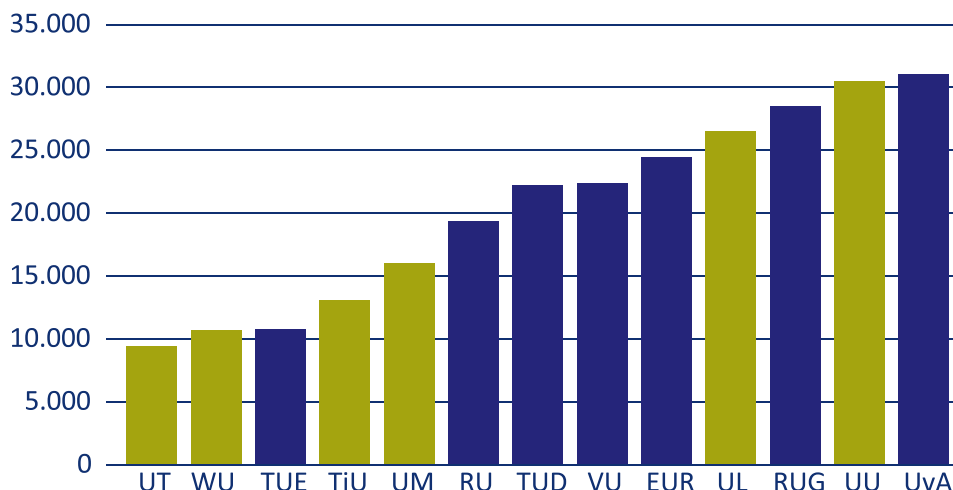
Voor het sectorbeeld gebruiken we 13 van de 18 publiek gefinancierde universiteiten in Nederland, waarvan wij 6 universiteiten selecteerden voor dit onderzoek



Figuur 1 Overzicht van alle universiteiten in Nederland

Op 1 oktober 2016 stonden 264.838 studenten ingeschreven bij een bachelor- of een masteropleiding (VSNU, 2017). In het volgende figuur staat voor de 13 universiteiten het aantal studenten aangegeven.

De 6 geselecteerde universiteiten zijn qua studentenaantallen verdeeld over de sector



Aantal ingeschreven studenten per 1 oktober 2016:

- Geselecteerde universiteiten in dit onderzoek
- Universiteiten buiten selectie

Bron: VSNU, 2017

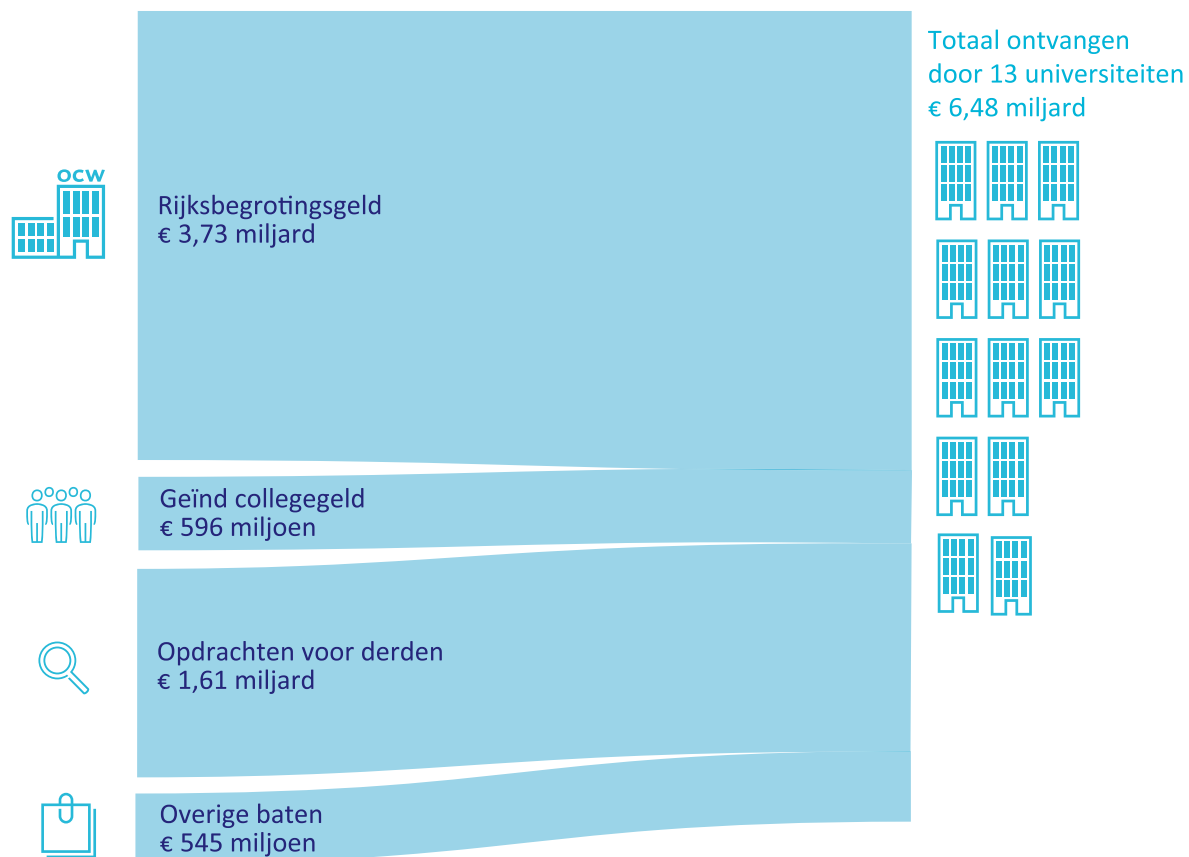
Figuur 2 Studentenaantallen verdeeld over de sector, per 1 oktober 2016

Universiteiten zijn zelfstandige rechtspersonen met wettelijke taken en zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van goed onderwijs, onderzoek en valorisatie. Zij krijgen daartoe financiering van het Ministerie van OCW maar zijn zelf verantwoordelijk voor de financiële gezondheid van hun instelling.

De inkomsten van de 13 universiteiten (in totaal bijna € 6,5 miljard in 2016 komen uit verschillende bronnen, zie figuur 3). De rijksbijdrage vanuit OCW is een lumpsum. Dat betekent dat universiteiten het geld, samen met overige inkomsten zoals collegegeld, naar eigen inzicht mogen aanwenden voor het geven van onderwijs en het doen van onderzoek, maar ook voor het dekken van kosten van bedrijfsvoering, zoals vastgoed.

Het vastgoedmanagement is dan ook één van de aspecten die van invloed zijn op de financiële gezondheid van universiteiten.

Het grootste deel van de inkomsten van de 13 Nederlandse universiteiten was in 2016 afkomstig van OCW



Figuur 3 Overzicht geldstromen universiteiten, 2016 (bron: Jaarrekeningen 2016)

Universiteiten zijn sinds 1995 eigenaar van hun vastgoed en kunnen zelfstandig beslissen over aankoop, verkoop, renovatie en nieuwbouw van vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2016). Naast de faculteiten (als gebruikers), spelen het College van Bestuur (CvB) van een universiteit, de RvT, de interne afdeling en de Universiteitsraad een rol bij vastgoedbeslissingen.

Universiteiten voeren hun administratie op basis van een baten-lastenstelsel. Dat biedt een betere basis voor sturing op de baten en lasten van huisvesting op lange termijn dan het verplichtingen-kasstelsel waar de Rijksoverheid mee werkt. Zo geeft een baten-lastenstelsel via de balans informatie over (de ontwikkeling van) de waarde van vaste activa (zoals vastgoed) en over toekomstige verplichtingen en financiële risico's. Daardoor geeft een baten-lastenstelsel inzicht in kosten en kostenontwikkelingen, bijvoorbeeld van onderhoud en informatie over vervangingsinvesteringen. Daardoor kunnen uitgaven beter worden beheerst.³

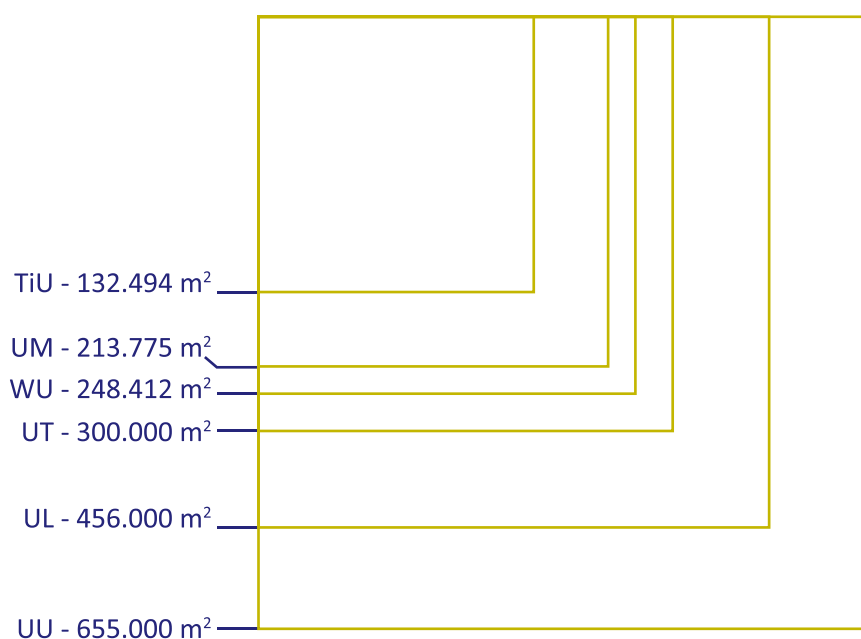
2.2 Verantwoordelijkheid ministeries

Universiteiten vallen voor de financiering onder verantwoordelijkheid van de minister van OCW. Wageningen University is een uitzondering: voor de financiering van deze universiteit was de minister van EZ verantwoordelijk. De minister van OCW houdt vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel via de IvHO toezicht op onder andere de financiële continuïteit van de instellingen. De inspectie kijkt naar de liquiditeit, solvabiliteit, rentabiliteit, het weerstandsvermogen en de huisvestingsratio en rapporteert daarover aan de minister van OCW (zie hiervoor deel 1 van ons onderzoek, Algemene Rekenkamer, 2016).

2.3 Volume, waarde en conditie van universitair vastgoed

De vastgoedportefeuille van de gezamenlijke universiteiten omvatte eind 2015 circa 4,4 miljoen m² bruto vloeroppervlak (BVO), zie ook figuur 4. De omvang van de vastgoedportefeuille is de afgelopen tien jaar in m² nagenoeg gelijk gebleven (-1%) - ondanks de forse groei in het aantal studenten (+22%) (TU Delft, 2016, p. 65).⁴ De vastgoedportefeuille van de 13 door ons onderzochte universiteiten had in 2015 een boekwaarde van circa € 4 miljard (Algemene Rekenkamer, 2016).

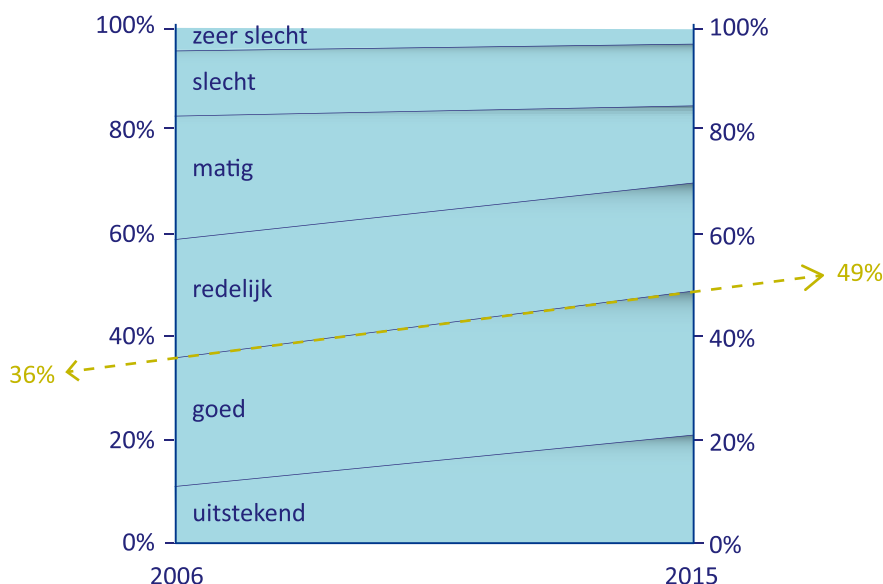
Het bruto vloeroppervlak verschilt sterk per universiteit



Figuur 4 Bruto vloeroppervlak van de 6 onderzochte universiteiten in m²

De vastgoedportefeuille van universiteiten is niet alleen omvangrijk en waardevol, maar ook divers: van lesruimtes, laboratoria en historische monumenten tot verpachte landbouwgronden en proeftuinen. In 2016 was de technische conditie van 49% van de gebouwen goed tot uitstekend en van 15% van de gebouwen slecht tot zeer slecht, zie figuur 5. Vergeleken met 2006 zijn de categorieën ‘goed’ en ‘uitstekend’ sterk gestegen en is het achterstallig onderhoud aanzienlijk teruggedrongen, mede door vervangingsinvesteringen, maar de verschillen tussen universiteiten zijn groot (TU Delft, 2016, p. 49).

Bijna de helft van de gebouwen verkeerde in 2015 in goede tot uitstekende technische conditie terwijl dit in 2006 voor 36% gold*



* Dit is inclusief de gebouwen van de Open Universiteit

Figuur 5 Conditie vastgoed universiteiten, 2005 en 2015 (bron: TU Delft, 2016, p. 48)

2.4 Investerings in vastgoed door universiteiten

Veertien Nederlandse universiteiten gaan de komende jaren in totaal ruim € 3 miljard investeren in hun huisvesting (IvhO, 2016). Voor de 6 universiteiten uit ons onderzoek hebben wij een grove, indicatieve schatting gemaakt van het totaal aan voorgenomen investeringen in vastgoed. We komen dan uit op minimaal € 1,3 miljard tot en met 2026.⁵

De redenen voor de forse investeringen in vastgoed variëren: van de verwachte groei in het aantal (buitenlandse) studenten, de noodzaak om sterk verouderde gebouwen te vervangen, tot de wens om vastgoed duurzamer te maken.

Daarnaast vragen veranderende ideeën over onderwijs, en onzekerheden over bijvoorbeeld de verwachte studentenaantallen, om flexibilisering van de huisvesting. Bovendien dienen universiteiten in hun vastgoedplannen niet alleen met groei, maar ook met krimp rekening te houden. Ook dit vraagt om flexibiliteit bij de bouw en in de gebouwen (TU Delft, 2016).

2.5 Praktijk: vastgoed bij de 6 universiteiten in ons onderzoek

In tabel 2 geven we een algemeen beeld per onderzochte universiteit, met daarin kengetallen over het aantal studenten, de grootte van hun vastgoedportefeuille, de baten⁶ van de universiteit en de huisvestingslasten ten opzichte van de baten.⁷ Onder huisvestingslasten verstaan wij alle kosten die (direct of indirect) samenhangen met de huisvesting van studenten en medewerkers. Dit is inclusief de afschrijvingen.⁸

Tabel 2 Kenmerken van de onderzochte universiteiten (2016)

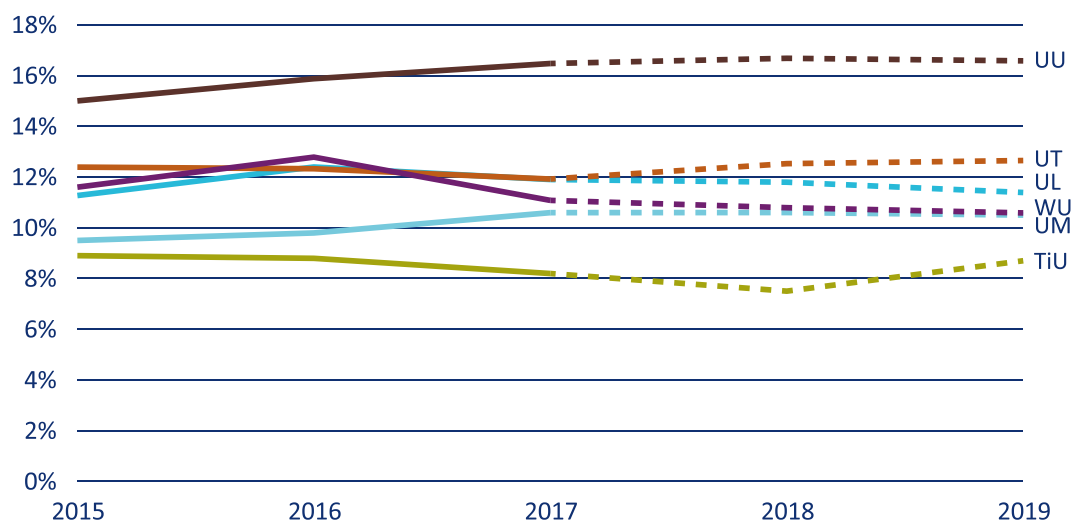
Universiteit	Studenten	BVO (x 1000m ²)	Baten in mil- joenen euro's ⁹	Huisvestingslasten als % van de baten
Leiden	26.320	456	510,2	12,5%
Maastricht	16.861	214	398	9,9%
Tilburg	13.050	132	207,2	8,9%
Twente	10.026	300	317,8	11,8%
Utrecht	29.425	655	812	16,4%
Wageningen	10.775	248	325,5	12,8%

Bron: Jaarverslagen over 2016

De 6 onderzochte universiteiten staan er financieel goed voor, constateerden we in deel 1 van ons onderzoek. Ze hebben het grootste deel van hun vastgoed in eigendom en financieren de investeringen in vastgoed uit eigen middelen. Ze maken slechts zeer beperkt gebruik van vreemd vermogen om investeringen in vastgoed te financieren. In de factsheets in de bijlagen geven we meer informatie per universiteit.

In figuur 6 hieronder zien we de meerjarenontwikkeling van de huisvestingslasten als percentage van de baten per universiteit.¹⁰ Deze varieert per universiteit.

De huisvestingslasten als percentage van de totale baten variëren tussen de 6 universiteiten



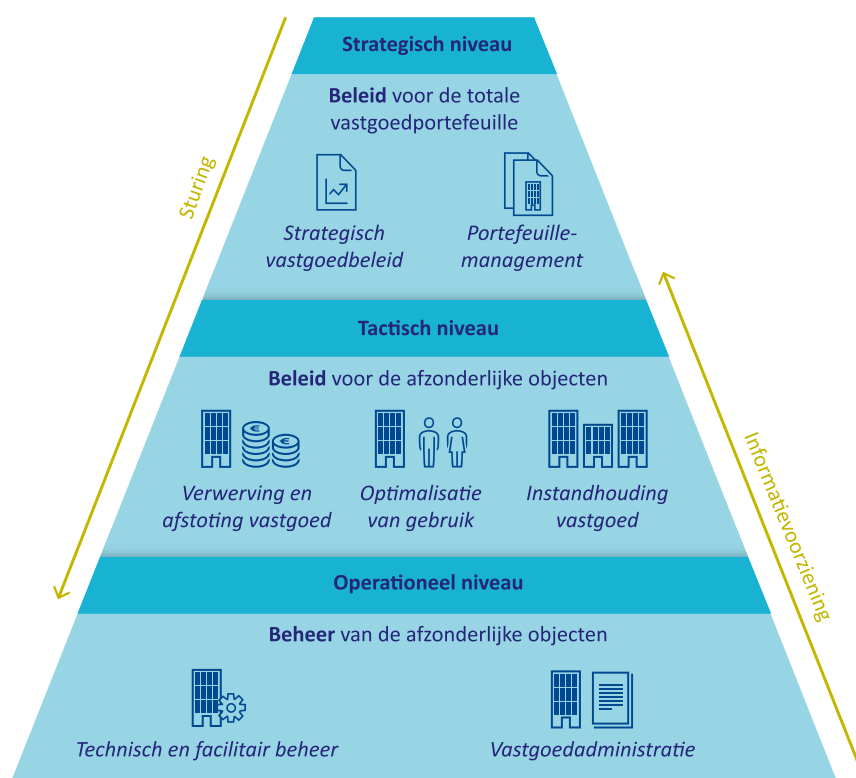
Figuur 6 Overzicht huisvestingslasten als percentage van de baten, 2015–2019

3 Vastgoedmanagement

3.1 Het belang van vastgoedmanagement

Met de investeringsplannen van de universiteiten is veel publiek geld gemoed. Goed vastgoedmanagement biedt het denkkader, de informatie en de instrumenten om het vastgoed optimaal dienstbaar te laten zijn aan de doelen van de universiteit. We hanteren in dit onderzoek een veelgebruikt model met een driedeling van vastgoedmanagement in strategisch, tactisch en operationeel niveau, zie figuur 7. In de afzonderlijk gepubliceerde Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement lichten we dit model verder toe.

Goed vastgoedmanagement vraagt om uitwisselen van informatie tussen organisatieniveaus



Figuur 7 Model vastgoedmanagement (Algemene Rekenkamer, 2016)

Strategisch vastgoedmanagement voorziet via een vastgoedstrategie of strategisch huisvestingsplan in kaders voor de huisvesting en geeft richting aan de wijze waarop vastgoed bijdraagt aan de doelstelling(en) van de universiteit.

Het tactisch vastgoedmanagement gaat over vastgoedbeslissingen over de afzonderlijke 'objecten' zoals percelen grond en gebouwen. De realisatie van vastgoedprojecten (nieuwbouw, renovatie, aankoop, verkoop) moet passen binnen de kaders die op strategisch niveau zijn bepaald. Bij het tactisch niveau hoort ook onderhoudsplanning en de optimalisatie van het ruimtegebruik.

Het vastgoedmanagement op operationeel niveau heeft betrekking op het *beheer* van de afzonderlijke vastgoedobjecten. Dit managementniveau maakt beperkt deel uit van dit onderzoek.

3.2 Vastgoedstrategie

Wij zijn bij de 6 onderzochte universiteiten nagegaan of zij over een (actuele) vastgoedstrategie beschikken en of daarin de verschillende onderdelen van een vastgoedstrategie voldoende aan bod komen. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op deze onderdelen.

3.2.1 Strategische doelen

De onderzochte universiteiten onderschrijven het belang van een vastgoedstrategie. Ten tijde van ons onderzoek beschikten Leiden, Wageningen en Maastricht nog niet over een actuele strategie. Ze waren wel bezig die op te stellen (zie tabel 3). Twente en Utrecht hebben recent een nieuwe vastgoedstrategie vastgesteld.

Tabel 3 Vastgoedstrategie per universiteit

Universiteit	Jaar van vaststelling strategisch vastgoedplan	Periode van strategisch vastgoedplan
Leiden*	In besluitvormingsproces	2016–2025
Maastricht	In ontwikkeling (UM-vastgoedbeleidskader 2017–2025)	2017–2025 met doorkijk naar 2030
Tilburg	2013	2013–2025
Twente	2016	2016–2025
Utrecht	2017	2017–2027
Wageningen	2003 (herijking in 2004, 2005 en 2009)	2003–2016

* De vastgoedstrategie van Leiden was ten tijde van ons onderzoek nog niet vastgesteld, maar heeft in de titel wel het jaartal 2016.

De vastgoedstrategie van Tilburg University zien we als goed voorbeeld (zie kader).

Goed voorbeeld vastgoedstrategie: Tilburg University

In de 'Strategische vastgoedvisie Tilburg University 2013–2025' staan alle elementen die van belang zijn voor een goede vastgoedstrategie. Het document begint met de kernpunten uit het strategisch plan 2014–2017 en de ambities van het huisvestingsbeleid. Vervolgens komen aan de orde:

- trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomstige huisvestingssituatie;
- de vertaling daarvan in een langetermijnhuisvestingsbehoefte;
- analyse van het huidige ruimteaanbod en -gebruik;
- de gewenste eindsituatie van de vastgoedportefeuille, inclusief de maatregelen die nodig zijn om daar te komen;
- de financiële consequenties (financieel meerjarenperspectief van investeringen en de jaarlasten van huisvesting).

3.2.2 Omgevingsontwikkelingen

Studentenaantallen

De 6 onderzochte universiteiten hebben ter onderbouwing van hun huisvestingsplannen prognoses gemaakt van het aantal studenten. Dit is belangrijk voor het toekomstige ruimtegebruik én voor de bekostiging. Het schatten van studentenaantallen is lastiger dan in het verleden doordat het onderwijsaanbod voor studenten steeds competitiever en internationaler wordt. De 6 onderzochte universiteiten hebben, zeker voor de jaren na 2020, voorzichtig geschat. Dit is enerzijds verstandig, omdat ze zich zo niet rijk rekenen. Het betekent wel dat voldoende flexibiliteit in de vastgoedportefeuille belangrijk is, zodat de universiteiten zo nodig ook goed in kunnen spelen op een grotere toestroom van studenten dan verwacht (zie verder §3.2.3).

Maatschappelijke omgeving

Vastgoedbeslissingen kunnen gevolgen hebben voor de regionale ruimtelijke en economische ontwikkeling. We zijn nagegaan hoe de relatie tussen de universiteiten en hun maatschappelijke omgeving, in het bijzonder gemeenten, vorm krijgt. Bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling, grote grondbezittingen op cruciale plekken in de stad, het beheer van historisch erfgoed, de ontwikkeling van de kenniseconomie, of de bijdrage van de universiteit aan de lokale en regionale economische ontwikkeling.

Met name de universiteiten van Leiden en Maastricht kunnen rekenen op actieve ondersteuning door respectievelijk de gemeente Den Haag (Universiteit Leiden, campus Den Haag - zie ook bijlage 1) en de gemeente Maastricht en de provincie Limburg (Universiteit

Maastricht, Tapijnkazerne, zie kader en bijlage 2). Bijvoorbeeld door subsidies, aanpassing van bestemmingsplannen of risicodragende participaties.

Universiteit Maastricht – convenanten met provincie Limburg en gemeente Maastricht

In 2010 hebben de Universiteit Maastricht en de provincie Limburg een samenwerkingsconvenant gesloten. De provincie ziet de Universiteit Maastricht als een belangrijke speler in de transformatie van de Limburgse economie naar een kenniseconomie, als een aanjager van nieuwe bedrijvigheid, en ook als een instelling die een bijdrage kan leveren aan het cultureel-maatschappelijk profiel (vooral educatie) van de provincie en aan het realiseren van een goed vestigingsklimaat. De provincie geeft in het convenant aan dat zij “*via ondersteuning, procesmanagement, subsidie en participatie invulling (kan) geven aan het belang dat zij hecht aan het welslagen van zowel deze ontwikkelingen, als van de Universiteit Maastricht als belangrijke partij voor versterking van het Limburgs vestigingsklimaat*” (p. 3). De provincie participeert onder andere in de herontwikkeling van de Tapijnkazerne waarvan zij voor de eerste tien jaar gedeeld eigenaar is, samen met de Universiteit Maastricht.

3.2.3 Gewenste vastgoedportefeuille

Flexibiliteit

Flexibiliteit is bij de 6 onderzochte universiteiten een belangrijk kenmerk van de gewenste vastgoedportefeuille. Ze willen met hun vastgoed eenvoudig kunnen reageren op ontwikkelingen, zoals veranderende onderwijsconcepten, de ontwikkeling van studentenaantallen en de variatie in behoefte aan wetenschappelijk personeel. Daarbij zien we zowel flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden (het ‘multi-userconcept’), als flexibiliteit bij de (ver)bouw door modulair, gefaseerd of aanpasbaar bouwen. De Universiteit Leiden heeft bij de nieuwbouw van de Bètacampus op twee manieren flexibiliteit ingebouwd. Enerzijds is de bouw gefaseerd aangepakt om investeringsrisico’s te beperken (zie ook factsheet Universiteit Leiden). Anderzijds kunnen onderwijsruimten in het nieuwe gebouw relatief eenvoudig worden omgezet in werkruimten. Ook het gefaseerd invullen van het nieuw verworven gebied van de Tapijnkazerne bij de Universiteit Maastricht is een voorbeeld van flexibel bouwen.

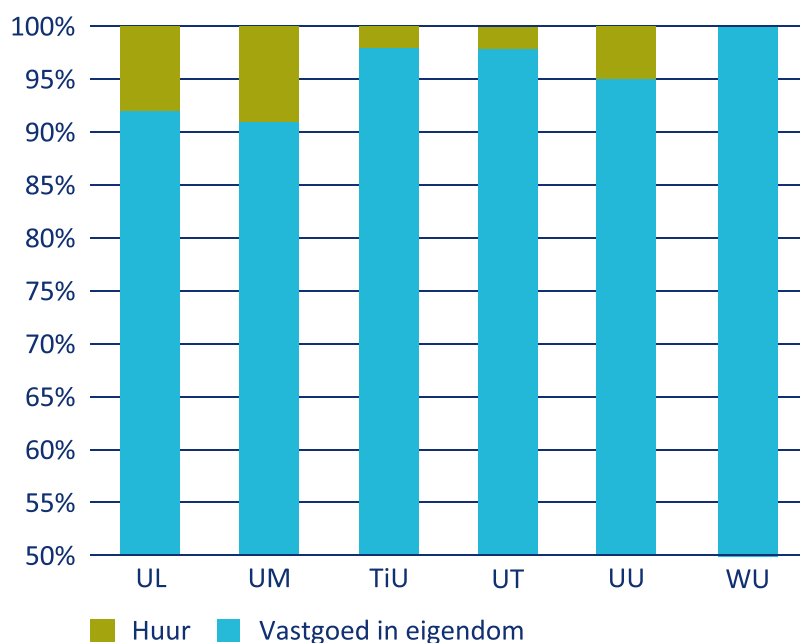
3.2.4 Bestaande vastgoedportefeuille

Een goede vastgoedstrategie is gebaseerd op een goed inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille. Daarvoor moet duidelijk zijn of sprake is van eigendom, huur of verhuur, inzicht bestaan in de staat van onderhoud van het vastgoed, en is inzicht nodig in de bezettingsgraad.

Eigendom/huur

De onderzochte universiteiten hebben het grootste deel van hun vastgoed in eigendom. Het percentage huur varieert tussen 0% (Wageningen University¹¹) en 9% (Universiteit Maastricht), zie figuur 8. Flexibele huurcontracten bieden, bijvoorbeeld bij sterk dalende studentenaantallen, de mogelijkheid om de vastgoedportefeuille te verkleinen en daarmee de lasten te verminderen.

De verhouding van het vastgoed in eigendom versus het gehuurde vastgoed van de 6 geselecteerde universiteiten varieert tussen 91% tot 100% (vastgoed in eigendom)



Figuur 8 Vastgoed van 6 geselecteerde universiteiten, naar eigendom en huur, 2016
(bron: jaarrekeningen 2016)

Onderhoudsstaat

De onderzochte universiteiten hebben goed inzicht in de onderhoudsstaat van hun gebouwen. Die varieert van nieuwe gebouwen die in goede staat zijn (bijvoorbeeld Wageningen University), tot een relatief groot aandeel (33%) verouderde gebouwen waarvoor de investeringsopgave voor de komende tijd heel groot is, bijvoorbeeld door asbest (Universiteit Utrecht - zie ook de casusbeschrijving).

Uit de portefeuilleanalyse van de Universiteit Twente blijkt dat de energieprestatie van enkele gebouwen beter kan. De energieprestatie van gebouwen is van belang voor de

energiekosten en de meerjarenafspraken voor energiebesparing die de universiteiten met het Rijk zijn overeengekomen.

Bezettingsgraad

De universiteiten in onze selectie berekenen de bezettingsgraad van de onderwijsruimten op basis van roosters. De universiteiten van Leiden, Tilburg en Wageningen meten centraal of de onderwijsruimten ook daadwerkelijk worden gebruikt. In Leiden en Tilburg wordt ook de bezettingsgraad van kantoorruimtes gemeten. Utrecht en Twente hebben weinig informatie over de werkelijke benutting van de ruimte.

Het onderzoek Campus NL (TU Delft, 2016) geeft een landelijk beeld van de werkplekbezetting (van de kantoren) bij universiteiten. De gemiddelde bezetting van werkplekken is 42,1%, wat een lage score is in verhouding tot de werkplekbezetting bij overheidskantoren (52,4%). Oorzaken zijn onder andere 'territorialiteit' (eigen versus gedeelde voorzieningen) en deeltijdaanstellingen, maar ook toewijzing van ruimten voor onbepaalde tijd, ongeacht bezettings-, benuttings- en opbrengstdata.¹²

3.2.5 Veranderopgave

De onderzochte universiteiten zijn bezig met zowel nieuwbouw- als instandhoudingsprojecten. De mate waarin de vastgoedportefeuille moet worden vervangen verschilt per universiteit (TU Delft, 2016, p. 49). De universiteiten Twente en Utrecht (en binnenkort Leiden en Maastricht) beginnen aan een nieuwe strategische vastgoedperiode. Tilburg University is haar plannen aan het uitvoeren, terwijl Wageningen University bezig is met de afronding van de bouw van de nieuwe campus, en diverse panden nog gaat afstoten.

Er zijn grote verschillen in de financiële omvang van de investeringen. Die varieert van € 81 miljoen bij de universiteit van Twente voor de komende 5 jaar tot ongeveer € 720 miljoen voor de komende tien jaar bij de Universiteit Utrecht.

3.2.6 Financiële effecten

Doorrekening vastgoedstrategie

De universiteiten hebben de financiële effecten van hun vastgoedstrategie doorgerekend. Ze gebruiken verschillende methodes voor deze doorrekening: een stresstest voor schommelende studentenaantallen of het doorrekenen van alternatieve scenario's. De meeste van de 6 universiteiten gebruiken het percentage van huisvestingslasten van bijvoorbeeld de kosten of de baten als signaleringswaarde of om de meerjarige ontwikkeling van de huisvestingslasten te volgen.

Financiering van investeringen

Uit ons onderzoek blijkt dat universiteiten vooral uit eigen middelen investeren in vastgoed en slechts beperkt lenen. De universiteiten hebben de afgelopen jaren gespaard om hun plannen te financieren. Bij uitvoering van de plannen zal de liquiditeit dientengevolge afnemen. Wel is de verwachting van universiteiten dat zij in de toekomst een (groter) deel van de investeringen moeten gaan financieren met vreemd vermogen. Dat zal dan leiden tot stijgende rentelasten.

Universiteit Leiden heeft een kredietfaciliteit bij de BNG Bank van € 100 miljoen en Tilburg University leent bij de BNG Bank. De Universiteit Utrecht heeft een lening bij het Ministerie van Financiën van € 50 miljoen en de mogelijkheid voor schatkistbankieren met een plafond van € 200 miljoen. Ook de Universiteit Twente heeft een financierings-overeenkomst met het Ministerie van Financiën. De totale omvang aan leningen is nog relatief beperkt.

Universiteit Leiden beschikt over een rentederivaat om renterisico's van de financiering met vreemd vermogen af te dekken. Door de dalende rente heeft het derivaat een negatieve waarde, maar de universiteit hoeft niet bij te storten (geen 'margin call'). Universiteit Twente heeft de derivaten in 2014 afgekocht. De minister van Financiën heeft regels vastgesteld voor het gebruik van, en verantwoording over financiële derivaten door (semi)publieke instellingen.

3.3 Tactisch vastgoedmanagement

Het tactisch vastgoedmanagement gaat over het *beleid* voor afzonderlijke 'objecten' zoals percelen grond en gebouwen. Belangrijke elementen daarbij zijn dat er prikkels voor doelmatig ruimtegebruik zijn (§3.3.1) en dat projecten goed beheerst worden (§3.3.2).

3.3.1 Ruimteverdeelmiddel

Elke universiteit hanteert een ruimteverdeelmiddel. Goed tactisch vastgoedmanagement vereist dat zo'n model voldoende prikkels bevat voor doelmatig ruimtegebruik. Hieronder gaan we in op de twee ruimteverdeelmiddelen die we aantreffen bij de onderzochte universiteiten en de risico's van beide modellen.

Huurder-verhuurdermodel

In het interne huurder-verhuurdermodel geven faculteiten hun ruimtevrage door aan het CvB en betalen ze voor hun ruimtegebruik een kostprijsdekkend tarief. Hoe meer ruimte faculteiten willen gebruiken, hoe meer de huisvestingslasten voor de betreffende faculteit

stijgen. Dat kan faculteiten prikkelen om zuinig om te gaan met ruimte, mits deze kosten ook door hen te sturen zijn, bijvoorbeeld door weer ruimte in te leveren.

Dit model wordt gebruikt door 4 van de 6 onderzochte universiteiten: Maastricht, Twente, Utrecht en Wageningen. We vinden Wageningen University een goed voorbeeld vanwege de manier waarop energiebesparing gestimuleerd wordt met dit model (zie kader).

Goed voorbeeld: energiebesparing bij Wageningen University

Bij Wageningen University mag een faculteit een gedeelte van behaalde energiebesparing inzetten voor verdere energiebesparing. Dat is een extra prikkel voor zuinig energiegebruik. Voor de universiteit als geheel dalen daarmee uiteindelijk de energielasten.

Het risico van dit model is dat de huisvestingskosten per soort gebruiker (laboratorium of gewoon kantoor) sterk kunnen verschillen als de werkelijke kosten van gebouwen worden doorbelast. Hoge huisvestingslasten van bijvoorbeeld een laboratorium, kunnen dan ten koste gaan van de (financiële) ruimte voor onderwijs en onderzoek als gebruikers hier niet financieel voor worden gecompenseerd. Tegelijkertijd houdt de bekostiging van OCW wel rekening met hoge kosten van bepaalde studies.

Eigenaar-gebruikermodel

Het tweede model is het eigenaar-gebruikermodel, waarbij de huisvestingslasten centraal gedragen worden en dus niet worden doorbelast aan de faculteiten en diensten. Twee door ons onderzochte universiteiten, Leiden en Tilburg, gebruiken dit model. De faculteiten nemen zelf geen huisvestingsbeslissingen, maar krijgen op basis van hun geprognoseerde ruimtebehoefte ruimte toegewezen. Gebruikers ervaren in dit model geen directe prikkel voor efficiënt ruimtegebruik, omdat ze de kosten voor ruimtegebruik niet zelf dragen. Binnen dit model kan de eigenaar efficiënt ruimtegebruik bij de gebruiker stimuleren door een strakke ruimtenormering (zoals het aantal m² per werkplek) in combinatie met het monitoren van het werkelijke ruimtegebruik en, indien nodig, handhaven van de norm. Het risico van dit model is dat de toegewezen ruimte niet aansluit bij de ruimtebehoefte van de faculteit (te krap of te ruim, of kwalitatief niet geschikt).

Informatievoorziening

Informatie over de bezetting en benutting is in beide typen ruimteverdeelmogelijkheden van belang. Uit ons onderzoek blijkt dat informatie over het werkelijk gebruik niet altijd beschikbaar is. De inroostering van onderwijsruimtes wordt meestal wel gemeten, maar niet het werkelijk gebruik en ook de bezettingsgraad van kantoorruimtes wordt slechts

incidenteel gemeten. Ook beschikken de meeste van de 6 onderzochte universiteiten over weinig inzicht in de tevredenheid van de gebruikers.

Nieuwe onderwijs- en huisvestingsconcepten

De benutting van de beschikbare ruimte kan verbeterd worden door toepassing van nieuwe onderwijs- en huisvestingsconcepten. Voorbeelden hiervan zijn het afstandsonderwijs, onlinelearning, het ‘multi-userconcept’ van gebouwen, facility sharing (bijvoorbeeld door de universiteit en een hogeschool) en Het Nieuwe Werken (zie ook: OCW, 2015; TU Delft, 2016).

3.3.2 Beheersing van vastgoedprojecten

Projectbeheersing

De 6 geselecteerde universiteiten hebben de vastgoedprojecten die we in dit onderzoek hebben onderzocht goed beheerst. Dit gebeurde onder andere door een goede projectorganisatie, betrekken van juiste expertise en door voortgangsrapportages over de uitvoering. Dat neemt niet weg dat in een aantal vastgoedprojecten beperkte kostenstijgingen zijn ontstaan tijdens de uitvoering (Tapijnkazerne Maastricht, Bètacampus in Leiden en Helix in Wageningen – zie ook factsheets per universiteit).

Complexe contractvormen

In een aantal gevallen zijn er complexe contractvormen tussen universiteiten en marktpartijen zoals bij The Gallery in Twente, de Tapijnkazerne in Maastricht en de Haagse campus van de Universiteit Leiden (zie ook factsheets per universiteit). We hebben het voorbeeld van de Universiteit Leiden toegelicht in het kader hieronder. De beoordeling van financiële risico's van deze contracten, bijvoorbeeld garanties die door de universiteit worden afgegeven, is lastig voor zowel CvB, RvT als de Universiteitsraad. Dat blijkt uit casusonderzoek bij 2 universiteiten (Leiden, Twente). Het betrekken van extra financiële en juridische deskundigheid is dan op zijn plaats.

Universiteit Leiden - Campus Den Haag: een complexe publiek-private constructie

Universiteit Leiden beschikt sinds 1999 over een binnenstadcampus in de gemeente Den Haag. De universiteit huurt sinds 2013 onderwijsruimte en studentenkamers in Den Haag voor een periode van twintig jaar. Naast de huur die de universiteit in die periode betaalt, is zij vanwege eisen die BNG Bank als financier heeft gesteld aan de investeerder een overeenkomst aangegaan waarbij de universiteit twee achtergestelde leningen (oplopend tot een bedrag van €20 miljoen) verstrekt aan de investeerder in het gebouw. Tevens staat de universiteit borg voor de aan de financier verstrekte hypotheek (eind 2015 €40 miljoen). Vanwege de door de Universiteit Leiden aan de BNG Bank versterkte garantie zal bij een faillissement van de investeerder de schuld bij BNG Bank worden overgenomen door de universiteit. Daar staat wel tegenover dat het gebouw in handen komt van de universiteit. De RvT heeft toestemming verleend aan deze complexe financiële constructie nadat hij via een toelichtende notitie uitgebreid geïnformeerd was.

4 Checks-and-balances in vastgoedmanagement

4.1 Het belang van checks-and-balances

Universiteiten kunnen in belangrijke mate zelf bepalen hoe zij hun Rijksbekostiging (de lumpsum) besteden. In ons eerste rapport over vastgoedmanagement bij universiteiten wezen wij er op dat het belangrijk is dat risico's en misstanden rond huisvesting tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd. Daarvoor zijn, naast goed vastgoedmanagement, goed werkende checks-and-balances cruciaal. Bij die checks-and-balances is in het kader van de horizontale verantwoording de RvT van doorslaggevend belang. Die moet (kunnen) vaststellen of aan de basisprincipes van goed vastgoedmanagement is voldaan en moet ingrijpen waar nodig. De IvHO staat als externe toezichthouder namelijk op grote afstand van de dagelijkse gang van zaken (Algemene Rekenkamer, 2016, p. 31).

Ook de minister vindt het van belang dat onderwijsinstellingen met een lumpsum-bekostiging niet alleen verticale verantwoording afleggen aan de minister van OCW, maar dat er ook en vooral interne checks-and-balances zijn (OCW, 2016a). In ons recent gepubliceerde onderzoek over passend onderwijs wezen we ook op het belang van goede horizontale verantwoording bij lumpsumfinanciering (Algemene Rekenkamer, 2017).

In dit hoofdstuk beschrijven we de rol van de RvT bij vastgoedbeslissingen. Naast de RvT zijn er ook andere actoren die voor checks-and-balances zorgen.

4.2 Raad van Toezicht in de praktijk

We hebben de rol van de RvT's bij vastgoedbeslissingen in de praktijk bij de 6 universiteiten onderzocht. Het achterliggende toetsingskader is te vinden in de afzonderlijk gepubliceerde Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement. De 6 onderzochte universiteiten voldoen aan de wettelijke vereisten. De RvT's vullen hun taken op verschillende wijzen in. Dit bespreken we in de hierna volgende paragrafen.

4.2.1 Aandacht van de RvT voor vastgoed

Verschillen in mate van betrokkenheid van RvT's

De RvT moet zich, om zijn toezichthoudende rol goed te kunnen uitvoeren, op ieder moment een beeld kunnen vormen van de ontwikkelingen en risico's in de vastgoedportefeuille. Daarom vinden we het van belang dat vastgoed zowel op portefeuilleniveau,

als op het niveau van grote of risicovolle projecten aan de orde komt in de RvT. We zien bij de 6 onderzochte universiteiten een actieve betrokkenheid van de RvT bij het vastgoedbeleid en bij de besluitvorming rond grote vastgoedprojecten. Deze betrokkenheid komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Bijvoorbeeld in het verzoek aan het CvB om alternatieven af te wegen (Maastricht), het verlenen van goedkeuring aan het voornemen van het CvB tot spreiden van investeringen voor de vernieuwing van de campus (Utrecht), of de vraag om uitleg van complexe financiële constructies (Leiden).

Grensbedragen variëren sterk

De grensbedragen waarboven de RvT goedkeuring moet geven aan het CvB voor investeringen in vastgoed, verschillen sterk: van € 2 miljoen tot € 20 miljoen. Deze bedragen vallen ruim binnen de bandbreedte van wat als een majeure investering gezien moet worden.¹³

Bij Tilburg University is geen apart goedkeuringrecht voor de RvT bij (vastgoed)investeringen geregeld. Wij vinden een grensbedrag van belang, zodat duidelijk is wat CvB en RvT van elkaar kunnen verwachten in de informatievoorziening.

Deels is het verschil in drempelbedragen te verklaren uit het verschil in de omvang van het vastgoed van de universiteiten. Wel vinden wij het grensbedrag van € 20 miljoen bij de Universiteit Utrecht in vergelijking met andere universiteiten hoog. Hierdoor bestaat het risico dat er diverse investeringen worden gedaan die gezamenlijk een groot beslag op de jaarlijkse begroting leggen, zonder dat de RvT hierbij vooraf is betrokken.

Tabel 4 Instemmingsrecht van Raad van Toezicht en UR op vastgoedbeslissingen

Raad van Toezicht Universiteit	Goedkeuring begroting (waarin investerings- planning is verwerkt)	Goedkeuring RvT bij individuele investeringen?	Zo ja, grensbedrag?
Leiden	Ja	Ja	> € 5 miljoen
Maastricht	Ja	Ja	> € 2 miljoen
Tilburg	Ja	Nee	-
Twente	Ja	Ja	> € 10 miljoen
Utrecht	Ja	Ja	> € 20 miljoen
Wageningen	Ja	Ja	> € 2,2 miljoen

4.2.2 Informatieverzameling

Tussentijdse informatievoorziening over algemeen op orde

De RvT's van de 6 onderzochte universiteiten worden alle geïnformeerd over de stand van zaken van meerjareninvesteringen en de voortgang rond grote projecten. We zien dat de

RvT's (bijvoorbeeld in Leiden, Wageningen en Maastricht) daarbij regelmatig ook over kostenoverschrijdingen worden geïnformeerd. De kostenoverschrijdingen die we hebben onderzocht, waren niet van dien aard dat de financiële positie van de universiteit in het geding was. Wel merken we op dat de, over het algemeen, gunstige financiële positie van de universiteiten het gemakkelijker maakt voor de RvT om relatief kleine overschrijdingen (waarbij het soms toch gaat om enkele miljoenen euro's) goed te keuren (bijvoorbeeld Maastricht, Leiden).

Het is voor de RvT van belang dat die ook juist en tijdig wordt geïnformeerd over wijzigingen in bijvoorbeeld de scope van een project, het contract of in de financiële constructie.

Vastlegging van beslissingen door de RvT kan beter

In 3 gevallen – de universiteiten van Maastricht, Twente en Wageningen – konden we niet uit de schriftelijke vastlegging opmaken of en hoe de RvT betrokken was bij een majeure wijziging in de contractvorm of de financiële verplichtingen. Het moment van besluitvorming was in die gevallen niet goed gedocumenteerd. Dit is wel van belang om achteraf goed vast te kunnen stellen wie welk besluit op welk moment heeft genomen of geaccordeerd ('audittrail').

Ontbrekende alternatieven of scenario's

Over het algemeen wordt de RvT gekend in de afweging van risico's die bij verschillende scenario's of alternatieven die bij vastgoedprojecten spelen. Wel was bij de Universiteit Maastricht het scenario met de voorkeursvariant aanzienlijk meer uitgewerkt dan de alternatieve varianten. Bij het onderzochte vastgoedproject van de Tilburg University werd maar één variant in de besluitvorming betrokken.

4.2.3 Oordeelsvorming

Spanning tussen project en portefeuille

Grote vastgoedprojecten hebben een eigen dynamiek door veranderingen en onzekerheden tijdens hun vaak lange looptijd: veranderende eisen van de gebruikers, veranderende financiële omstandigheden of onzekerheden in de maatschappelijke context. Soms ontstaat daardoor tijdens het project een sterke focus op het beheersbaar houden van dat ene project. De kans bestaat dan dat de samenhang met de ruimtebehoefte en vastgoedportefeuille van de universiteit als geheel op de achtergrond raakt. In de praktijk zien we een tweetal voorbeelden van de complexiteit van de afwegingen tussen nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw:

- Bouwen van nieuwe campus, terwijl de oude nog gedeeltelijk leegstaat (Wageningen);
- Bezit van gebouwen en gronden waarvoor een bestemming moet worden gezocht en waarvan het effect op bestaande bouw nog niet duidelijk is (Maastricht).

4.2.4 Verslaglegging en verantwoording

Verantwoording RvT's in jaarverslagen over vastgoedbeslissingen varieert

De manier waarop de RvT's zich in jaarverslagen aan het publiek verantwoorden verschilt aanzienlijk. In de jaarverslagen 2015 waren de verantwoordingen door de RvT's van de universiteiten van Wageningen en Leiden het meest uitgebreid en inhoudelijk. Bij de andere universiteiten legden de RvT's zeer beknopt verantwoording af in de jaarverslagen. Deze verantwoordingen gaven nauwelijks inzicht in de besluiten van de RvT's of in de rol van de RvT's bij vastgoedinvesteringen.

Informatievoorziening Raad van Toezicht beperkt opgenomen in verslaglegging

In de jaarverslagen over 2015 maken de onderzochte RvT's melding van contacten met de Universiteitsraad en/of gesprekken met decanen. Daaruit blijkt dat zij zich breder laten informeren dan alleen door het CvB. Maar uit de jaarverslagen of de verslaglegging van de vergaderingen kunnen we slechts beperkt afleiden wat er met de signalen van de Universiteitsraad en de decanen gebeurt.

4.3 Bevindingen overige checks-and-balances

In deze paragraaf staan we kort stil bij een aantal andere checks-and-balances: de Universiteitsraad, de interne afdeling en de externe accountant. Deze actoren kunnen de RvT voorzien van aanvullende informatie en hebben een functie in het voorkomen dat CvB en RvT gezamenlijke 'blinde vlekken' ontwikkelen, bijvoorbeeld bij grote nieuwbouwprojecten.

Universiteitsraad

Medezeggenschapsorganen van de instellingen in het hoger onderwijs hebben vanaf de begroting voor 2016 'instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting' gekregen. We hebben in dit onderzoek niet kunnen nagaan hoe deze nieuwe bevoegdheden in de praktijk werken bij de door ons onderzochte vastgoedprojecten. De besluitvorming daarover vond namelijk grotendeels al eerder plaats, toen de universiteitsraden nog geen instemmingsrecht hadden. Voor nadere informatie over de manier waarop het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in de praktijk wordt ingevuld verwijzen wij naar ons nog te publiceren rapport Voorinvesteringen en medezeggenschap Hoger Onderwijs.

Interne afdeling

Alle universiteiten beschikken over een interne afdeling maar de omvang, de rol en de positionering bij vastgoedbeslissingen verschilt per universiteit. Zo heeft bij een aantal universiteiten, zoals die in Twente, de interne afdeling vooral een rol in de controle op de jaarrekening. Bij andere universiteiten heeft de interne afdeling (ook) de taak om doorlichtingen uit te voeren, bijvoorbeeld bij vastgoedprojecten. In de praktijk komt zij hier door andere prioriteiten niet altijd aan toe, zoals in Leiden en Tilburg. In Wageningen speelt de interne afdeling een actieve rol in het risicomanagement van vastgoedprojecten. In Maastricht heeft de interne afdeling in 2016 opdracht gekregen om vastgoedgerelateerde kwesties te onderzoeken.

Externe accountant

De externe accountants besteden in hun *management letters* aan het bestuur van de 6 universiteiten regelmatig aandacht aan vastgoed. De universiteitsbesturen hebben deze signalen opgepakt. De externe account vervult op die manier zijn rol in het systeem van check-and-balances om ervoor te zorgen dat eventuele risico's op tijd in beeld komen (Algemene Rekenkamer, 2016).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Nederlandse universiteiten zijn van plan om de komende jaren in totaal ruim € 3 miljard te investeren in hun huisvesting (IvhO, 2016). Met de investeringsplannen voor vastgoed van universiteiten is dus veel geld, publiek geld, gemoeid. Bij de door ons onderzochte universiteiten maken de huisvestingslasten 9 tot 16% (2016) uit van de jaarlijkse baten. Na personele lasten vormt huisvesting daarmee de grootste uitgave op jaarbasis.

Daarom is het van belang dat universiteiten hun vastgoedmanagement op orde hebben. Als de basis op orde is, is het mogelijk om goede beslissingen te nemen die rekening houden met de maatschappelijke en financiële doelen waar het vastgoed aan moet bijdragen. Voor de kwaliteit van de besluitvorming over vastgoed is het essentieel dat de checks-and-balances (de toezichthoudende actoren binnen de universiteiten zoals de RvT en de controller) goed functioneren.

Onze conclusie bestaat uit 2 delen:

- De 6 onderzochte universiteiten hebben het vastgoedmanagement op hoofdlijnen op orde, maar er zijn op onderdelen nog wel verbeteringen mogelijk:
 - niet alle universiteiten hadden ten tijde van het onderzoek een vastgestelde vastgoedstrategie;
 - soms ontbrak informatie over de bezetting van kantoorhuisvesting;
 - in een aantal gevallen is een betere toepassing van nieuwe onderwijs- en huisvestingsconcepten mogelijk (online learning);
 - en tot slot kan de RvT bij complexe financiële constructies beter betrokken worden (zie hoofdstuk 3).
- De checks-and-balances bij vastgoedbeslissingen van de 6 onderzochte universiteiten zijn redelijk op orde, maar er zijn verbeteringen mogelijk met betrekking tot:
 - het beperken van de minimale hoogte van investeringen waarboven de RvT goedkeuring moet geven;
 - de vastlegging van besluiten (zie hoofdstuk 4).

Deze positieve boodschap biedt geen garantie voor de toekomst. Gezien het financiële belang van vastgoed, de investeringen die er nog aan komen, de onzekerheden aan de inkomstenkant en de complexiteit van de uitvoering van sommige grote projecten is het

voor bestuurders en toezichthouders van belang om alert te blijven. Daarom doen we in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen.

5.2 Aanbevelingen

Met onderstaande aanbevelingen willen we bijdragen aan de versterking van het vastgoedmanagement en de checks-and-balances. Daartoe hebben we een aanbeveling voor de minister van OCW (§ 5.2.1). Daarnaast hebben we aanbevelingen voor de Colleges van Bestuur en de Raden van Toezicht bij universiteiten gericht op *alle* Nederlandse universiteiten, niet alleen de 6 door ons onderzochte (§5.2.2).

5.2.1 Aanbeveling aan de minister van OCW

Aanbeveling aan de minister: creëer meer eenduidigheid in de verantwoording over huisvestingslasten
In lijn met eerdere aanbevelingen van de IvHO en toezeggingen door de minister van OCW (OCW 2016b) bevelen wij de minister van OCW aan om meer eenduidigheid te creëren in de wijze waarop de huisvestingslasten in het jaarverslag worden gepresenteerd. Dat maakt het beter mogelijk om de hoogte van de huisvestingslasten tussen universiteiten met elkaar te vergelijken. Deze transparantie ondersteunt vervolgens de bekostiging van universiteiten aangezien huisvesting daarvoor een belangrijke component is.

5.2.2 Aanbevelingen aan de universiteiten

Aanbeveling aan de universiteiten: stel een vastgoedstrategie op
Gezien het belang van een vastgoedstrategie bevelen we de universiteiten die nu nog geen of een verouderde vastgoedstrategie hebben, aan om deze op korte termijn op te stellen of te vernieuwen. Ook roepen we de CvB's en RvT's van universiteiten op hun vastgoedstrategie door te lichten en na te gaan of die de essentiële elementen bevat zoals beschreven in de Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement.

Aanbeveling aan de universiteiten: optimaliseer het ruimtegebruik
De 6 onderzochte universiteiten bleken nog mogelijkheden te hebben om de beschikbare ruimte beter te benutten. Wij bevelen de CvB's en RvT's daarom aan:

- Verbeter de informatie over de bezettingsgraad van onderwijs-, onderzoeks- en kantoorruimte en gebruik deze als sturingsinformatie.
- Verken de mogelijkheden van nieuwe onderwijs- en huisvestingsconcepten in samenhang met het doelmatig omgaan met ruimte.

Aanbeveling aan de universiteiten: zorg voor een financiële bijsluiter bij besluitvorming

We zien dat een aantal universiteiten bij grote projecten kiest voor complexe publiek-publieke of publiek-private constructies waarin soms ook leningen en garanties zijn opgenomen. Zulke complexe financiële constructies vragen om een goede financiële bijsluiter voor het CvB, de RvT en de Universiteitsraad waarin het financiële effect en de risico's inzichtelijk worden gemaakt. Zo kunnen financiële verrassingen worden voorkomen.

Aanbeveling aan de universiteiten: versterk de checks-and-balances

Uit ons onderzoek blijkt dat RvT's niet over één nacht ijs gaan bij de besluitvorming over vastgoed. Tegelijkertijd zien we dat er nog ruimte is voor verbetering bij de RvT's, met name op de gebieden informatieverzameling en verslaglegging. Voor de overige checks-and-balances zien we dat de positie van de interne afdeling niet overal voldoende sterk is.

Daarom doen wij aan het CvB en aan de RvT de volgende 5 aanbevelingen voor het versterken van checks-and-balances:

- Zorg voor een sterke rol en positie van de interne afdeling bij vastgoedbeslissingen. Dit betekent voldoende capaciteit en de middelen om breder te kunnen kijken dan de controle op de jaarrekening. Dat voorkomt dat CvB en RvT gezamenlijk bedrijfsblind worden.
- Markeer besluitvormingsmomenten duidelijk in de verslaglegging, zodat achteraf goed is vast te stellen wie welk besluit op welk moment heeft genomen of geaccordeerd ('audittrail').
- Regel het goedkeuringsrecht voor de RvT bij afzonderlijke investeringsbeslissingen. Spreek af dat niet alleen investeringen boven een bepaald bedrag, maar ook kleinere maar wel risicovolle investeringen door de RvT moeten worden goedgekeurd.
- Spreek af dat de RvT niet alleen bij de start van een project, maar ook tussentijds op tijd wordt geïnformeerd over veranderingen in de financiële risico's (kostenoverschrijdingen) en over andere risico's (veiligheid, bedrijfszekerheid, functionaliteit, studentenaantallen) bij de uitvoering van grote projecten.
- Laat als RvT zien wat je doet en benut daartoe alle mogelijkheden die verslaglegging en verantwoording bieden. Dat versterkt het vertrouwen in het interne toezicht.

Aanbeveling aan de universiteiten: stel een risicoprofiel op

Een door het CvB opgesteld risicoprofiel biedt belangrijke informatie (zoals financiële kengetallen, portefeuilleopbouw, vastgoedopgave) voor zowel het CvB en de RvT.

Het is belangrijk dat elke universiteit zijn eigen risicoprofiel scherp voor ogen heeft. Zo'n risicoprofiel kan namelijk dienst doen als een 'early warning' om onaangename verrassingen met vastgoed te voorkomen. Juist de combinatie van risico's in vastgoedmanagement vraagt aandacht van het bestuur en het interne toezicht van de universiteit. In de Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement geven we weer hoe zo'n risicoprofiel er volgens ons uit kan zien.

In deel 1 van ons rapport over vastgoed van universiteiten deden we de aanbeveling aan de IvhO om uitgebreide risicoprofielen per instelling te maken. We herhalen deze aanbeveling nu, maar richten ons op alle universiteiten. Deze risicoprofielen kunnen bijdragen aan de risicobeoordeling door de IvhO.

6 Bestuurlijke reacties en nawoord

6.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW onderschrijft onze analyse van het vastgoedmanagement en de checks en balances die bij het nemen van vastgoedbeslissingen van belang zijn. Zij ziet het rapport en de aanbevelingen als een waardevolle aanvulling op de stappen die op dit terrein reeds zijn gezet. De minister ziet de aanbevelingen en de afzonderlijk gepubliceerde handreiking als een handvat voor universiteiten.

Aanbeveling: creëer meer eenduidigheid in de verantwoording over huisvestingslasten

Voor het creëren van meer eenduidigheid in de verantwoording van huisvestingslasten heeft de minister van OCW het systeem van XBRL ingevoerd. Dit heeft geleid tot meer uniformering van de jaarrekeninggegevens, maar volgens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog niet voldoende. De minister zegt in overleg te zullen treden met de VSNU, de Vereniging Hogescholen en de MBO-raad om te bevorderen dat op specifieke terreinen meer eenduidigheid wordt bereikt. De minister vindt het van belang dat de te behalen voordelen substantieel groter zijn dan de administratieve lasten.

Aanbeveling: stel een vastgoedstrategie op

De minister is van mening dat iedere universiteit behoort te beschikken over een up-to-date vastgoedstrategie. De minister zal met de VSNU overleggen op welke wijze het bezit en de werking van de vastgoedstrategie het beste geborgd is bij de beslissingen over investeringen in huisvesting. Tevens zal de minister dit bespreken met de Vereniging Hogescholen en de MBO-raad.

Aanbevelingen over checks-and-balances

De minister vindt dat de Algemene Rekenkamer een waardevolle analyse heeft gemaakt van het belang van checks-and-balances bij het nemen van vastgoedbeslissingen. De minister onderschrijft de belangrijke rol van de Raden van Toezicht.

De minister heeft kennis genomen van de reactie van de VSNU op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en vindt dit een goede basis om op genoemde punten een verbetering te realiseren.

6.2 Reactie VSNU

De VSNU geeft een bestuurlijke reactie namens de universiteiten. De universiteiten zien het onderzoek van de Algemene Rekenkamer als een belangrijke aanvulling op het onderzoek Campus NL. De universiteiten zijn verheugd dat de Rekenkamer concludeert dat de onderzochte universiteiten het vastgoedmanagement en de checks-and-balances bij vastgoedbeslissingen op orde hebben. Tegelijkertijd vinden zij ook dat het van belang is om alert te blijven.

Aanbeveling: creëer meer eenduidigheid in de verantwoording over huisvestingslasten

De universiteiten zien de meerwaarde van het creëren van meer eenduidigheid omdat de universiteiten op dit moment ervaren dat zij door verschillende overheidsinstanties gevraagd worden op verschillende manieren verantwoording af te leggen over huisvestingslasten. De universiteiten vragen daarbij aandacht voor de gevolgen op het gebied van de administratieve lasten. Ook mag eenduidigheid niet leiden tot het opleggen van uniforme normen voor huisvestingslasten. De universiteiten wijzen op de methodiek zoals toegepast in Campus NL.

Aanbeveling: stel een vastgoedstrategie op

De universiteiten onderschrijven het belang van het opstellen én up-to-date houden van de vastgoedstrategie. Binnen het Huisvestings Overleg Instellingen worden informatie en best practices gedeeld.

Aanbeveling: Optimaliseer het ruimtegebruik

Het optimaliseren van het ruimtegebruik is voor de universiteiten een belangrijk instrument om de huisvestingslasten te beheersen. De universiteiten concluderen op basis van Campus NL dat er al een flinke efficiëncyslag is gerealiseerd. De universiteiten wijzen erop dat het lastig is om de bezettingsgraad van bibliotheken, laboratoria en horeca te berekenen, specifiek voor onderwijs. De universiteiten verwachten dat nieuwe onderwijsconcepten meer flexibiliteit zullen vragen, maar niet zullen leiden tot minder benodigde ruimte of een reductie van huisvestingslasten.

Aanbeveling: zorg voor een financiële bijsluiter bij besluitvorming

De universiteiten zullen op dit gebied best practices uitwisselen, zodat de informatievoorziening zich bij alle universiteiten doorontwikkelt. Ook zien zij mogelijkheden om dit in de vorm van professionaliseringstrajecten verder op te pakken.

Aanbeveling: versterk de checks-and-balances

De Colleges van Bestuur en de Raden van Toezicht bespreken de aanbevelingen zowel op sectoraal niveau als binnen de eigen instelling en bezien in hoeverre en op welke manier de aanbevelingen op de eigen instelling worden toegepast. De sector vernieuwt daarnaast de Code Goed Bestuur, daarbij zullen de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer worden meegenomen.

Aanbeveling: stel een risicoprofiel op

De universiteiten onderschrijven het belang van het maken van een risicoanalyse bij investerings- en financieringsbeslissingen. Voor 2018 is het onderwerp risicomanagement binnen de VSNU reeds geagendeerd. De directeuren Financiën van de veertien universiteiten nemen hierin het voortouw. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer wordt hierbij betrokken.

Naast de bestuurlijke reactie hebben de universiteiten ook afzonderlijk gereageerd op de verschillende factsheets.

6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De universiteiten investeren de komende jaren miljarden in hun vastgoed. Dat is publiek geld, waar publieke verantwoording bij hoort. De continuïteitsparagraaf in het jaarverslag is het document waarmee de instellingen in het openbaar rekenschap afleggen. Daarmee is het een belangrijk instrument voor het toekomstgericht denken: universiteiten geven inzicht in hun toekomstplannen, inclusief de verwachte financiële gevolgen daarvan. Wij vinden het positief dat deze toekomstplannen zijn opgenomen in de jaarverslagen.

De informatie in de continuïteitsparagraaf zou per universiteit een beeld moeten geven van de ontwikkeling van huisvestingsplannen, de daarmee gemoeide investeringen en de toekomstige huisvestingslasten. Om de financiële gevolgen in context te kunnen bezien en eventuele risico's te wegen is het voor alle stakeholders van belang dat de informatie goed vergelijkbaar is. En om vergelijkbaar te zijn is eenduidigheid in de financiële spelregels van cruciaal belang. Die éénduidigheid over de besteding van de publieke middelen is er nu nog niet. Dit gaat bijvoorbeeld om het eenduidig al dan niet opnemen van de baten en lasten van geneeskundefaculteiten die deel uitmaken van de Universitaire Medische Centra (UMC's) en het verwachte eigen vermogen van deelnemingen van de universiteiten. De reacties van de minister OCW en VSNU bieden aanknopingspunten om stappen te zetten naar een eenduidiger ingerichte continuïteitsparagraaf. Tot slot hechten wij eraan te

vermelden dat eenduidige spelregels niet meer administratieve lasten met zich mee hoeven te brengen. Eerder het tegendeel.

Het is tevens een misverstand dat eenduidigheid in spelregels hetzelfde is als, of zou leiden tot een zelfde norm voor iedereen, integendeel. Eenduidigheid maakt juist weloverwogen onderscheid goed zichtbaar.



Inhoud

1

2

3

4

5

6



Bijlagen

Bijlagen

- 1 Factsheets universiteiten
- 2 Literatuur
- 3 Eindnoten
- 4 Onderzoeksaanpak
- 5 Normenkader



Bijlage 1

Factsheets universiteiten

Deze bijlage bevat factsheets van de 6 onderzochte universiteiten, in alfabetische volgorde.

We geven per universiteit een overzicht van:

- Algemene kenmerken;
- Financiële kenmerken;
- Vastgoedmanagement;
- Vastgoedstrategie;
- Governance;
- Onderzochte vastgoedcasus(sen).

Bij de financiële kenmerken geven we onder andere de meerjarenontwikkeling van de solvabiliteit en liquiditeit weer ten opzichte van de signaleringswaarde van de IvhO.

Solvabiliteit, liquiditeit en de normen van de Inspectie van het Onderwijs

De **solvabiliteit** van een bedrijf of instelling geeft aan hoe groot het eigen vermogen is ten opzichte van de schulden en verplichtingen. Dat percentage is een indicatie van de financiële gezondheid van een bedrijf of instelling op de langere termijn. Doorgaans ligt de minimumnorm voor de solvabiliteit van niet-financiële ondernemingen tussen de 25% en 40%. Dat betekent dat het eigen vermogen minimaal 25% tot 40% moet omvatten van het totaal aan kort- en langlopende schulden. De IvhO hanteert voor universiteiten 30% als minimumnorm ('signaleringswaarde'). Als de solvabiliteit onder de signaleringswaarde komt, stelt de IvhO nadere vragen. Indien er aanleiding toe is, kan zij onderzoek doen naar de (financiële) administratie van de instelling, een herstelplan eisen van de instelling en contact opnemen met de RvT.

De **liquiditeit** van een bedrijf of instelling betreft de mate waarin men kan voldoen aan de financiële verplichtingen op de korte termijn. Dit wordt berekend aan de hand van de 'current ratio': de verhouding tussen het geld dat op korte termijn (minder dan een jaar) beschikbaar is en wat er op korte termijn moet worden betaald. Over het algemeen geldt dat die verhouding ten minste een-op-een moet zijn (dus een current ratio van 1), anders ontstaan er liquiditeitsproblemen. De IvhO hanteert voor universiteiten een signaleringsgrens van 0,5. Wanneer de liquiditeit van een universiteit onder de signaleringswaarde van de IvhO komt, wil dat echter niet zeggen dat zij dan direct in betalingsproblemen verkeert. Dat hangt af van de mogelijkheden die een CvB heeft om geld vrij te maken, bijvoorbeeld door bezittingen te verkopen of door roodstand op de betaalrekening. De specifieke financiële situatie van een instelling bepaalt of een lage liquiditeit leidt tot een acuut financieel probleem (IvhO 2016, p. 40).

Universiteit Leiden

Oprichtingsjaar:	1575
Aantal studenten:	26.320 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	3.939 (2016)
Brutovloeroppervlak:	465.000 m ²
Locaties:	2 campussen in Leiden en 1 campus in Den Haag

Locaties



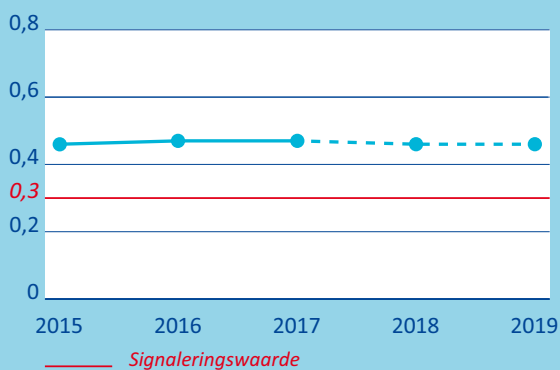
Financiële gegevens



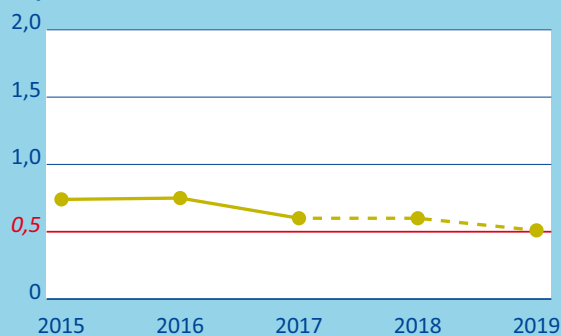
Baten
(2016)
€ 510,2 miljoen

Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2017-2025)
€ 280 miljoen

Solvabiliteit



Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Verouderd Lange Termijn Huisvestingsplan 2012. De nieuwe strategie moet nog worden vastgesteld ten tijde van dit onderzoek.

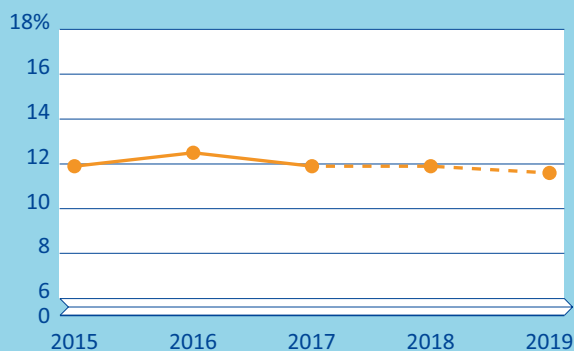
Vastgoedmodel

Eigenaar-gebruikermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming RvT:
€ 5 miljoen

Universiteit Leiden besteedt circa 12% van de totale baten aan huisvestingslasten



Universiteit Leiden

Vastgoedstrategie

Universiteit Leiden voert een ambitieus huisvestingsprogramma uit. In de uitgangspunten voor nieuwbouw is een ruimte-reductie vastgelegd van 25% tot 30% ten opzichte van de huidige huisvesting. De universiteit hanteert voorzichtige studentenprognoses: de prognose voor het aantal studenten wordt na 2020 'bevroren': de universiteit bouwt voor een studentenpopulatie van 26.000.

Governance

Projecten met een budget van meer dan € 2,5 miljoen moeten per projectfase worden goedgekeurd door het College van Bestuur. Investeringsgroter dan € 5 miljoen moeten worden voorgelegd aan de Raad van Toezicht.

De Universiteitsraad heeft instemmingsrecht met investeringen in huisvesting met een effect van meer dan € 1 miljoen op de exploitatielasten.

De AIC (Audit en Interne Controle) is goed gepositioneerd binnen de universiteit en controleert jaarlijks het vastgoedbedrijf en de risicobeheersings- en controlesystemen.

Casus: Bètacampus

Op dit moment is het grootste project van de Universiteit Leiden de bouw van de Bètacampus: de nieuwbouw van de faculteit Wetenschappen en Natuurwetenschappen.

Hier beperkt de universiteit de investeringsrisico's door in fasen te bouwen. Inmiddels is de derde fase van de bouw verschoven naar na 2035.

Verder zijn de risico's bij de bouw beperkt door de aanscherping van de projectcontrol, naar aanleiding van een flinke budgetoverschrijding in 2016.

De Raad van Toezicht is door het College van Bestuur geïnformeerd over de gang van zaken met betrekking tot de Bètacampus. De RvT heeft vragen gesteld over de financiële risico's. Mede op aandringen van de RvT is het ontwikkelen van de Bètacampus opgesplitst in drie fasen.

Casus: Anna van Bueren

De Universiteit Leiden huurt onderwijsruimte in Den Haag vanwege het strategisch belang en omdat de universiteit flexibel wil blijven. Ook huurt de universiteit studentenhuisvesting, omdat de universiteit geen studentenhuisvesting in eigendom wil hebben.

De gemeente Den Haag was bereid een financiële bijdrage te leveren. De gemeente vindt het van strategisch belang om een University College binnen haar grenzen te hebben en wil de stad meer als 'academisch bolwerk' profileren. Voor het Anna van Buerengebouw is gekozen voor een zeer complexe huurconstructie (zie ook het tekstkader in §3.3.2). De RvT heeft hierover nadere toelichting gevraagd en gekregen.

Universiteit Maastricht

Oprichtingsjaar:	1976
Aantal studenten:	16.861 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	3.495 (2016)
Brutovloeroppervlak:	213.775 m ²
Locaties:	2 campussen in Maastricht en 3 campussen in Heerlen, Sittard-Geleen en Venlo

Locatie



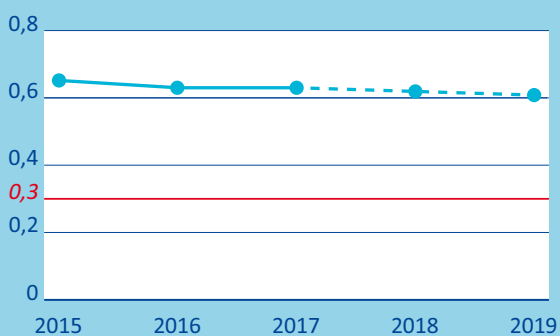
Financiële gegevens



Baten
(2016)
€ 398 miljoen

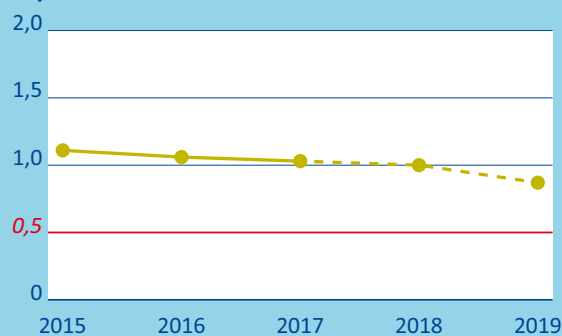
Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2016-2020)
€ 115,6 miljoen

Solvabiliteit



— Signaleringswaarde

Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Een meerjarenvastgoedstrategie ontbreekt. Het nieuwe Vastgoedbeleidskader 2017-2025 (met een doorkijk naar 2030) moest ten tijde van het onderzoek nog worden vastgesteld.

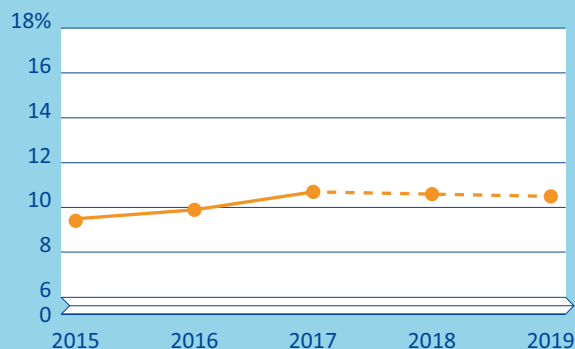
Vastgoedmodel

Huurder-verhuurdermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming RvT:
€ 2 miljoen

Universiteit Maastricht besteedt circa 10% van de totale baten aan huisvestingslasten



Universiteit Maastricht

Vastgoedstrategie

Zowel de provincie Limburg als de gemeente Maastricht hebben een convenant met de Universiteit Maastricht afgesloten vanuit de gedachte dat er gedeelde strategische belangen zijn en dat samenwerking en actieve ondersteuning bij het realiseren van elkaars strategische ambities voordelig is voor alle partijen.

Governance

De RvT heeft zich in de onderzochte periode actief opgesteld in diverse vastgoedgerelateerde dossiers door naast de reguliere informatievoorziening aan te dringen op scenario's, risicoanalyses, waarborgen, kaders, enzovoort. Ook zien we dat de Raad van Toezicht door de jaren heen structureler inzicht wil krijgen in de investeringsopgaven op langere termijn.

In een aantal gevallen gaat de RvT onder condities akkoord met een besluit. Uit de stukken is niet altijd op te maken of aan deze condities is voldaan. Ook zijn de momenten waarop formele besluitvorming plaatsvindt, niet altijd te achterhalen in de schriftelijke verslaglegging. In de RvT is uitgebreid gesproken over de aanschaf, risico's en voorwaarden voor de verwerving van de Tapijnkazerne in 2013. De Universiteit Maastricht heeft een interne auditafdeling die in 2016 opdracht gekregen heeft vastgoedgerelateerde onderwerpen te auditen.

Casus: Tapijnkazerne

De Universiteit Maastricht zag de Tapijnkazerne al jaren als aantrekkelijke uitbreidingslocatie vanwege de bereikbaarheid, kwaliteit en uitstraling. Toen de kazerne uiteindelijk in 2011 op de markt kwam, zijn Universiteit Maastricht en gemeente gaan overleggen over de herbestemmingsmogelijkheden van terrein en gebouwen. De aankoop van de kazerne kwam niet voort uit de noodzaak om juist die locatie aan te schaffen voor onderwijs, onderzoek en studentenhuisvesting, hoewel deze locatie wel de voorkeur had. Bij aankoop was er nog geen concreet plan voor de invulling van het terrein. Gedurende het aankoopproces zijn scenariostudies uitgevoerd en waarborgen voor de universiteit ingebouwd in de samenwerkingsovereenkomst annex

koopovereenkomst. De provincie Limburg neemt deel in het project, onder meer met een risicodragende participatie en met subsidies (zie ook het tekstkader in §3.2.2). Er is nog geen definitief programma voor de bezetting met een daaraan gerelateerd uitgewerkt programma van eisen. Dat betekent dat het investeringsbudget van € 50,4 miljoen nog indicatief is. De Raad van Toezicht heeft zich van meet af aan betrokken en kritisch getoond in dit dossier. Zo vroeg de Raad o.a. om scenariostudies en drong hij aan op extra waarborgen in de samenwerkings- annex koopovereenkomst (risicodragende partner, recht op doorverkoop, plicht tot terugkoop door gemeente bij niet wijzigen bestemmingsplan etc.). Aan deze voorwaarden is voldaan.

Tilburg University

Oprichtingsjaar:	1927
Aantal studenten:	13.050 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	1.586 (2016)
Brutovloeroppervlak:	132.494 m ²
Locaties:	1 campus in Tilburg en 1 locatie in Utrecht

Locaties



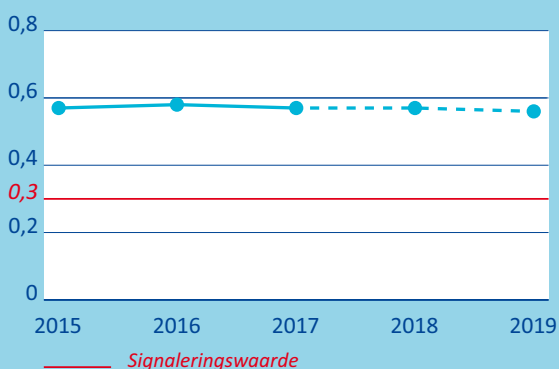
Financiële gegevens



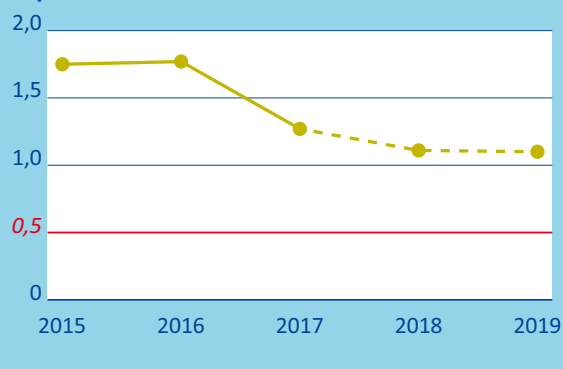
Baten
(2016)
€ 207,2 miljoen

Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2015-2019)
€ 80 miljoen

Solvabiliteit



Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

De strategische vastgoedvisie 2013-2025 heeft looptijd tot 2025 en geeft een 'doorkijkje' tot 2033.

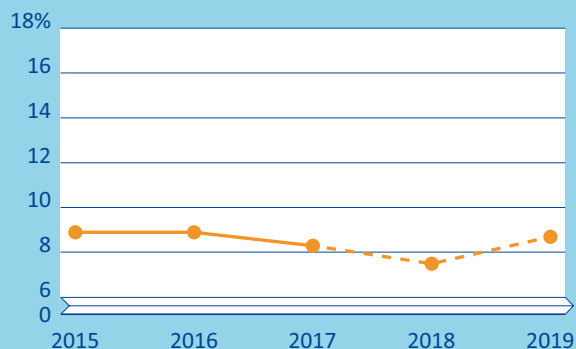
Vastgoedmodel

Eigenaar-gebruikermodel

Governance

Geen grensbedragen voor besluitvorming RvT

Tilburg University besteedt circa 9% van de totale baten aan huisvestingslasten



Tilburg University

Vastgoedstrategie

In de regel wordt de strategische vastgoedvisie eens in de 4 jaar herijkt, maar vanwege de sterke groei van de studentenaantallen is de herijking eerder uitgevoerd dan oorspronkelijk gepland, namelijk in 2017.

De strategische vastgoedvisie schetst niet alleen de veranderopgave, maar vult die ook in. Het document komt tot stand door een aantal scenario's tegen elkaar af te wegen, maar de resultaten van deze verschillende scenario's worden niet in het document besproken.

De vastgoedstrategie tot 2025 bestaat uit vernieuwing, verbetering en toename van de onderwijsruimten en geleidelijke renovatie en reductie van kantoorruimten. De belangrijkste verandering in de vastgoedbehoefte komt voort uit de modernisering van het onderwijs.

Governance

Tilburg University heeft geen grensbedragen vastgesteld voor betrokkenheid van het College van Bestuur, de Raad van Toezicht of de Universiteitsraad.

De RvT heeft geen actieve rol in het goedkeuren van investeringsaanvragen, maar stelt wel het Taken Middelen Plan (inclusief Lange Termijn Huisvestingsplan) vast.

De RvT is van mening dat de strategische vastgoedvisie te algemeen is om besluitvormend te zijn en vindt daarom dat hij individuele projecten apart moet goedkeuren.

Desondanks is de RvT niet actief betrokken bij de uitwerking van de plannen voor de nieuwbouw van het Onderwijs en Zelfstudie Centrum en de goedkeuring van de realisatie daarvan. Hij houdt toezicht via de meerjarenbegroting en wordt geïnformeerd over voortgang, risico's en afwijkingen.

Casus: Onderwijs en Zelfstudie Centrum

De eisen aan het Onderwijs en Zelfstudie Centrum zijn ontsproten uit de, door de RvT onderschreven, strategische keuze om het onderwijs aan de Tilburg University anders vorm te geven. Voor het Onderwijs en Zelfstudie Centrum is geen aparte businesscase opgesteld. De keuze voor de aanbestedingsvorm is niet voorgelegd aan de RvT omdat er in deze aanbestedingsvorm niet afgeweken werd van de vastgestelde procedures en verantwoordelijkheidsverdeling

rond aanbestedingen. Bovendien werd er van deze aanbesteding geen bijzonder risico voor de continuïteit van de instelling verwacht. Het begrote bedrag voor het Onderwijs en Zelfstudie Centrum is blijven vaststaan, zelfs toen bleek dat het waarschijnlijk te krap was om alle gewenste functionaliteiten te realiseren. De RvT is niet door het CvB betrokken bij de nadere uitwerking van de plannen voor het OZC.

Universiteit Twente

Oprichtingsjaar:	1961
Aantal studenten:	10.026 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	2.610 (2016)
Brutovloeroppervlak:	300.000 m ²
Locaties:	1 campus in Enschede

Locatie



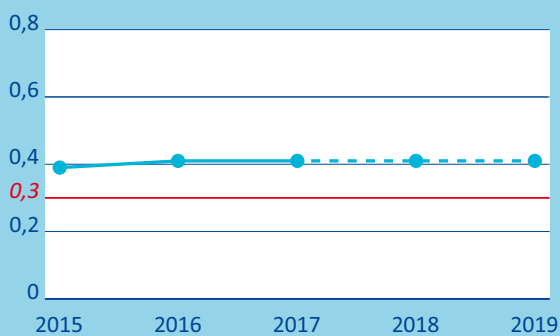
Financiële gegevens



Baten
(2016)
€ 317,8 miljoen

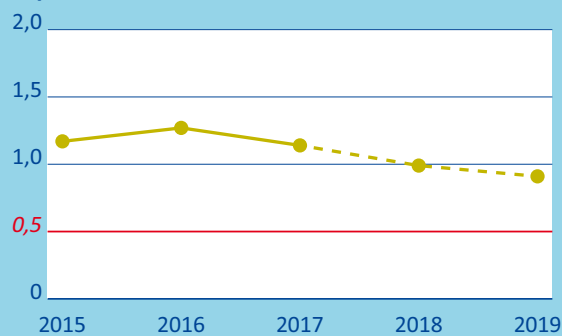
Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2017-2021)
€ 81,5 miljoen

Solvabiliteit



— Signaleringswaarde

Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Lange termijn strategisch
huisvestingsplan 2016-2025

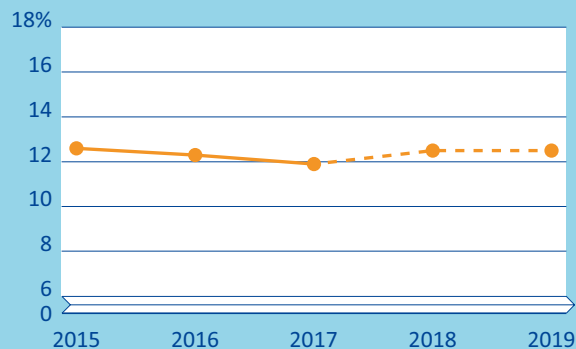
Vastgoedmodel

Huurder-verhuurdermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming
RvT: € 10 miljoen

Universiteit Twente besteedt circa 12% van de totale baten aan huisvestingslasten



Universiteit Twente

Vastgoedstrategie

Het Lange termijn Strategisch Huisvestingsplan (LTSH) gaat vooral over twee vastgoedinitiatieven:

- De verhuizing van de faculteit Geoinformatiewetenschappen en Aardwetenschappen (ITC) van het centrum van Enschede naar de campus. Dat betekent nieuwbouw op de campus en een vrijkomend gebouw in het centrum van Enschede dat afgestoten moet worden.
- De clustering van de nieuwe Health-opleidingen in het leegstaande gebouw Technohal. De Health-opleidingen waren in 2016 nog verspreid gehuisvest.

Governance

De Raad van Toezicht is actief betrokken geweest bij de besluitvorming over het LTSH en heeft kritische vragen gesteld. Naast de bouwplannen in het LTSH steekt de universiteit veel energie in het vinden van een nieuwe bestemming van (deels of geheel) leegstaande panden als de Hogekamp, The Gallery en de Technohal.

Hoewel de Raad van Toezicht steeds geïnformeerd wordt over deze projecten en actief vragen stelt bij deze projecten, is de raad niet altijd voldoende geïnformeerd over veranderingen erin (zie casusbeschrijving hieronder). Hoewel deze projecten minder omvangrijk zijn dan de bouwplannen binnen het LTSH, kunnen deze activiteiten op afstand toch tot financiële tegenvallers leiden.

Casus: herontwikkeling van The Gallery

Bij de herontwikkeling van het gebouw The Gallery was aanvankelijk de insteek om de financiële betrokkenheid zeer beperkt te houden, maar gaandeweg is deze financiële betrokkenheid vergroot. Voor de herontwikkeling van het gebouw is een besloten vennootschap opgericht waar de Universiteit Twente een belang van 14% in heeft: The Gallery bv. De universiteit bracht grond en gesaneerde gebouwen in als investering. Na die inbreng zou deelname door de universiteit budgetneutraal moeten zijn, maar de universiteit is toch meer kosten gaan dragen en meer risico's op zich gaan nemen om het bedrijfsverzamelgebouw kans van slagen te geven. Dit was nodig omdat de grootste beoogde huurder van het gebouw, een 100% dochter van een 100% dochter van de universiteit, niet aan zijn huurverplichting kon voldoen. De beoogde huurder was een vijftienjarige huurverplichting aangegaan, waarvoor de universiteit tien jaar garant stond.

Het CvB heeft vervolgens in 2014 besloten om de gehuurde ruimte in de Gallery geschikt te maken voor verhuur aan andere partijen. De investeringen van circa € 5 miljoen die daarvoor nodig waren, zijn gedragen door de universiteit. Inmiddels heeft de universiteit nieuwe huurders gevonden: de nieuwe universitaire voorzieningen DesignLab en Collegezaal van de Toekomst. Met de huuropbrengsten daarvan wordt de tienjarige huurgarantie nagenoeg terugverdiend, maar de investeringen die gedaan zijn niet.

We hebben niet gezien dat de RvT vooraf is geïnformeerd over de tienjarige huurgarantie aan The Gallery. Vast staat wel dat de RvT geïnformeerd is over de investeringen van € 5 miljoen voor het geschikt maken van de ruimte voor verhuur aan derden en andere financiële verplichtingen die voor dit project zijn aangegaan.

Universiteit Utrecht

Oprichtingsjaar:	1636
Aantal studenten:	29.425 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	5.568 (2016)
Brutovloeroppervlak:	655.000 m ²
Locaties:	3 campussen in Utrecht en University College in Middelburg

Locaties



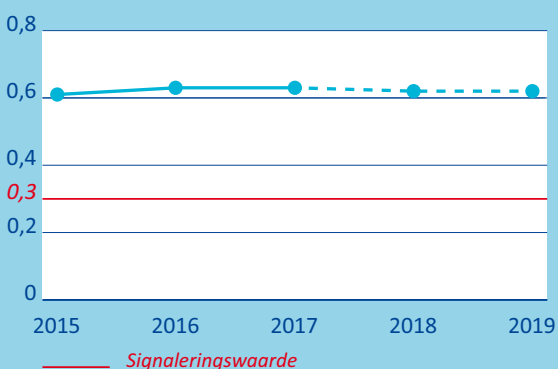
Financiële gegevens



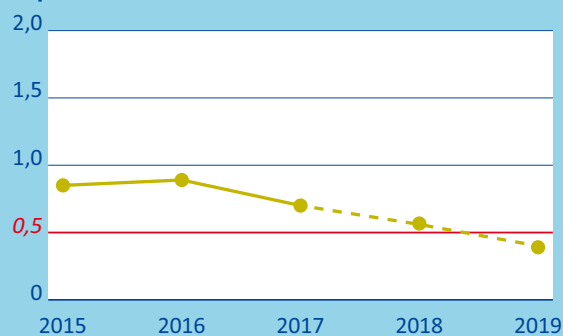
Baten
(2016)
€ 812 miljoen

Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2017-2026)
€ 720 miljoen

Solvabiliteit



Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Nieuwe vastgoedstrategie is vastgesteld juli 2017 met een looptijd van 2017-2027.

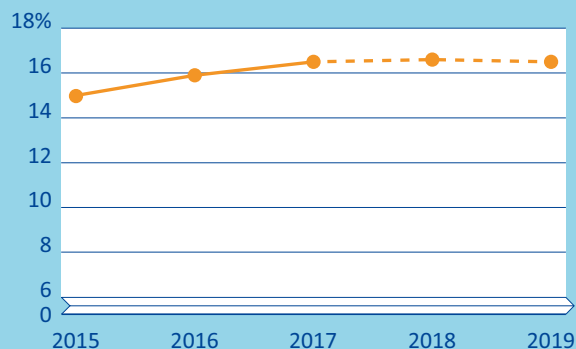
Vastgoedmodel

Huurder-verhuurdermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming RVT:
€ 20 miljoen

Universiteit Utrecht besteedt circa 16% van de totale baten aan huisvestingslasten*



* Utrecht heeft in haar nieuwe vastgoedstrategie de woonlasten (huisvestingslasten plus facilitaire lasten exclusief de faculteit geneeskunde) gemaximeerd op 15% van de omzet (opbrengsten volgens enkelvoudige jaarrekening). De grafiek is gebaseerd op de gegevens uit de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag 2016 waarin dit besluit nog niet is verwerkt.

Universiteit Utrecht

Vastgoedstrategie

Medio 2017 heeft de Universiteit Utrecht een vastgoedstrategie vastgesteld. Het investeringsvolume voor de komende tien jaar is vastgesteld op € 720 miljoen om de exploitatielasten op de lange termijn binnen de financiële kaders te houden. Dat betekent dat de oorspronkelijke investeringsplanning, die uitkwam op € 865 miljoen voor de komende tien jaar, met bijna 20% naar beneden bijgesteld is. € 356 miljoen is bestemd voor de vervanging van een aantal probleempanen, de 'Big Five'. Daarvan zijn de huisvestingscondities problematisch en kan renovatie niet in bewoonde toestand plaatsvinden.

De maximale leenpositie is vastgesteld op 40% van de omvang van het eigen vermogen om de exploitatierisico's te beperken, en om voldoende financiële ruimte voor onderwijs en onderzoek beschikbaar te houden.

Governance

De grens van € 20 miljoen voor besluitvorming door de RvT is hoog als we die vergelijken met de andere universiteiten uit ons onderzoek.

De Raad van Toezicht betreft derden bij zijn werk door elke vergadering een faculteitsdecaan uit te nodigen.

Casus: Huisvesting faculteit Diergeneeskunde

In Utrecht hebben we casusonderzoek gedaan naar de geplande nieuwbouw van een deel van de faculteit Diergeneeskunde (i.c. de gebouwen Androclus en Nieuw Gildestein). Deze twee gebouwen horen bij de 'Big Five' en beslaan in totaal zo'n 10% van de totale bouwvoorraad van de Universiteit Utrecht.

Sinds 2010 is duidelijk dat vervangende nieuwbouw of renovatie urgent is vanwege risico's op het gebied van veiligheid en bedrijfszekerheid. Toch is er tot op heden geen besluit genomen. Om de veiligheid en bedrijfszekerheid van de gebouwen te garanderen, vinden er risicogestuurde instandhoudingsinvesteringen plaats. Oorzaak van de vertraging van de nieuwbouw is onder

meer een gebrek aan strategische inkadering: zo waren nog visies op onderwijs, onderzoek en proefdieren nodig. Daarnaast waren er geen duidelijke financiële kaders en geen harde deadline. Daardoor is het einde van de levensduur van de bestaande gebouwen een aantal keren verschoven. Bij het uitwerken van de plannen bleken zowel de doorlooptijd als de benodigde investering krap te zijn gepland. De Raad van Toezicht onderschrijft de noodzaak van vervanging van de Big Five en geeft daarbij aan dat het vaststellen van het maximum percentage aan huisvestingslasten dat hanteerbaar is voor UU, voor de RvT de kern vormt.

Wageningen University

Oprichtingsjaar:	1918
Aantal studenten:	10.775 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	2.654 (2016)
Brutovloeroppervlak:	248.412 m ²
Locaties:	2 campussen in Wageningen

Locatie



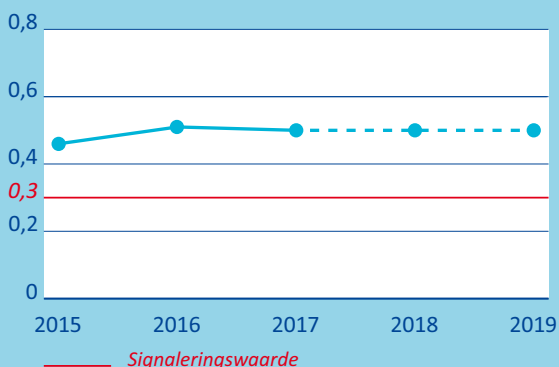
Financiële gegevens



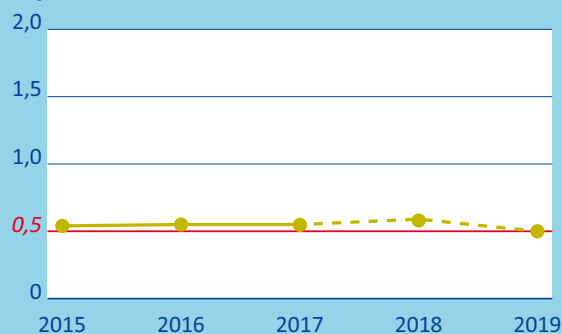
Baten
(2016)
€ 325,5 miljoen

Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2016-2018)
€ 61,5 miljoen

Solvabiliteit



Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Geen strategie, wel strategische uitgangspunten en een meerjarenplan Vastgoed en Huisvesting 2015-2018.

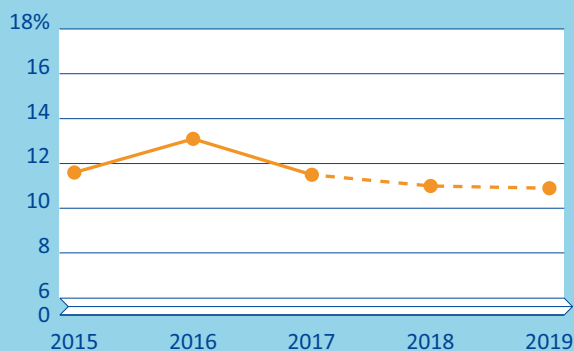
Vastgoedmodel

Huurder-verhuurdermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming RvT:
€ 2,2 miljoen

Wageningen University besteedt circa 12% van de totale baten aan huisvestingslasten



Wageningen University

Oprichtingsjaar:	1918
Aantal studenten:	10.775 (2016)
Aantal medewerkers (in fte):	2.654 (2016)
Brutovloeroppervlak:	248.412 m ²
Locaties:	2 campussen in Wageningen

Locatie



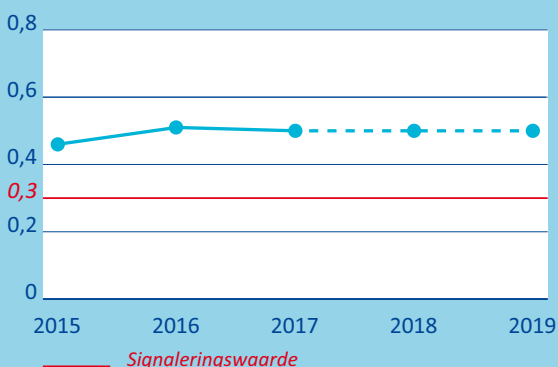
Financiële gegevens



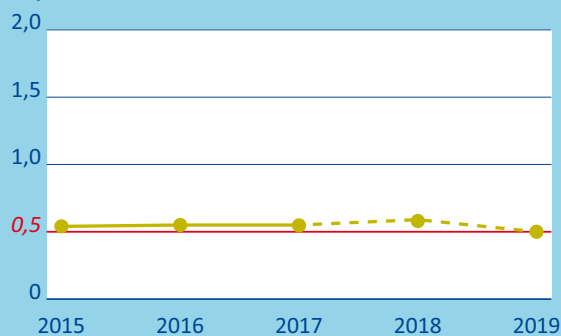
Baten
(2016)
€ 325,5 miljoen

Geplande investeringen in vastgoed
(periode 2016-2018)
€ 61,5 miljoen

Solvabiliteit



Liquiditeit



Vastgoedmanagement

Vastgoedstrategie

Geen strategie, wel strategische uitgangspunten en een meerjarenplan Vastgoed en Huisvesting 2015-2018.

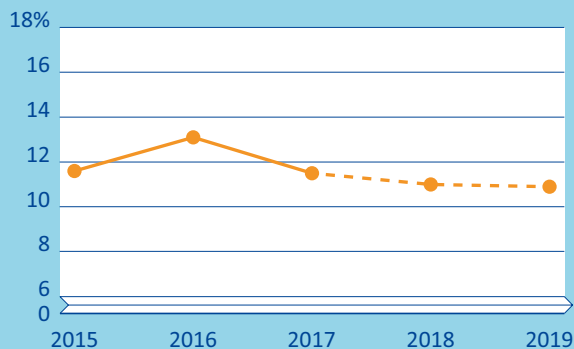
Vastgoedmodel

Huurder-verhuurdermodel

Governance

Grensbedragen voor besluitvorming RvT:
€ 2,2 miljoen

Wageningen University besteedt circa 12% van de totale baten aan huisvestingslasten



Bijlage 2

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2015a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34200-V, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015.

Algemene Rekenkamer (2015c). *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015.

Algemene Rekenkamer (2015d). *Vastgoed Defensie 2015*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 763, nr. 87. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016). *Vastgoed universiteiten. Deel 1: Financieel toezicht op de sector*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 100. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

Baten en lasten geherwaardeerd. Voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie, Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, Ministerie van Financiën en Algemene Rekenkamer, Den Haag, maart 2017.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Huisvesting in het mbo, hbo en wo. Themaonderzoek*. Utrecht: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 97. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016.

OCW (2014). *Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs). Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 035, nr. 3. Den Haag: Sdu.

OCW (2015). *Beter benutten voor beter onderwijs. Advies van de Taskforce beter benutten onderwijs en openbaar vervoer*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 609. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016.

OCW (2016a). *Reactie op de motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VIII, nr. 143. Den Haag: Sdu.

OCW (2016b). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Thema-onderzoek 'Huisvesting in het mbo, hbo en wo' van de Inspectie van het Onderwijs, 20 juni 2016.

TU Delft (2016). *Campus NL - Investeren in de toekomst. Rapport in opdracht van VSNU en 14 universiteiten*. Delft: TU Delft, Faculteit Bouwkunde, afdeling Management in the Built Environment (MBE), december 2016.

VSNU (2017). *Aantal ingeschreven studenten*. Geraadpleegd op 3 augustus 2017.

Bijlage 3

Eindnoten

1. 'Valorisatie' is wetenschappelijke kennis geschikt maken voor maatschappelijk gewenste toepassingen.
2. Vastgoedmanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is om financiële en maatschappelijke doelen met inzet van vastgoed te realiseren.
3. Zie voor een uiteenzetting over de voor- en nadelen van beide systemen: *Baten en lasten geherwaardeerd. Voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie*, Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, Ministerie van Financiën en Algemene Rekenkamer, Den Haag, maart 2017.
4. We verwijzen in dit rapport een aantal keer naar het onderzoek Campus NL, een onderzoek naar huisvesting en faciliteiten van 14 Nederlandse universiteiten (TU Delft, 2016). Naast de 13 universiteiten die wij in deel 1 van ons rapport hebben betrokken is in Campus NL ook de Open Universiteit opgenomen. Wij hebben een aantal basisgegevens uit het Campus NL onderzoek overgenomen in dit rapport.
5. De tijdsperiodes van de investeringen lopen sterk uiteen, er is niet gecorrigeerd voor prijspeilen en de optelling is dan ook indicatief. Niet alle geraadpleegde investeringsplanningen lopen tot 2026, dus aangenomen mag worden dat het werkelijke investeringsbedrag hoger zal liggen.
6. *De totale baten zijn alle inkomsten van de universiteiten: dus Rijksbijdrage OCW, collegegelden, baten werk i.o.v. derden en overige baten.*
7. *We hebben gekozen voor de cijfers uit de continuïteitsparagrafen in de jaarverslagen 2016.*
8. We baseren ons op de cijfers van de universiteiten. Deze cijfers zijn vanwege uniforme voorschriften op hoofdlijnen vergelijkbaar maar kunnen bij de invulling op onderdelen variëren, bijvoorbeeld bij de definitie en toerekening van 'schoonmaakkosten', of in de manier waarop 'rente' (onderdeel van de kapitaallasten) wordt geboekt.
9. Zie voetnoot 6.
10. De percentages zijn als volgt berekend: (huisvestingslasten + afschrijvingen huisvesting)/totaal baten. De gegevens komen uit de continuïteitsparagrafen uit de jaarverslagen 2016.
11. Wageningen University en haar samenwerkingspartner Wageningen Research zijn twee rechtspersonen onder een gemeenschappelijke Raad van Bestuur. Ze gebruiken elkaars panden en verhuren die aan elkaar. Wageningen University maakt 5% resultaat op het vastgoed dat zij aan Wageningen Research verhuurt.
12. De baten/lasten-verhouding die aangeeft of een m² (veel) meer kost dan oplevert voor de universiteit.
13. Er is sprake van een majeure investering als het totaal van de investering gedeeld door de totale jaarlijkse baten in de staat van baten en lasten gelijk of groter is dan 15% (Regeling jaarverslaggeving onderwijs, geraadpleegd 21 febr. 2017).
14. Niet onderzocht zijn de Open Universiteit, de Protestantse Theologische Universiteit, de theologische universiteiten in Kampen en Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek. De omvang en/of de financiële structuur van deze universiteiten wijken sterk af.

Bijlage 4

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar het Vastgoed bij de universiteiten bestaat uit 2 delen. In deel 1 hebben we aandacht besteed aan het financieel beeld van álle universiteiten en aan het toezicht daarop vanuit het Rijk.¹⁴ Deel 1 is op 6 oktober 2016 gepubliceerd.

In dit deel 2 hebben we aandacht besteed aan het vastgoedmanagement door de universiteiten zélf. Daarnaast hebben we aandacht besteed aan de check-and-balances, c.q. governance, bij vastgoedbeslissingen.

We hebben het onderzoek uitgevoerd van eind 2015 tot medio 2017. We hebben ons daarbij gericht op de situatie in 2015 en 2016. Voor de reconstructie van de besluitvorming hebben we ook stukken van voor 2015 meegenomen.

Om een goed beeld te krijgen van de praktijk hebben we een verdiept onderzoek bij 6 van de dertien universiteiten uitgevoerd. Om te komen tot selectie die de variatie tussen universiteiten goed weerspiegelt hebben we 6 universiteiten geselecteerd op basis van:

- variatie in studentenaantallen en aard van de opleidingen, bijvoorbeeld technisch en niet-technisch;
- variatie in gebouwen, bijvoorbeeld laboratoria of historische gebouwen;
- variatie in de vastgoedopgave, bijvoorbeeld ten aanzien van onderhoud of nieuwbouw.

Bij de 6 geselecteerde universiteiten hebben we ons een beeld gevormd van de manier waarop het vastgoedmanagement is ingericht en de manier waarop de interne checks-and-balances zijn ingericht (opzet). Om ook een beeld van de werking te krijgen hebben we per universiteit een of twee grote vastgoedprojecten geselecteerd en onderzocht hoe de besluitvorming bij die projecten is verlopen.

Ter *voorbereiding* van het onderzoek bij de universiteiten hebben we gesprekken gevoerd bij de IvhO en een universiteit die niet in onze selectie zat. Daarnaast hebben we de uitkomsten van benchmarks en onderzoeken van de IvhO betrokken bij de voorbereiding van het onderzoek. Ook hebben we in deze fase gesprekken gevoerd met externe vastgoeddeskundigen en de VSNU.

Als *normenkader* namen we het globale normenkader voor vastgoedmanagement zoals eerder al gebruikt bij het onderzoek “Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf” en “Huisvesting bij Nationale Politie” (zie bijlage 5). Dit globale normenkader is gedurende het onderzoek verder uitgewerkt en toegespitst voor de universiteiten. Het vormt ook de basis voor de handreiking Basisprincipes voor vastgoedmanagement.

Omdat niet alle specifieke vastgoedkennis binnen het team aanwezig was hebben we gedurende ongeveer een half jaar (de fase van het einde van de onderzoeksopzet en een groot gedeelte van uitvoeringsfase) gebruik gemaakt van *externe inhuur*. De externe inhuur werd ingezet ten behoeve van:

- inhoudelijke ondersteuning bij de uitvoering van het onderzoek bij de universiteiten;
- uitleg over complexe bedrijfskundige begrippen;
- uitwerking van het normenkader voor vastgoedmanagement.

Binnen het team hanteerden we als *werkwijze* dat we voor de zes universiteiten in duo's werkten (3 x 2, plus externe inhuur). Om consistentie in de beoordeling te borgen had iedere universiteit een andere duo-samenstelling (dakpanconstructie).

Per universiteit hebben we in ieder geval de volgende *basisdocumentatie* opgevraagd:

- algemeen: informatie over de P&C cyclus, jaarverslag, begroting, meerjarenbegroting;
- *specifiek vastgoed gerelateerd*: inrichting van de vastgoedorganisatie, beschrijving van besluitvormingsprocessen en -procedures, strategisch huisvestingplan, meerjaren investerings- en onderhoudsplan, jaarplan, vastgoedanalyses, vastgoedrapportages, informatiestromen tussen de strategisch, tactisch en operationeel niveau; managementrapportages, rapportages aan RvB en RvT.

Ook hebben we de managementletters van de accountant ingezien om te bekijken of en welke opmerkingen de accountant over vastgoed maakte.

Voor de casus die we verdiept onderzochten hebben we alle documentatie rond de hele cyclus van de (ver)bouw opgevraagd. Daarbij hebben we ook de agenda's, notulen en onderliggende stukken van de raden van toezicht en auditcommissie ingezien.

We hebben niet alleen stukken bestudeerd maar ook met de verantwoordelijke ministeries, de IvHO en per universiteit een serie gesprekken gevoerd:

- introductiegesprek OCW en EZ (verantwoordelijk voor Wageningen University);
- introductiegesprekken bij de universiteiten met de verantwoordelijken voor vastgoed:
 - Introductie van het onderzoek bij het CvB.
 - Introductie van het onderzoek bij de RvT.
 - Voor de te onderzoeken casus: de projectmanager of accountmanager.
- vervolggesprekken over de inrichting van het vastgoedmanagement, de financiering en het toezicht. Deze gesprekken vonden plaats aan de hand van vragenlijsten die voor elke universiteit identiek waren. De gesprekken vonden plaats in twee rondes:
 - gespreksronde 1: (a) organisatie en uitvoering van het vastgoedmanagement en (b) financieel management;
 - gespreksronde 2: (a) governance en (b) samenstelling van en sturing op de portefeuille;
 - gespreksronde 3: gesprekken in het kader van het verdiept onderzoek naar grote vastgoedprojecten.

Los daarvan vonden per universiteit nog waar nodig aanvullende verdiepende vervolggesprekken plaats.

Per universiteit schreven we een nota van bevindingen die we ambtelijk hebben afgestemd met de universiteiten. Daarbij konden universiteiten de feitelijke onderbouwing nog toetsen. De zes nota's van bevindingen vormden de basis voor het rapport.

We hebben twee maal een *presentatie* verzorgd voor het HOI, dat is het landelijk overleg van de vastgoeddirecteuren van alle universiteiten in Nederland: eenmaal om het onderzoek te introduceren en eenmaal om de voorlopige conclusies en aanbevelingen te presenteren. De reacties die we tijdens deze presentaties kregen hebben we meegenomen in de aanpak en rapportage.

Na afronding van het feitelijke onderzoek hebben we *de uitkomsten per universiteit en mogelijke algemene conclusies en aanbevelingen gedeeld* met de betreffende CvB's en RvT's (eenmaal ook in aanwezigheid van de VSNU). De reacties die we daarop hebben gekregen hebben we verwerkt in het hoofdrapport, de factsheets en de Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement. Deze gesprekken gaven ons een indicatie in hoeverre onze bevindingen, oordelen en aanbevelingen op herkenning en draagvlak zouden kunnen rekenen. Tot slot heeft over het conceptrapport bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden.

Bijlage 5

Normenkader

Een uitgebreide toelichting op het door ons gehanteerde normenkader is te vinden in onze *Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement*. Om het vastgoedmanagement en de checks-and-balances bij beslissingen over vastgoed te analyseren en te beoordelen maken we gebruik van een veelgebruikt model. Dit model gaat uit van drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel (zie figuur 9).

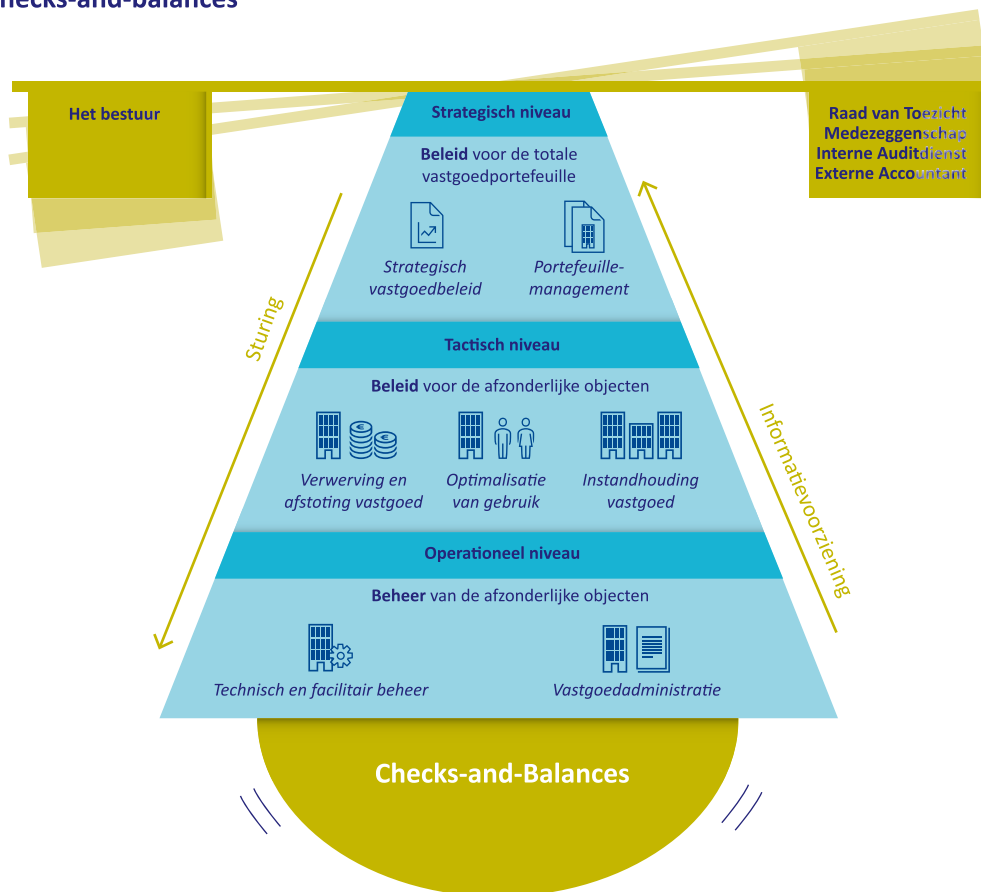
1. Op *strategisch niveau* bepaalt de organisatie haar strategisch vastgoedbeleid en vindt portefeuillemanagement plaats. Op dit niveau worden besluiten genomen over de strategische kernvoorraad (het vastgoed dat nodig is om optimaal bij te dragen aan de strategische doelen van de organisatie) en worden de onderliggende niveaus gestuurd.
2. Op *tactisch niveau* vindt het objectmanagement plaats (van individuele vastgoedobjecten). Het vastgoedaanbod wordt afgestemd op de behoefte van de gebruiker binnen de kaders die op strategisch niveau zijn bepaald. Onder objectmanagement vallen de besluiten over de verwerving en afstoting van vastgoed, het optimaliseren van het gebruik (leegstandsbeheer) en de instandhouding van het vastgoed (onderhoud).
3. Op *operationeel niveau* gaat het om objectbeheer van de afzonderlijke vastgoedobjecten zoals grond en gebouwen. Hieronder valt het technische en facilitaire beheer en het bijhouden van de vastgoedadministratie.

Op deze drie niveaus moeten binnen de organisatie heldere afspraken en afstemming zijn over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tussen deze niveaus lopen informatiestromen die het mogelijk maken om op elk niveau besluiten te kunnen nemen.

4. Goede checks-and-balances

Om risico's tijdig op te merken zijn, behalve goed vastgoedmanagement op alle drie de niveau's, ook goed werkende *checks-and-balances* cruciaal. De **RvT** of een vergelijkbaar orgaan vervult hierbij een belangrijke rol. Daarnaast zijn er meestal nog andere actoren die in de checks-and-balances een rol spelen, zoals de **externe accountant, een interne afdeling, of een controller**.

Bij goed vastgoedmanagement is niet alleen de sturing op drie niveaus geregeld, maar ook de checks-and-balances



Figuur 9 Vastgoedmanagement en checks-and balances

Hieronder bespreken we kort de vier onderdelen van het normenkader.

Het strategisch niveau van vastgoedmanagement

Het is belangrijk dat universiteiten beschikken over een *vastgoedstrategie* die de doelstellingen van de organisatie koppelt aan de toekomstige vastgoedbehoefte, de plannen om in die behoefte te voorzien, en aan de financiële effecten in de vorm van investeringen, huisvestingslasten (exploitatie- en kapitaallasten) en eventuele financieringsbehoefte.

Deze vastgoedstrategie moet regelmatig geactualiseerd worden vanwege het langetermijnperspectief van vastgoedbeslissingen, en ook leidend zijn bij te nemen beslissingen. Zo wordt korte termijn “ad hoc beleid” voorkomen.

Een vastgoedstrategie bevat een aantal elementen die alleen in samenhang de benodigde informatie bieden om goede beslissingen te kunnen nemen, zoals inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille, inzicht in de toekomstige, gewenste vastgoedportefeuille (o.a. rekening houdend met nieuwe onderwijsconcepten en de ontwikkeling van de studenten-aantallen), een weergave van de veranderopgave, de financiële consequenties van bepaalde scenario's (m.b.t. benodigde investeringen, veranderingen in de hoogte van de huisvestingslasten, financieringsbehoefte) en een koppeling met de doelstellingen en de ambities van de organisatie.

Het tactisch niveau van vastgoedmanagement

Het tactisch niveau gaat over besluiten over aankoop/verkoop, renovatie van een gebouw of de optimalisatie van het gebruik van gebouwen.

- Er moeten *prikkels zijn om doelmatig ruimtegebruik te bevorderen* (tarieven of huisvestingsnormen zoals aantal werkplekken per FTE, bezettingsnormen).
- Goed vastgoedmanagement vereist dat het vastgoed flexibel genoeg is om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit kan bereikt worden in het *gebruik* van vastgoed (zoals aanpasbaarheid of multifunctionele inzetbaarheid) of via flexibiliteit in de *bouw*, bijvoorbeeld door mogelijkheden om projecten op te delen in verschillende bouwdelen en -fasen (flexibiliteit in de projectuitvoering).
- Bij de realisatie van vastgoedprojecten gelden de eisen van *adequate projectbeheersing*. Een paar belangrijke hoofdnormen zijn:
 - Voor majeure projecten wordt een *businesscase* opgesteld die ook inzichtelijk maakt hoe het project wordt gefinancierd.
 - Bij het vergelijken van alternatieven worden de kosten voor meerdere jaren bekeken en in relatie met andere relevante kosten, zoals facilitaire kosten, ICT-kosten en energiekosten (*total cost of ownership*).
 - Organisatie en besluitvorming van het project moeten *tijdige en tussentijdse bijsturing* door het bestuur mogelijk maken (voortzetten, wijzigen of stopzetten). Dit vergt onder andere gefaseerde besluitvorming en periodieke projectrapportages.

Het operationeel niveau van vastgoedmanagement

Het operationeel niveau van vastgoedmanagement gaat over het beheer van de afzonderlijke vastgoedobjecten als gronden en gebouwen. Hieronder valt het *technische en facilitaire beheer* – zoals (planmatig) onderhoud en schoonmaak – en het *bijhouden van de vastgoedadministratie*. Om de juiste vastgoedbeslissingen te kunnen nemen zoals bij aankoop, verkoop en renovatie, is goede informatie hierover in de administratie noodzakelijk. Naast

technische informatie zoals informatie over oppervlakte, bestemming en onderhoudsstaat van het gebouw, moet de vastgoedadministratie ook de juiste financiële informatie bevatten. De financiële informatie betreft zowel de boek-, WOZ- en marktwaarde van het gebouw als de 'structurele lasten'. Dat zijn de exploitatielasten (bijvoorbeeld energielasten en verzekeringen) en de kapitaallasten (rente en afschrijving).

Checks-and-balances bij vastgoedmanagement

De RvT is een belangrijk onderdeel van de checks-and-balances binnen een universiteit. De RvT moet zich, om zijn toezichthoudende rol goed te kunnen uitvoeren, op ieder moment een beeld kunnen vormen van de ontwikkelingen en risico's in het vastgoed. Daarom vinden we het van belang dat vastgoed zowel op portefeuilleniveau, als op het niveau van grote of risicovolle projecten aan de orde komt in de RvT.

Wij hebben een checklist voor de rol van de RvT bij vastgoedbeslissingen opgesteld. Deze is opgenomen in onze *Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement*.

Naast de RvT zijn er nog andere checks-and-balances in een organisatie, zoals de accountant, de interne afdeling of de controller. Het is van belang dat de externe accountant bij de controlewerkzaamheden ook periodiek extra aandacht besteedt aan mogelijke vastgoedrisico's en daarover een oordeel geeft. Daarnaast kan de interne afdeling, en vaak ook de controller, een belangrijke rol spelen in het geheel van checks-and-balances binnen een organisatie. De interne afdeling kan vanuit een relatief onafhankelijke positie vaststellen of er blinde vlekken zijn in het vastgoedmanagement.

Zie voor uitgebreidere toelichting de *Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement*.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Joyce van Belkom /

Hollandse Hoogte

Den Haag, januari 2018

