

Vastgoedmagnaat in toga

OPINIE Rodrigo Fernandez & Reijer Hendrikse

Eind 2012 was er paniek aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Het ministerie van onderwijs meldde een miljoenenverlies en 'margin calls' op de UvA haar derivatenportefeuille. De inspectiedienst had zich echter vergist. Het was niet de UvA, maar de Vrije Universiteit (VU) die ongedekte renteswaps bezat. Maar toch, renteswaps en margin calls? Wat moeten universiteiten met deze financiële producten?

De rol van kapitaal in de stad verandert. De relaties tussen kapitaal en ruimte zijn veelvuldig bestudeerd in de sociale geografie, de conclusie is steevast dat kapitaal een steeds grotere rol speelt in de stad en maatschappij. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de wereldwijde bouwwoede van veelal megalomane properties die zich inmiddels heeft ontketend. De stad, magneet voor mobiel kapitaal, moet zich in dit dynamische mondiale krachtenveld opnieuw uitvinden.

De opmars van de 'global city' is nauw verweven met de neoliberale machtsverschuiving tussen staat en markt. De bepalende factor in dit krachtenveld is een fundamentele herverdeling van financiële verplichtingen en risico's. Dit proces, ingebed in een groter kader van neoliberale mondialisering, kan worden geduid met het concept financialisering: de toenemende invloed van financiële markten – actoren, instrumenten, modellen en motieven – op alle geledingen van de samenleving. Ook de universiteit staat in toenemende mate bloot aan het ritme van financiële markten en de wens van de bankier.

De Universiteit van Amsterdam

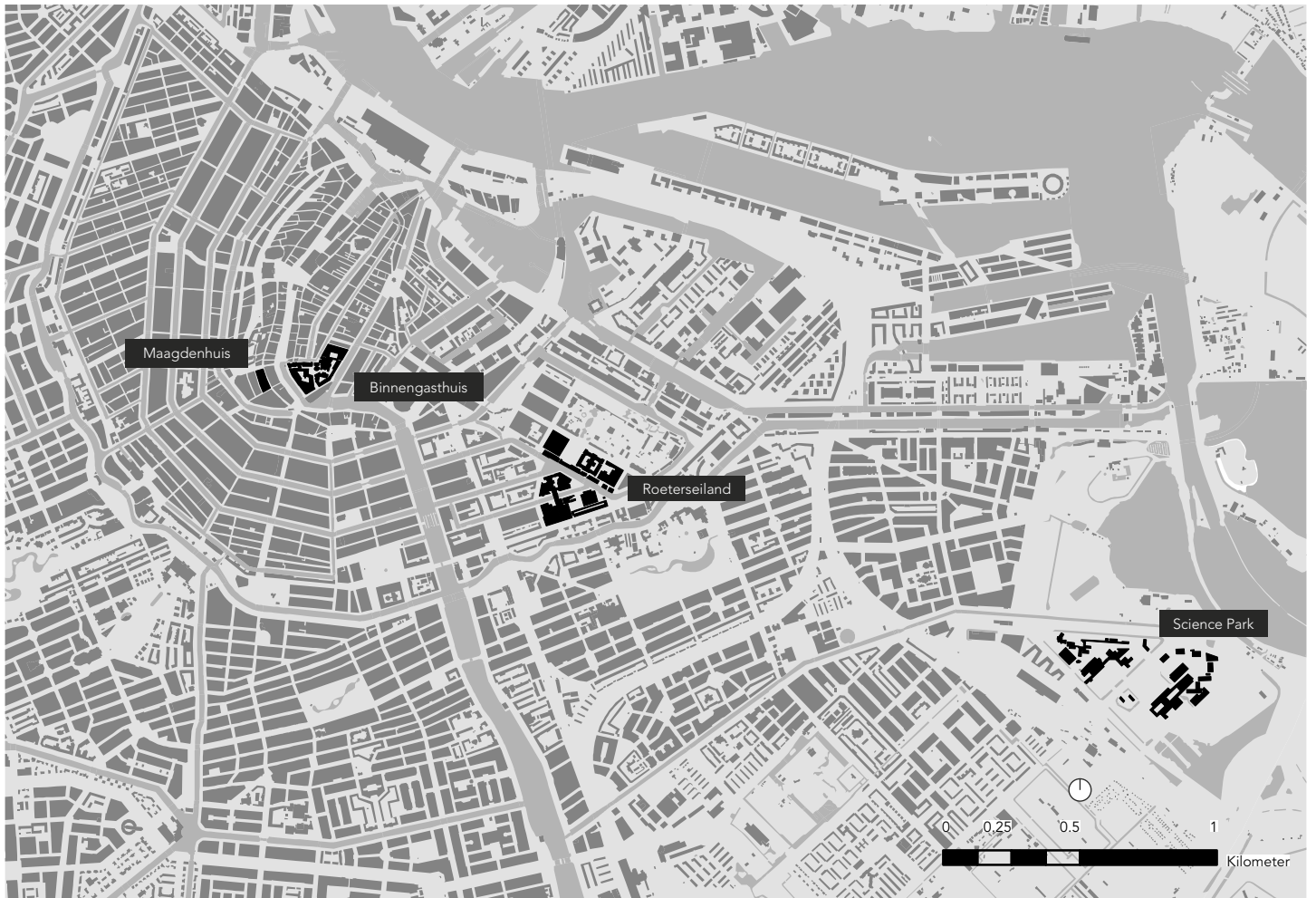
De abstracte relatie tussen kapitaal en de stad wordt concreter door een focus op vastgoedontwikkeling op een specifiek moment en plaats. Voor ons is dit de stad Amsterdam aan de vooravond van een nieuw millennium. De Universiteit van Amsterdam ondergaat momenteel een fysieke metamorfose. In navolging van de neoliberale makeover van het staatsapparaat en parallel aan de veranderde modus operandi van de

gemeente Amsterdam is ook de universiteit meer en meer gaan lijken op een regulier bedrijf. Ook hier is een aantal machtsverschuivingen waarneembaar die overeenkomt met het grotere plaatje. Publieke spelers – zeg de centrale en lokale overheid – oefenden traditioneel grote invloed uit op het functioneren van de universiteit. Sinds de eeuwwisseling hebben private spelers – zeg de bankier, accountant en consultant – het in toenemende mate voor het zeggen.

Het vastgoed werd in het midden van de jaren negentig overgedragen van de centrale overheid naar de universiteit. Voor de Nederlandse staat functioneerde de vastgoedtransfer als een decentralisatie van financieel risico. De overdracht was het startschot voor de financialisering van de universiteit. Met een grote vastgoedportefeuille in eigen beheer adopteerde de UvA naast haar twee traditionele doelstellingen – het uitvoeren van gedegen onderzoek en onderwijs – ook een 'commerciële vastgoedstrategie'. Twintig jaar later zijn de universitaire besluitvorming, organisatiestructuur en cultuur sterk verzakelijkt. Stapsgewijs werd de UvA een heuse vastgoedmagnaat. Voor de bankier en zijn kompanen werkte de vastgoedoverdracht als het paard van Troje: met het 'terugtrekken' van de centrale overheid en de noodzaak voor nieuwbouw werd het al snel een komen en gaan van consultants, accountants en bankiers aan het Amsterdamse Spui, zetel van het College van Bestuur (CvB).

Een sleutelement van deze metamorfose is de wet Modernisering Universitair Bestuur (MUB) die twee jaar na de vastgoedoverdracht werd aangenomen. Dit leidde tot verregaande centralisatie van de macht voor het CvB. Sinds de invoering van dit nieuwe governance model, een structuur die sterk overeenkomt met die van een beursgenoteerde onderneming, staat de inspraak van medewerkers en studenten effectief buitenspel. Parallel aan deze ontwikkeling heeft het CvB de organisatiestructuur en cultuur flink opgeschud. Net als de gemeente Amsterdam werd de universiteit stapsgewijs in een marktgeoriënteerd jasje gegoten.

De ideologische onderbouwing voor deze aanpassingen heet 'New



Ligging UvA vastgoed in en buiten het centrum van Amsterdam. Bron basiskaart: Kadaster. Cartografie: Egbert van der Zee

Public Management' (NPM): een menu managementtechnieken overgewaaid uit het bedrijfsleven gericht op het 'professionaliseren' van de (semi) publieke sector. Binnen deze filosofie staan marktdenken en risicomanagement centraal. Met vallen en opstaan zijn onderwijs- en onderzoekoutput 'meetbaar' gemaakt en gekoppeld aan nieuwe budgetmodellen. Omdat kwaliteit zich moeilijk laat meten voert kwantiteit de boventoon. Een tendens die de kwaliteit van onderwijs en onderzoek niet altijd ten goede komt (zie Bassens en Cassiers & De Craene elders in deze AGORA). Het probleem is het gelijk willen behandelen van activiteiten die per definitie ongelijk zijn, en het kwantificeren van taken die zich moeilijk laten meten. De NPM-filosofie zorgde dan ook niet voor transparantie en efficiency. Het inzichtelijk maken van de kosten mondde vaak uit in verhitte politieke conflicten tussen het CvB, faculteiten en afdelingen.

Vastgoedavontuur

Sinds de overdracht van het vastgoed stond één zaak als een paal boven water: het verouderde vastgoed met een economische levensduur van vijftig jaar was toe aan vernieuwing. Het grootste deel van het vastgoed van de UvA, net als andere universiteiten in Nederland, stamde uit de jaren zestig en zeventig. In deze periode was het aantal studenten sterk toegenomen. Bovendien was de vastgoedportefeuille van de universiteit verspreid over de historische binnenstad. Ook dit bracht hoge onderhoudskosten met zich mee. Het eerste nieuwbouwplan uit 1998

beoogt dan ook het aantal vierkante meters flink te reduceren door de toekomstige universiteit te clusteren op vier locaties (zie kaart). Geschatte kosten: 450 miljoen euro. Het plan, opgetekend in een rapport van accountancygigant KPMG, ging ervan uit dat de financiële last van de operatie tot 2030 op de begroting zou drukken. Er zouden nog veel rapporten volgen. Voor de adviesbureaus was het een feestje.

Voor de adviesbureaus was het een feestje

De nieuwbouwplanning was niet eenvoudig. Zo had de UvA weinig betrouwbare informatie over het vastgoed dat zij beheerde. Ook het benodigde aantal vierkante meters voor de nieuwbouw was onduidelijk. Keer op keer moesten de onderliggende aannames worden aangepast, zoals het verwachte aantal studenten. Bezuinigingsdrift uit Den Haag, incidentele verrassingen zoals de ontdekking van asbest en de voortdurende interne politieke strijd over het meetbaar maken van onderwijs en onderzoek zorgden ervoor dat de cijfers, rapporten en plannen voor de nieuwbouw met regelmaat veranderden. In 2004 werden de nieuwbouwplannen tijdelijk bevroren naar aanleiding van een rapport van adviesbureau Brink Groep. Zij meenden dat de financiering van bouwplannen een te groot risico vormden. Vier jaar later kwamen consultants van AT Osborne echter tot de conclusie dat de focus op meer

kwaliteit meerwaarde genereert en een grotere financieringsbehoefte rechtvaardigt. De beoogde schuld verdubbelde. Ook het management van het nieuwbouwproject veranderde. Omdat de projectontwikkelaar verwickeld was geraakt in een grote vastgoedfraude nam de UvA in 2009 het project in eigen hand.

Naast de opmars van externe adviseurs is ook intern, direct onder het CvB, een nieuwe managementlaag gecreëerd om de NPM-transformatie te implementeren, de vastgoedportefeuille te inventariseren en te vertalen in nieuwbouwplannen en financieringsbehoeften. Het aantal managers is flink gegroeid de afgelopen jaren: tegenwoordig zijn de afdelingen 'Real Estate Management', 'Finance & Controlling' en 'Strategy & Information' met 42 medewerkers de grootste 'business units' aan het Spui. Veel van deze medewerkers hebben een achtergrond in de accountancy. Vaak leven ze een nomadisch bestaan, van project naar project. De grote baas van het risicomanagement is zelfs voormalig handelaar van de Italiaanse verzekeraar Generali. Deze nieuwe kaste managers vormt het aanspreekpunt voor de externe financiers en consultants. En zo werd de universiteit langzaam maar zeker vastgoedmagnaat in toga. Onze claim dat 'mannen in pakken' het beleid bepalen is volgens voormalig UvA vicevoorzitter Paul Doop onzin. Maar de krijtstrepbrigade heeft wel degelijk gezegevierd (zo is ook Doop partner geweest bij Deloitte). Niet alleen in de bestuurslagen is dit merkbaar, juist op de academische werkvloer heeft deze verandering impact. Collini stelt hierover in zijn boek 'Sold Out' treffend dat "academici een steeds groter deel van de werkdag spenderen met het verantwoorden van hun taken in termen ingegeven door de managers".

Macht van finance

De metamorfose van de universiteit – ingegeven door externe consultants, geïmplementeerd door interne managers – stoomde de UvA klaar om de nieuwbouw extern te financieren. In 2002 waren de eerste gesprekken met een viertal banken: ABN Amro, de Bank Nederlandsche Gemeenten (BNG), ING en Rabobank. Uiteindelijk werd er voor een financiering gekozen door de eerste twee partijen. In 2008, het jaar dat de financiële wereld tot stilstand kwam en ook de Nederlandse vastgoedbubbel barstte, heeft de universiteit zich voor het eerst in haar lange bestaan voor een slordige vierhonderd miljoen euro in de schulden gestoken.

De nieuwbouwoperatie is inmiddels in volle gang en wordt aangestuurd op een drietal 'key performance indicators' (KPI's). Zo mag de nieuwbouw niet meer dan twaalf procent van het universiteitsbudget opeten. Ook worden solvabiliteit (verhouding eigen en vreemd vermogen) en de capaciteit om de schuld terug te betalen (verhouding schuld plus rente en kasstromen) strikt in de gaten gehouden door de managers en financiers. Faculteiten en afdelingen dienen fikse reserves aan te houden om zodoende een gedegen solvabiliteit te waarborgen. Gevolg is dat onderzoek en onderwijs in toenemende mate zijn vervlochten met de vastgoedambities.

Om een goede solvabiliteitsratio te waarborgen heeft de UvA een aantal merkwaardige sprongen gemaakt. Zo heeft de universiteit in 2007 de boekwaarde van het vastgoed opwaarts geherwaardeerd in een tijd dat commerciële vastgoedprijzen dalen. Omdat de opwaartse herwaardering ook hogere afschrijvingskosten met zich mee bracht – en



Science Park Watergraafsmeer Universiteit van Amsterdam. Foto: Pepijn Olde

een negatief effect had op de kasstromen – is ook de afschrijvingstermijn verdubbeld. Waar de accountant van PricewaterhouseCoopers dit goedkeurt hebben andere experts twijfels aan de gehanteerde methodes. Eén ding staat vast: in een wereld drijvend op schuld ziet ook de universiteit zich genoodzaakt de dwangbuis van de markt verder te internaliseren.

Zoals inmiddels gebruikelijk kwam de nieuwbouwfinanciering met een pakketje renteswaps die de kortlopende, variabele rente op de onderliggende leningen omwisselde voor een vast rentepercentage. In 2012 had de UvA tien renteswaps afgesloten op (deels toekomstige) leningen met waarde van 255 miljoen euro: de grootste nominale waarde aan swaps voor een Nederlandse onderwijsinstelling. Door de aanhoudend lage rente was de UvA 62 miljoen euro goedkoper uit geweest zonder deze renteswaps. Echter, vanuit het oogpunt van risicomanagement garanderen de swaps wel een vast rentepercentage. En door de lange looptijd kan de negatieve marktwaarde van de swaps met de tijd weer afnemen. Maar het feit blijft dat ook de UvA zich middels schuld en derivaten in toenemende mate heeft vervlochten met de financiële wereld. Als gevolg van de teloorgang van ABN Amro is Deutsche Bank sinds 2009 één van de financiers van de UvA. Recente onthullingen over deze bank beloven weinig goeds. Zo zou ook deze bank betrokken zijn bij het manipuleren van interbancaire rentes. Het zijn deze rentes die de marktwaarde van de swaps bepalen.



De UvA ging actief mee in de megalomane vastgoeddromen die voor de crisis gemeengoed waren

Vastgoedmagnaat

De UvA is, enigszins tegen wil en dank, verworven tot een vastgoedmagnaat. De groei van het aantal studenten en het uitblijven van een compensatie vanuit het rijk voor vastgoedfinanciering betekende dat de universiteit stapsgewijs in de armen van de bankier is gedreven. Sindsdien zijn financiële motieven gelieerd aan nieuwbouw in toenemende mate vervlochten met onderwijs en onderzoek. Maar de UvA is niet alleen passief slachtoffer van een veranderd krachtenveld: zij is actief meegegaan in de megalomane vastgoeddromen die voor de crisis gemeengoed waren. Het resultaat is dat, op de top van de markt, schuldverplichtingen zijn aangegaan met private partijen waarbij het uiteindelijke risico bij de werknemers en studenten ligt. De vraag is wat er gebeurt als onderliggende aannames weer eens herzien moeten worden en het project uit de bocht vliegt? Welke keuzes worden dan gemaakt? Wordt het de kaasschaaf of worden minder rendabele

studierichtingen weggesneden? Het is de hoogste tijd voor alle medewerkers en studenten van de universiteit om zich te verdiepen in (het gevaar van) onderwijs- en onderzoekinflatie die er zijn ingeslopen met het vastgoedavontuur.

Rodrigo Fernandez (rodrigo.fernandez@ees.kuleuven.be) is postdoctoraal onderzoeker aan de KU Leuven. Reijer Hendrikse (r.p.hendrikse@uva.nl) promoveert aan de Universiteit van Amsterdam. Beiden doen onderzoek in de financiële geografie.

Literatuurselectie

- Collini, S. (2013) Sold Out, London Review of Books.
- Fernandez, R. & R.P. Hendrikse (2013) De UvA als profit center, De Groene Amsterdammer, 21 maart, 18-21.
- Harvey, D. (2012) Rebel Cities, Verso: Londen.
- Sassen, S. (1991) The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press.
- Swyngedouw, E. (1992) The Mammon Quest. 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales, in Dunford M en Kafkalas G (eds) Cities and Regions in the New Europe, Belhaven Press: Londen, 39-67.