



# Collegebesluit

**Onderwerp: Haalbaarheid University College in de Koepel vaststellen en AB-BC constructie in uitvoering brengen**

**BBV nr: 2016/485567**

## **1. Inleiding**

Het college heeft de afgelopen maanden sterk ingezet op het haalbaar maken van een University College in de Koepel, onder andere met bezoeken aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de VU. Op drie van de vier pijlers van de haalbaarheid heeft dit tot succes geleid: De University College conform de in een quickscan getoetste plannen van Panopticon is ruimtelijk en programmatisch inpasbaar. De plannen zijn financieel haalbaar en mede dankzij de inzet van het college is de vraagprijs van het RVB openbaar geworden zodat transparantie wordt betracht. Ook de AB-BC constructie binnen de reallocatieprocedure is (onder voorwaarden) juridisch haalbaar. De vierde pijler, de academische verankering, kan momenteel nog niet worden gewaarborgd. (Zie bijlage 1 voor de volledige resultaten van het haalbaarheidsonderzoek).

Na het onverwachte en laatste moment terugtrekken van de UvA na een bestuurswisseling, heeft het college gezamenlijk met Panopticon gepoogd de VU aan boord te krijgen. Hoewel de VU de aanbieding aantrekkelijk vindt, ziet ze geen ruimte om binnen de door het rijk gestelde tijdslimiet (collegebesluit januari 2017) mee te werken. Panopticon is daarnaast in overleg met andere instellingen, maar ook hieruit blijkt dat onderwijsinstellingen meer tijd nodig hebben voor gedegen besluitvorming. Dit heeft tot gevolg dat er voorafgaand aan het raadsbesluit op dit punt helaas geen garanties gegeven kunnen worden. Desondanks heeft Panopticon er vertrouwen in dat zij binnen twee jaar (de ontwikkelperiode van de Koepel) tot een academische invulling en accreditatie zal komen met tenminste één universiteit en één hoge school.

Omdat het plan voor een University College in de Koepel ruimtelijk/programmatisch, financieel en juridisch (onder voorwaarden) haalbaar is, heeft Panopticon het college verzocht om wel door te gaan met de AB-BC constructie, en het complex dus te kopen van het rijk en door te verkopen aan Panopticon ten behoeve van het vestigen van de University College. Panopticon zal vervolgens starten met de herontwikkeling van het complex en parallel werken aan de benodigde academische accreditaties. Mocht het Panopticon onverhoopt niet lukken de accreditatie binnen twee jaar rond te krijgen, dan zal Panopticon het complex op verzoek terug te leveren aan de gemeente. Daarnaast stelt Panopticon zich garant voor de te maken kosten (bijlage 2).

Op 14 juli jl. is de Nota van Ambities en Eisen vastgesteld voor de herontwikkeling van het complex de Koepel (de Koepel). Daarbij heeft de Raad drie moties aangenomen. Begin september heeft de raad het plan van aanpak ontvangen voor de onderzoeken gevraagd in moties 19.2 “Universiteit in de Koepel een ABC’tje” en 19.3BIS “Koepel: AB-tender-BC”. Met de op 18 oktober jl. vastgestelde informatienota is medegedeeld dat motie 19.3BIS niet uitvoerbaar is gebleken, omdat het RVB niet meewerkt aan verkoop aan de gemeente ten behoeve van het zelf opzetten van een tender. Het RVB wil alleen aan de gemeente verkopen als er sprake is van een AB-BC constructie.

Op 1 augustus heeft het college een brief ontvangen van het RVB waarin ze de gemeente een voorkeurspositie biedt ten behoeve van herbesteding in de publieke sfeer. Op het moment dat deze zogenaamde reallocatieprocedure start zal het RVB een reserveringsvergoeding in

rekening brengen. De reserveringsvergoeding betreft een vergoeding die bij daadwerkelijke verkoop in mindering gebracht zal worden op de overeengekomen prijs. Het college heeft hierop geantwoord dat de gemeente pas kan aangeven of zij van deze voorkeurspositie gebruik wil maken, nadat de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek conform motie 19.2 zijn voorgelegd aan de raad.

Met motie 19.2 werd het college verzocht om de haalbaarheid van een University College in de Koepelgevangenis te onderzoeken middels de reallocatieprocedure. In september heeft u het plan van aanpak ontvangen voor de uitvoering van dit onderzoek. Inmiddels is het onderzoek afgerond. De resultaten van het haalbaarheidsonderzoek zijn bijgevoegd.

## **2. Besluitpunten college**

1. Het college is voornemens te besluiten tot:
  - het geven van een periode van maximaal twee jaar aan Panopticon om de universitaire functie te realiseren in het complex de Koepel parallel aan het herontwikkeltraject, waarbij het vastleggen van de functie universitair onderwijs in het bestemmingsplan noodzakelijk is;
  - het daartoe in uitvoering brengen van de AB-BC constructie middels de reallocatieprocedure waarbij aan Panopticon dezelfde prijs en dezelfde verkoopvoorwaarden worden opgelegd als het Rijksvastgoedbedrijf aan de gemeente oplegt;
  - het Rijksvastgoedbedrijf schriftelijk in kennis te stellen dat de gemeente Haarlem gebruik wenst te maken haar voorkeurspositie (de reallocatieprocedure), met als doel het realiseren van de University College met aanvullende functies conform de plannen van Panopticon middels een AB-BC constructie, waarna de reserveringsvergoeding in rekening gebracht wordt tot het moment dat AB en BC transacties plaatsvinden;
  - het hiermee afhandelen van moties 19.2, 19.3BIS (2016) en motie 33 (2015).

onder voorbehoud dat het overleg met de Commissie Ontwikkeling en zienswijze van de raad geen aanleiding geeft om het besluit te wijzigen of in te trekken.

2. Het college verzoekt de raad zijn zienswijze op de onder 1 genoemde besluiten uiterlijk 26 januari 2017 te geven;
3. De lasten van het besluit bedragen de door het Rijksvastgoedbedrijf op te leggen reserveringsvergoeding ter hoogte van de wettelijke rente voor handelstransacties over de koopsom (thans 8%) Daar staan extra baten tegenover ter hoogte van hetzelfde bedrag omdat Panopticon zich hiervoor garant heeft gesteld. Het college stelt de raad bij de eerstvolgende bestuursrapportage voor om de baten en lasten te ramen op beleidsveld 5.

## **3. Beoogd resultaat**

Het resultaat zal zijn dat Panopticon start met de herontwikkeling van het complex tot een University College, met onderwijsfuncties in het Koepelgebouw, bijbehorende studentenwoningen in de nieuwbouw en ondersteunende en aanvullende (semi-)commerciële functie in de overige bouwdelen, waarbij Panopticon parallel werkt aan de benodigde academische accreditatie.

#### 4. Argumenten

1. *De University College is haalbaar onder voorwaarden*

Uit het haalbaarheidsonderzoek blijkt dat de University College in de Koepel, conform de in de quickscan getoetste plannen van Panopticon, met een AB-BC constructie binnen de reallocatieprocedure ruimtelijk/programmatisch, financieel en juridisch (onder voorwaarden, zie argument 4) haalbaar is. De academische verankering (pijler 4 van het haalbaarheidsonderzoek) is op dit moment niet geborgd, maar kan wel in het bestemmingsplan worden vastgelegd.
2. *Het voorstel past in het ingezet beleid*

Reeds in 2015 is motie 33 aangenomen waarin het college opgeroepen werd de mogelijkheden van een University College in Haarlem te onderzoeken. Met dit voorstel krijgt Panopticon de kans om universitair onderwijs in Haarlem te realiseren. Bovendien passen de plannen van Panopticon binnen de kaders van de op 14 juli jl. door de raad vastgestelde Nota van Ambities en Eisen. Hiermee worden motie 33 uit 2015 en motie 19.2 uit 2016 afgedaan.
3. *Geen aankoop- en beheerkosten en daarmee geen staatssteun*

Het principe van de AB-BC constructie is dat de herontwikkende partij, in dit geval Stichting Panopticon, hetzelfde bedrag aan de gemeente betaalt als de gemeente aan het RVB. Daarmee heeft de gemeente geen kosten aan de aan- en verkoop van de Koepel anders dan proceskosten, en verleent ze geen staatssteun. Het RVB heeft de prijs openbaar gemaakt. Uit de toets van de businesscase blijkt dat Panopticon deze prijs kan betalen met geringe aanpassingen aan het programma. De proceskosten tot en met vaststellen Nota van Ambities en Eisen zijn betaald door het RVB. Voor de proceskosten tot en met vaststellen haalbaarheid is reeds budget gereserveerd. Hierbinnen is ruimte voor dekking van de kosten tot en met AB-BC transacties.
4. *Juridisch toegestaan binnen randvoorwaarden*

Het college kiest voor deze één op één verkoop omdat zich hiermee de unieke gelegenheid voordoet om universitair onderwijs te realiseren in Haarlem, zonder zelf eigenaar te worden van het vastgoed. Volgens het juridisch advies mag de gemeente de Koepel één op één verkopen aan Panopticon mits de koopovereenkomst niet kwalificeert als overheidsopdracht, de transactie geen ontoelaatbare staatssteun oplevert en de herbestemming in de publieke sfeer ligt. Dat betekent dat de gemeente het complex met een AB-BC constructie mag doorverkopen mits zij geen eisen stelt die haar publiekrechtelijke bevoegdheden overschrijden. Van staatssteun zal geen sprake zijn omdat Panopticon de taxatiewaarde moet betalen. De functie University College kan gezien worden als een herbestemming overwegend in de publieke sfeer.

#### 5. Risico's en kanttekeningen

1. *Eindigheid koopaanbieding*

Het RVB geeft de gemeente op 28 oktober 2016 een koopaanbieding gestuurd met een koopsom van € 6.400.000 (koopaanbieding onder geheimhouding, bedrag is openbaar). In de koopaanbieding stelt het RVB dat de gemeente tot 31 januari schriftelijk kan laten

weten of ze wel of niet tot aankoop over wil gaan. Bij geen (tijdige) schriftelijke reactie zal het RVB de openbare verkoopprocedure starten.

Inmiddels heeft het college een maand uitstel bedongen om zaken juridisch nader uit te werken: het RVB zal tot eind februari wachten op een schriftelijke reactie van de gemeente. De reserveringsvergoeding gaat echter wel lopen vanaf 26 januari 2017.

## 2. *Reserveringsvergoeding*

In de koopaanbieding stelt het RVB dat ze vanaf de datum van de gemeentelijke besluitvorming over de aankoop, doch uiterlijk vanaf 26 januari, tot het moment van daadwerkelijke levering van het complex een reserveringsvergoeding zal rekenen ter hoogte van de wettelijke rente voor handelstransacties (thans 8%, ruim € 42.000 per maand). Wanneer de gemeente besluit tot aankoop, en één van de transacties AB of BC komt onverhoopt niet rond, dan moet deze vergoeding betaald worden. Een besluit tot aankoop kan daarom alleen genomen worden indien Panopticon garanties overlegt voor het overnemen van de reserveringsvergoeding. In haar brief d.d. 22-12-2016 stelt Panopticon zich onvoorwaardelijk garant voor het betalen van de reserveringsvergoeding. In de praktijk zal HBB Ontwikkeling BV, de ontwikkelaar verbonden aan Panopticon, deze garantstelling op zich nemen.

Wanneer de zienswijzen niet zijn ingediend op 26 januari, maar de raad hier meer tijd voor nodig heeft, gaan de reserveringsvergoeding wel lopen. Het financiële risico van uitgestelde besluitvorming ligt bij de gemeente. Dat betekent dat bij uitgestelde besluitvorming de gemeente de reserveringsvergoeding moet betalen vanaf 26 januari tot het moment van definitieve besluitvorming. Vanaf het moment van definitieve besluitvorming tot levering stelt Panopticon zich garant voor de reserveringsvergoeding.

## 3. *Mogelijk niet rond komen AB en BC overeenkomsten*

Hoewel Panopticon heeft aangegeven de vraagprijs van € 6.400.000 te kunnen betalen, geeft zij ook aan dat zij de koopaanbieding te ondoorzichtig vindt, en verzoekt ze de gemeente nader te onderhandelen met het Rijksvastgoedbedrijf (zie bijlage 2) Panopticon spreekt van samen optrekken, maar in feite praat het Rijksvastgoedbedrijf met de gemeente en de gemeente met Panopticon. Het Rijksvastgoedbedrijf weigert direct met Panopticon te praten.

Dit verzoek tot nadere onderhandeling kan tot gevolg hebben dat de AB en BC overeenkomsten alsnog niet rond komen. Dit heeft tot gevolg dat het RVB dan alsnog overgaat tot de openbare verkoop. Wel is de gemeente dan verplicht de reserveringsvergoeding aan het Rijksvastgoedbedrijf te betalen, waarbij de gemeente deze verplichting doorlegt aan Panopticon en Panopticon zich daaraan verbindt.

## 4. *Vastleggen universitair onderwijs in bestemmingsplan is noodzakelijk*

Bij één op één verkoop van vastgoed mag de gemeente uit hoofde van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening, eisen stellen aan het te verkopen/verkochte vastgoed, maar die eisen mogen de publiekrechtelijke bevoegdheden niet overschrijden. Zo maakt het opnemen van een contractuele bouwplicht de opdracht aanbestedingsplichtig. Dit betekent dat het realiseren van universitair onderwijs in de Koepel alleen afgedwongen kan worden door de functie universitair onderwijs vast te leggen in het bestemmingsplan.

Het alleen opnemen van de verplichting tot realiseren van universitair onderwijs in het koopcontract, zonder dit in het bestemmingsplan vast te leggen, kan niet. Dat zou de verkoop namelijk aanbestedingsplichtig maken.

Wanneer de gemeente de functie universitair onderwijs vastlegt in zowel het koopcontract (met realisatietermijn) als in het bestemmingsplan, kan zij vervolgens ook contractueel vastleggen dat het complex kan terugvorderen, wanneer universitair onderwijs niet (tijdig) wordt gerealiseerd. (zie bijlage 3, juridisch advies).

5. *Bezwaar tegen de één op één verkoop*

De gemeente verkoopt de Koepel één op één aan Panopticon omdat zij een specifieke publiek/maatschappelijke invulling gerealiseerd wil zien, namelijk een University College. Hoewel de één op één verkoop juridisch mogelijk is, zouden andere marktpartijen bezwaar kunnen maken op de overeenkomst tussen de gemeente en Panopticon. Om dit risico te beperken zal het voornemen tot één op één verkoop kenbaar gemaakt worden via Tendered, waarmee de termijn voor partijen om bezwaar te maken op de overeenkomst wordt verkort van 6 maanden naar 1 maand.

6. *Scenario 1 bij niet-tijdig realiseren van universitair onderwijs:*

*Terugvordering van het complex door de Gemeente Haarlem: Onwenselijk vastgoedbezit*  
Indien Panopticon na twee jaar geen universitair onderwijs heeft gerealiseerd, zijn er twee scenario's mogelijk. Het eerste scenario is dat de gemeente gebruik maakt van de juridische mogelijkheid om het complex om die reden terug te vorderen. Het terugvorderen leidt tot onwenselijk vastgoedbezit. Het beleid van de gemeente is erop gericht vastgoed zoveel mogelijk af te stoten. Het in bezit hebben van het monumentale complex dat achterstallig onderhoud kent, brengt hoge kosten met zich mee. Bovendien heeft de gemeente dan de bestemming universitair onderwijs op het complex moeten vestigen. Daarmee kan het complex minder waard worden dan de € 6.400.000 die het Rijksvastgoedbedrijf nu heeft getaxeerd op basis van de Nota van Ambities en Eisen, omdat de bestemming hiermee verder wordt ingeperkt. De opties zijn dan het complex tegen een lagere waarde verkopen, waarna de nieuwe eigenaar de bestemming laat wijzigen, of het complex in bezit houden tot de gemeente zelf de bestemming weer heeft gewijzigd. Dit brengt beheer- en onderhoudskosten met zich mee. Bovendien moet er nog afgerekend worden met het Rijksvastgoedbedrijf wanneer het complex binnen 10 jaar wordt doorverkocht en er een ruimere bestemming aan gegeven wordt.

7. *Scenario 2 bij niet-tijdig realiseren van universitair onderwijs:*

*Geen terugvordering: Risico op oneigenlijk gebruik reallocatieprocedure en bezwaar op de overeenkomst*

Indien Panopticon na twee jaar geen universitair onderwijs heeft gerealiseerd, zijn er twee scenario's mogelijk. Het tweede scenario is dat de gemeente het complex niet terugvordert, maar Panopticon toestaat een andere functie te realiseren. Daarbij loopt de gemeente twee risico's:

- Bij het aangaan van de AB-BC constructie maakt de gemeente gebruik van de reallocatieprocedure/wet materieel beheer, waarbij zij het complex met voorrang mag verwerven van het RVB voor een publiek/maatschappelijke invulling, in dit geval de University College. In de Nota van Ambities en Eisen is vastgelegd dat minimaal 20% van het complex een maatschappelijke invulling moet krijgen. Mocht Panopticon onverhoopt toch geen universitair onderwijs weten te realiseren, dan moet de gemeente wel vasthouden aan de kaders van de Nota van Ambities en Eisen, en 20% maatschappelijk invulling eisen. Als deze eis niet gehandhaafd blijft heeft de gemeente het complex op oneigenlijke gronden verworven.

- De gemeente verkoopt de Koepel één op één aan Panopticon omdat zij een specifieke publiek/maatschappelijke invulling gerealiseerd wil zien, namelijk een University College. Indien de gemeente Panopticon op een later moment toestaat een andere (maatschappelijk) invulling te realiseren dan zullen andere marktpartijen kunnen claimen dat de gemeente het pand wel moet terugvorderen en een tender moet starten. Het gaat immers om een totaalpakket aan voorwaarden. Geen partij heeft zich gemeld heeft om de bestemming universiteit voor eigen kosten te realiseren, bij falen terug te leveren aan de gemeente of indien de gemeente daarvan afziet, een andere bestemming te realiseren met tenminste 20% maatschappelijke invulling. Dit totale pakket is de verkoopvoorwaarde.

Per saldo is het financiële risico voor de gemeente beperkt. Wanneer onverhoopt de gewenste eindbestemming niet zou kunnen worden bereikt, kan de gemeente de koepel terug verwerven en alsnog verkopen, waarbij een hogere opbrengst niet is uitgesloten, maar de meerwaarde zal door het RVB in het contract worden opgeëist. Maar de gemeente kan daar ook van afzien en de financiële risico liggen dan bij Panopticon. De gemeente dient dan zelf te bewaken dat de bestemming past binnen de terugvaloptie van 20% maatschappelijke invulling.

## **6. Uitvoering**

Na instemming met dit voorstel worden zowel de AB als de BC contracten zo spoedig mogelijk uitgewerkt en juridisch getoetst. Uitgangspunt daarbij is dat in beide contracten wordt uitgegaan van dezelfde prijs en dezelfde voorwaarden. Uitzondering daarop is dat in de BC-overeenkomst wordt vastgelegd dat Panopticon binnen twee jaar universitair onderwijs moet realiseren, met een terugleveroptie. De contracten worden zo spoedig mogelijk en in ieder geval tegelijk gesloten, en de levering vindt zo spoedig mogelijk plaats.

Vervolgens wordt met Panopticon een intentieovereenkomst gesloten vooruitlopend op de anterieure overeenkomst. Panopticon start met de verdere planontwikkeling en de realisatie, de gemeente start met de benodigde bestemmingsplanwijziging, waarin de functie universitair onderwijs wordt vastgelegd. Het ontwerp-bestemmingsplan wordt door het college vrijgegeven voor zienswijzen. Belanghebbenden worden gedurende dit proces geïnformeerd en betrokken conform het door Panopticon opgestelde communicatieplan, en kunnen zienswijzen indienen op het ontwerp-bestemmingsplan. Vervolgens wordt het definitieve bestemmingsplan aan de raad voorgelegd ter vaststelling.

## **7. Bijlagen**

1. Resultaten haalbaarheidsonderzoeken moties de Koepel d.d. 30-11-2016
2. Brief Panopticon d.d. 22-12-2016.
3. Aanvullend juridisch advies Six Advocaten d.d. 2-1-2017

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester