

# Resultaten onderzoeken moties De Koepel

## Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Resultaten onderzoek motie 19.2.....	4
3. Resultaten onderzoek motie 19.3 BIS.....	7
4. Conclusies onderzoeken moties De Koepel.....	8
5. Bijlagen.....	9

## 1. Inleiding

Bij de vaststelling van de Nota van Ambities en Eisen voor de herontwikkeling van de Koepel zijn drie moties vastgesteld, waarvan twee moties nader onderzoek vroegen:

Motie 19.2: Universiteit in de Koepel; een ABC'tje, verzoekt het college om:

- De haalbaarheid van een University College in de Koepelgevangenis te onderzoeken middels de allocatieprocedure;
- In dit verkennend onderzoek garanties te geven omtrent de haalbaarheid en uitvoerbaarheid;
- Vervolgens de uitkomst van dit onderzoek aan raad voor te leggen.

Motie 19.3BIS: Koepel: AB – tender – BC, draagt het College van B&W op

- Onderzoek te doen naar de haalbaarheid van onderstaande procedure:
  - Zo spoedig mogelijk de AB transactie uit te voeren en de koepel te verwerven van het rijk.
  - Daarna zo spoedig mogelijk een openbare aanbestedings/verkoop procedure te starten waarbij de gemeente Haarlem zelf haar criteria kan formuleren.
  - Deze aanbesteding te omkleden met voldoende waarborgen om de belangen van de gemeente Haarlem zeker te stellen.

Op 9 september jl. is het plan van aanpak voor de gevraagde onderzoeken naar de commissie Ontwikkeling gestuurd. In het plan van aanpak is beschreven uit welke onderdelen de haalbaarheids-onderzoeken bestaan, en welke onderzoeksvragen daarbij gesteld zijn. In dit rapport worden per motie en per onderdeel van het haalbaarheids-onderzoek de onderzoeksvragen beantwoord. Het rapport eindigt met conclusies voor beide moties.

## 2. Resultaten onderzoek motie 19.2

### 1. *Ruimtelijk/programmatische haalbaarheid en uitvoerbaarheid*

#### 1.1 Voldoet het plan aan de eisen zoals gesteld in de Nota van Ambities en Eisen p.39 + aanvulling?

- Aangetoond door Panopticon door het aanleveren van een uitgewerkt ruimtelijk/functioneel plan met een beschrijving per eis hoe en op welke wijze voldaan wordt.
- Getoetst door Gemeente Haarlem, afdeling Ruimtelijke Beleid

#### Resultaat:

De plannen van Panopticon voldoen aan de eisen zoals gesteld in de Nota van Ambities en Eisen (bijlage 1: Quickscan Koepelgevangenis d.d. 07-10-2016)

#### 1.2 Wordt het plan beoordeeld als kansrijk in een quickscan ruimtelijke initiatieven?

- Aangetoond door Panopticon door het aanleveren van een uitgewerkt ruimtelijk/functioneel plan op schetsontwerpniveau, inclusief ontsluitingsprincipes, hoofdindeling, visualisaties en parkeerbehoefte.
- Getoetst door het uitvoeren van een quickscan op de plannen conform de reguliere procedure

#### Resultaat:

Het quickscan-advies op de door Panopticon ingediende plannen is "kansrijk" (bijlage 1: Quickscan Koepelgevangenis d.d. 07-10-2016)

### 2. *Haalbaarheid en uitvoerbaarheid universitair onderwijs*

#### 2.1 Is het realistisch dat Panopticon in Haarlem universitair onderwijs gaat (laten) verzorgen van voldoende niveau en met voldoende studenten?

- Aan te tonen door Panopticon door het leveren van bewijsstukken voor academische verankering

#### Resultaat:

Eind oktober heeft de Universiteit van Amsterdam zich onverwacht teruggetrokken uit University College Haarlem. InHolland is nog steeds aan boord en ziet de plannen als kansrijk. Panopticon is daarop gesprekken gestart met andere universiteiten. Panopticon heeft er vertrouwen in dat het lukt om academisch onderwijs naar Haarlem te halen, vanwege de zeer aantrekkelijke propositie die ze aan universiteiten kunnen doen: zonder financiële last een academische opleiding als University College vestigen in de iconische koepel in Haarlem. Door het late moment van terugtrekken van de UvA is het echter niet meer mogelijk om voor de raadsvergadering tot vergaande afspraken met een andere universiteit te komen. De haalbaarheid van universitair onderwijs is daarmee niet aangetoond.

### 3. Financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid

#### 3.1 Kan Panopticon de marktwaarde van het complex betalen?

- Aan te tonen door Panopticon door:
  - o Bod op het complex dat minimaal gelijk is aan de taxatiewaarde;
  - o Garantstelling van het bod met zekerheden over de verkoopvoorwaarden.
- Ter controle een taxatie van het complex op basis van de Nota van Ambities en Eisen, in opdracht van de gemeente, door een onafhankelijk taxateur.
- Getoetst door de gemeentelijke afdeling Vastgoed

##### Resultaat:

Het Rijk heeft de gemeente een koopaanbieding gedaan van € 6.400.000 met concept-akte van levering. Deze prijs ligt hoger dan de taxatie in opdracht van de gemeente. Deze bedraagt € 4.900.000. de directeur-generaal heeft echter aangegeven dat de prijs van € 6.400.000 niet onderhandelbaar is.

De gemeente heeft dezelfde prijs en voorwaarden aan Panopticon voorgelegd middels een concept overeenkomst. Panopticon kan de marktwaarde betalen, is hiertoe bereid en is bereid garanties af te geven.

Wel blijken de koopovereenkomst en concept-akte van levering van het Rijk enkele voorwaarden te bevatten die zowel voor de gemeente als voor Panopticon niet acceptabel zijn. Voor het sluiten van de AB-BC overeenkomsten dienen deze voorwaarden nader onderhandeld te worden.

#### 3.2 Is de businesscase van Panopticon, inclusief koopsom tegen marktwaarde en bij de plannen passend investeringsniveau, duurzaam?

##### Aangetoond door Panopticon door het leveren van:

- Onderbouwde investeringskosten van de verschillende bouwdelen inclusief parkeeroplossing en de inrichting van de openbare ruimte;
- Exploitatiebegroting over minimaal 10 jaren inclusief:
  - o uitgewerkt programma in vierkante meters per bouwdeel;
  - o opbrengsten;
  - o kosten inclusief beheerkosten;
  - o financiering van de koopsom en investeringskosten
  - o commitment van de beoogde eindgebruikers en/of beleggers in getekende verklaringen.

Getoetst door een onafhankelijke expert vastgoedexploitaties van COUP group B.V.

##### Resultaat:

De conclusie van de toets is dat de voorliggende plankaarten en business case laten zien dat de voorgenomen ontwikkeling niet eenvoudig is, maar in deze fase voldoende haalbaar en kansrijk om verder tot ontwikkeling te brengen (Bijlage 2: Second opinion BC Herontwikkeling Koepelcomplex)

4. *Haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een AB-BC constructie in het kader van de reallocatieprocedure*

- 4.1 Geeft de functie, en de omvang van de functie, universitair onderwijs in de plannen van Panopticon voldoende grond voor verwerving van het complex door de gemeente in het kader van de reallocatieprocedure?
- 4.2 Mag de gemeente, na verwerving van het complex voor het publiek/maatschappelijk doel universitair onderwijs, het complex één op één doorverkopen aan Panopticon middels een AB-BC constructie?
- 4.3 Onder welke voorwaarde mag de gemeente het complex één op één doorverkopen aan Panopticon ten behoeve van de functie universitair onderwijs?

Deze vragen zijn ter beantwoording voorgelegd aan een onafhankelijke jurist met specialisatie in aanbesteden en verkoop van vastgoed door overheden.

Resultaat:

Volgens het juridisch advies kan de functie University College gezien worden als een herbestemming overwegend in de publieke sfeer. Bovendien heeft het Rijksvastgoedbedrijf aangegeven mee te werken aan de verkoop van de Koepel middels de reallocatieprocedure voor het doel University College. Het Rijksvastgoedbedrijf toetst daarbij niet op de verhouding tussen de functie University College en ondersteunende functies.

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. (Bijlage 3: Memo Six Advocaten d.d. 11-10-2016)

### 3. Resultaten onderzoek motie 19.3 BIS

De haalbaarheid van de onderzochte procedure bestaat uit twee delen:

1. *Verkoop van het complex de Koepel door het Rijk aan de gemeente ten behoeve van het houden van een openbare aanbestedings/verkoop procedure*
2. Aankoop van de Koepel door de gemeente ten behoeve van het houden van een openbare aanbestedings/verkoop procedure, en de risico's en consequenties daarvan.

Bij onderdeel 1 zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- 1.1 Is het RVB bereid het complex de Koepel te verkopen aan de gemeente wanneer de gemeente vervolgens zelf een openbare aanbesteding / verkoop procedure wil starten?
- 1.2 Welke voorwaarden stelt het RVB bij verkoop met een dergelijk doel?

Resultaat:

Deze vragen zijn voorgelegd aan het Rijksvastgoedbedrijf. Het RVB heeft, na herhaalde verzoeken en besprekingen, te kennen gegeven de gemeente alleen een voorkeurspositie te geven als er sprake is van een AB-BC verkoop. Wanneer de Gemeente zelf een tender wil starten zal het RVB niet meewerken aan de AB-verkoop aan de gemeente (bijlage 4: Brief RVB d.d. 05-10-2016). Het RVB staat daarmee in haar recht omdat de staat niet verplicht is een voorkeursrecht aan de gemeente te geven of de Koepel aan de gemeente te verkopen. Dit betekent dat punt 1 van motie 19.3 BIS niet haalbaar is. Punt 2 is daarom niet onderzocht. Motie 19.3 BIS wordt hiermee afgedaan.

#### 4. Conclusies onderzoeken moties De Koepel

Het Rijk heeft aangegeven niet mee te werken aan de AB-verkoop aan de gemeente, wanneer de gemeente voornemens is daarna zelf te gaan tenderen. Daarmee is motie 19.3BIS niet uitvoerbaar. De enige mogelijkheid voor de gemeente om bij de herbestemming van de Koepel te sturen op het realiseren van een University College is daarmee een AB-BC constructie. De haalbaarheid van de AB-BC procedure is in het kader van motie 19.2 onderzocht.

De plannen van Panopticon voor een University College in de Koepel blijken ruimtelijk/programmatisch en financieel haalbaar te zijn. Ook de AB-BC constructie binnen de reallocatieprocedure is (onder voorwaarden) juridisch haalbaar en wordt toegestaan door het Rijksvastgoedbedrijf.

De academische verankering is op dit moment niet gewaarborgd: de Universiteit van Amsterdam heeft zich teruggetrokken. Panopticon heeft er vertrouwen in dat het lukt om academisch onderwijs naar Haarlem te halen en wil het complex graag kopen met het realiseren van academisch onderwijs als ontbindende voorwaarde. Het is echter niet mogelijk om voor de raadsvergadering tot vergaande afspraken met een andere universiteit te komen. De haalbaarheid van universitair onderwijs is daarmee niet aangetoond.





## ADVIESFORMULIER

Afdeling Ruimtelijk beleid  
Bureau Stedenbouw en Planologie / Ruimtelijke Plannen

### ALGEMENE GEGEVENS AANVRAAG

**Zaaknummer** : 2016-0XXXXX  
**Adres** : Koepelgevangenis  
**Omschrijving** : University College in Koepelgevangenis  
**Aanvrager** : Dhr. T. Asselbergs  
**Planbeoordelaar** : M. Peters  
**Datum advies** : 07-10-2016

**BETREFT ADVIES** : **RUIMTELIJK BELEID**

**QUICKSCANADVIES** : **KANSRIJK**

### INLEIDING

Het complex van de Koepelgevangenis in Haarlem staat leeg. Het ministerie van Justitie kan de gebouwen niet meer gebruiken en het complex zal worden verkocht. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is eigenaar de grond en de gebouwen. Na ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst (2014) heeft het RVB samen met de gemeente Haarlem en de Rijksdienst van Cultureel Erfgoed (RCE) een verkenning gedaan ten aanzien van de mogelijkheden voor herontwikkeling. Hierbij is uitgegaan van een herontwikkeling op basis van zeven bestaande waarden van het complex, die zijn gedefinieerd op de betekenis van de Koepel in de stad tot aan het architectonische detail. De programmatische en ruimtelijke ambities zijn vastgelegd in de Nota ambities en eisen herontwikkeling Koepelgevangenis Haarlem (vastgesteld door de raad op 14 juli 2016). Deze is opgesteld met bijdragen van de inhoudelijke afdelingen van de Gemeente Haarlem.

Bij de vaststelling is de motie opgenomen de haalbaarheid van het University College te onderzoeken, een initiatief van de Stichting Panopticon. In de plannen van de Panopticon zal het gebied een openbaar karakter krijgen met een gemengd stedelijk programma. Voor de ontwikkeling van het complex is een ontwerp gemaakt door Thijs Asselbergs Architectuurcentrale in samenwerking met bureau AnnA en architectenbureau Van Stigt. Het complex zal een University College huisvesten, met plek voor onderwijsfuncties, (studenten)woningen, horeca en culturele programma's.

Het Koepelgebouw wordt daarbij getransformeerd tot een openbaar onderwijsgebouw. Ook worden een hotel en woningen voor studenten en docenten toegevoegd. De meest recente aanbouwen zullen worden gesloopt en er wordt aan de randen nieuwbouw toegevoegd.

Voorliggende quickscan is opgesteld op basis van het meegestuurde conceptplan (document 'Quickscan met bijlage 23-9-2016). In de quickscan is het conceptplan allereerst getoetst aan het vigerende beleid en vervolgens per discipline beoordeeld. Tevens worden adviezen/aandachtspunten aan de initiatiefnemer meegegeven om het plan verder te ontwikkelen.

Ten behoeve van dit advies zijn de volgende afdelingen geraadpleegd: Stedenbouw en planologie, wonen, economie en cultuur, openbare ruimte groen en verkeer, water, onderwijs, cultuurhistorie en monumenten.

### VIGEREND BELEID

#### **Bestemmingsplan**

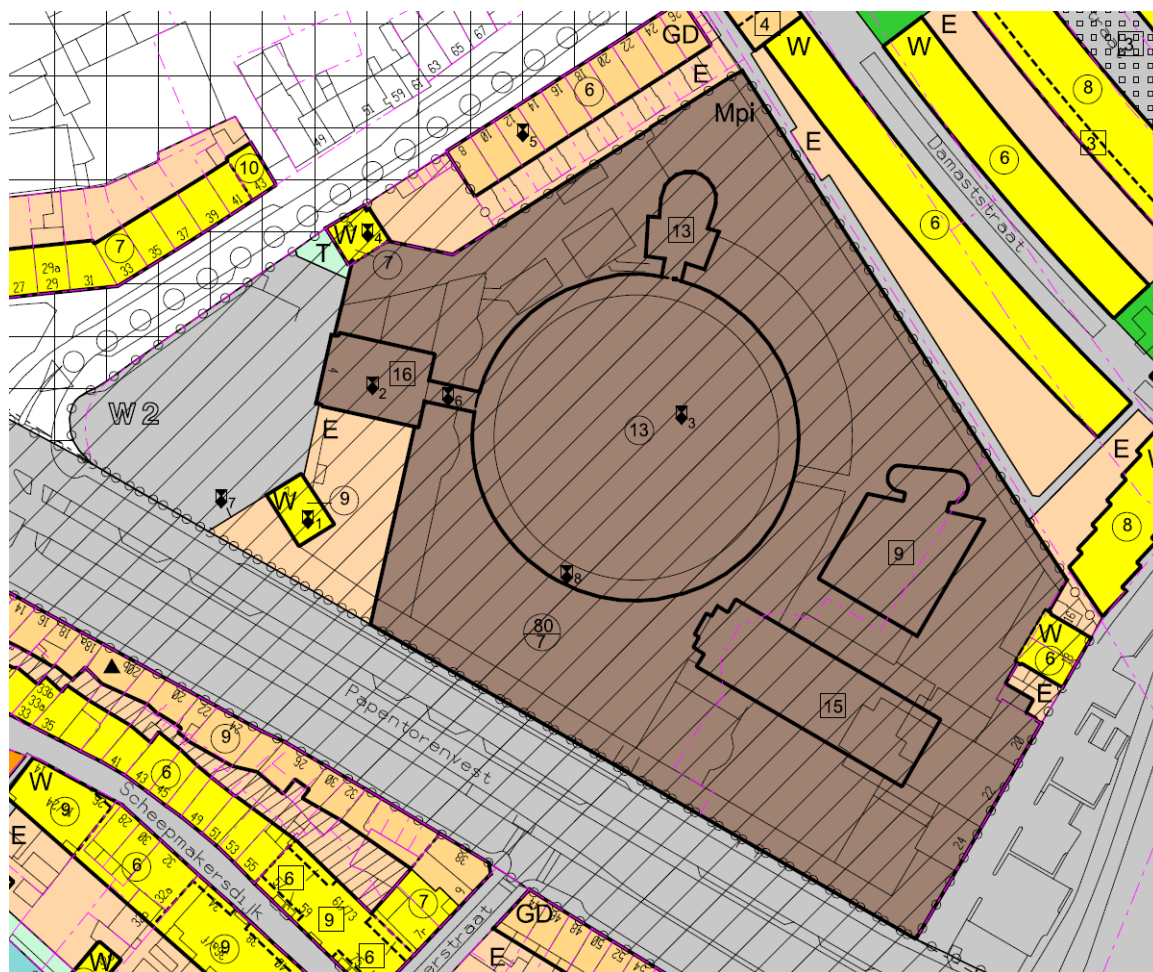
De aanvraag is in strijd met het [vigerend bestemmingsplan](#) 'Papentorenvest' (2008). Hierin heeft het grootste deel van het Koepelcomplex de functie Maatschappelijke Doeleinden (Penitentiare Inrichting). Andere functies zoals wonen en een hotel zijn niet toegestaan. Daarnaast valt het voorstel buiten de bouwvlakken en wordt

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

hoger gebouwd dan het geldende bestemmingsplan toestaat. In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor deze locatie.

De wijzigingsbevoegdheid maakt het mogelijk de gronden die op de plankaart zijn aangeduid als "Wijzigingsbevoegdheid 2" te wijzigen in de bestemmingen "maatschappelijke doeleinden, hotel, verkeers- en verblijfsdoeleinden, groenvoorzieningen, tuin, erf en water" ten behoeve van het realiseren van publiekstreckende, op vrije tijdsbesteding gerichte functies en nieuwe sociaal-maatschappelijke functies met bijbehorende inrichting van het openbaar gebied.

Hierin worden woon-, onderwijs, en horecafuncties niet mogelijk gemaakt.



wijzigingsbevoegdheidsgebied W1 & W2 (art. 21 & 22)

*Conclusie: Aangezien de herontwikkeling van het koepelcomplex niet past binnen de huidige planologisch-juridische kaders, zal op basis van de ambities en eisen en de planontwikkeling een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld.*

### **Nota Ruimtelijke Kwaliteit**

In de [Nota Ruimtelijke Kwaliteit](#) (NRK) valt onderhavige aanvraag binnen de gebiedstypologie "de beschermde stad". Het regieniveau dat voor dit gebied wordt gehanteerd in de NRK is de beschermende regie, gericht op de gebieden die het historische 'gezicht' van Haarlem vormen. Die kwaliteiten zijn onderkend doordat de gebieden door het rijk zijn aangewezen tot of genomineerd als beschermd stads- of dorpsgezicht.

In deze gebieden zijn het behoud en het versterken van een aantal ruimtelijke ingrediënten essentieel. Op verschillende plekken in de stad zie je een contrast van dichte bebouwing met grote open gebieden of

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

structuren. Dit verschil dient te worden gekoesterd bij het werken aan ruimtelijke opgaven. De beschermende regie is gericht op het behouden en versterken van de zichtbare relatie tussen geschiedenis, openbare ruimte, architectuur en functie. De regie is behoudend en gedetailleerd.

Daarnaast zijn in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit lange lijnen in de stad gedefinieerd. Deze zijn gebiedsoverschrijdend. De allerbelangrijkste dragende structuurlijn is het Spaarne, gelegen nabij het plangebied. Daarnaast wordt de Amsterdamsevaart omschreven als een autonome structuur met een geheel eigen dynamiek. De lange lijnen hebben in de Beoordelingskaders Ruimtelijke Kwaliteit een 'bijzondere regie' die uitgaat van een verscherpte aandacht voor de zichtbaarheid aan de lange lijn of op de bijzondere plek, terwijl het bouwwerk tegelijkertijd een relatie houdt met de achterliggende buurt.

Tenslotte wordt in de NRK de Papentorenvest genoemd als onderdeel van de stedelijke Hoofdbomenstructuur. Hierbij wordt uitgegaan van een eigen boomsoort per structuurlijn; en altijd als geheel ontworpen.

*Conclusie: het conceptplan voldoet aan de uitgangspunten van de NRK zoals het versterken van contrasten tussen bebouwing en open gebieden en het versterken van de zichtbare relatie tussen geschiedenis, openbare ruimte, architectuur en functie. Bij de uitwerking van het plan dienen de criteria uit de NRK als uitgangspunt te worden gehanteerd.*

### **Structuurplan Haarlem**

Het Structuurplan Haarlem (2005) biedt inzicht in verandergebieden en dynamische knooppunten en de gebieden die consolideren. Een opvallende leidende structuur is dat de economische ontwikkeling (waaronder zakelijke dienstverlening) vooral aan de oostzijde ontwikkelt: langs de twee invalswegen en bij OV-knooppunten.

In algemene zin zal Haarlem zich op basis van het structuurplan meer gaan richten op functie-menging: in verandergebieden en knooppunten en passende werkfuncties en voorzieningen in de wijken rondom het centrum.

De Haarlemse speerpunten van beleid zijn profilering op een duurzaam goed woonklimaat, versterking van de zakelijke dienstverlening en versterking van de culturele en toeristische wervingskracht. Uitgangspunt bij deze ontwikkeling is dat er meer contrast komt: plekken in de stad waar het drukker mag zijn dan op andere plekken.

Intensivering van de stad betekent dat er een hogere kwaliteit verwacht mag worden van water, groen en openbare ruimte. De inrichting van plekken in de stad met die functies moet verbeteren en er is behoefte aan natuurlijk groen (landelijk gebied) als contrast.

*Conclusie: het conceptplan voldoet aan de uitgangspunten van de structuurvisie zoals het realiseren van functiemenging en het toevoegen van voorzieningen in de wijken rondom het centrum. Bij de uitwerking van het plan die de hoge ambitie met betrekking tot de kwaliteit van de openbare ruimte te worden geborgd.*

## **OVERWEGINGEN / MOTIVERING**

### **Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit**

Tijdens het opstellen van de Nota van Ambities en Uitgangspunten is deze tweemaal behandeld in de Commissie ARK. Bij de verdere uitwerking zal het bouwplan worden geagendeerd in de Commissie.

### **Stedenbouw**

Het complex van de Koepelgevangenis omvat een cluster van gebouwen ten oosten van het Spaarne; met (gedeeltelijk) monumentale gebouwen. Het complex heeft een bijzondere waarde voor Haarlem, op het schaalniveau van het stadssilhouet. Door de voormalige functie van gevangenis heeft het een van de omgeving afgesloten karakter. De verkoop van het Koepelcomplex biedt kansen om het terrein letterlijk en figuurlijk te openen naar de stad, en een ontwikkeling te realiseren die bijdraagt aan de uitrol van het centrummilieu richting het oosten.

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

In het ambitieuze ontwerp zijn de volgende stedenbouwkundige uitgangspunten gehanteerd:

- Het behoud van de rijksmonumentale gebouwen de Koepel, de woningen aan de zijde van de Harmenjansweg, evenals het gehele gebouw De Vest aan de Gedempte Oostersingelgracht
- Sloop van de jaren '80 gebouwen zoals werkplaatsen om het terrein op te schonen, het oorspronkelijke ruimtelijke concept van architect Metzelaar te kunnen herstellen en verblijfsruimte op maaiveld toe te voegen

In onderstaande beoordeling is het conceptplan allereerst getoetst op de formele ruimtelijke en programmatische criteria zoals vastgesteld in de Nota van Ambities en eisen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de stedenbouwkundige aspecten van het conceptplan.

### Formele toets aan Ruimtelijk/ stedenbouwkundige eisen

1. "Het huidige voorplein krijgt een verblijfsfunctie zonder parkeren en met een groen karakter. Binnen de gevangenismuren mogen niet meer dan 50 parkeerplaatsen op maaiveld worden gerealiseerd. De buitenruimten rondom en grenzend aan het Koepelgebouw zijn openbaar toegankelijk. Ook de over het terrein doorgaande routes zijn openbaar toegankelijk."  
*Plan voldoet. In aansluiting op de uitgangspunten uit de Nota van Ambities en Eisen wordt er een groene en openbare inrichting voorzien op het voorplein (thans in gebruik voor parkeren). Voor het terrein binnen de muren zal de verbindinggang tussen voormalig ontvangstgebouw en Koepel worden verwijderd waardoor er een continue buitenruimte rondom de Koepel op maaiveld ontstaat. Hierboven wordt een nieuwe transparante verbinding gerealiseerd. Binnen de gevangenismuren wordt geen maaiveldparkeren gerealiseerd. Het verdiept realiseren van alle parkeerplaatsen heeft positieve gevolgen voor de kwaliteit van de buitenruimte.*
2. De begane grond van het koepelgebouw krijgt (in ieder geval deels) de functie horeca, publieksfunctie en/of maatschappelijke functie. Deze functies zijn (tevens) voor publiek toegankelijk via de binnenruimte.  
*Plan lijkt te voldoen. Er worden vier entrees voorzien op maaiveldniveau en er komt een openbare passage met werk en studieruimtes. Het programma op de begane grond lijkt vooralsnog grotendeels op het UC gericht maar dient nog specifiek te worden uitgewerkt en ingevuld zodat er gedurende het gehele jaar voldoende breed en aantrekkelijk aanbod is voor de Haarlemmers. Hierbij kan worden gedacht aan atelierruimtes en werkplaatsen voor Haarlemse bedrijven en start-ups. Bij de nadere uitwerking dient deze brede programmering uitgangspunt te zijn.*
3. Eventueel nieuw toe te voegen bouwvolumes zijn niet hoger dan 13,5 meter (goothoogte cellenring) gemeten vanaf de begane grondvloer van de Koepel. Er geldt een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid om incidenteel gebouwen met een vijfde laag (tot 16 meter bouwhoogte gemeten vanaf de begane grondvloer van de Koepel) mogelijk te maken, onder de voorwaarde dat dit geen nadelig effect heeft ten aanzien van bezonning of privacy ten opzichte van de omliggende woonbebouwing.  
*Plan voldoet. De enige bebouwing met een vijfde bouwlaag bevindt zich aan de Papentorenvest. Hier bevinden zich twee hogere gebouwen symmetrisch aan de nieuwe entree aan het verlengde van de Blekerstraat.*
4. De maximale FSI voor het gehele terrein bedraagt 1,2 (boven maaiveld). Een eventuele vergroting van de vloeroppervlakte binnen reeds bestaande bouwvolumes wordt niet meegerekend, aangezien deze FSI bedoeld is om de verkavelingsdichtheid te bepalen.  
*Plan lijkt te voldoen. Het maximaal te realiseren programma is 20.479 m2 bvo. Het getekende programma omvat 20.274 m2. Hierbij is uitgegaan van de tekeningen van Van Stigt, waarbij moet worden opgemerkt dat de oppervlakte van het te handhaven onderdeel van de Koepel niet overeen komt met de meetstaat van RVB. Nader onderzoek door RVB ten aanzien van het huidige oppervlakte dient uitsluitend te geven over dit verschil.*
5. Minimaal 45% van het te verkopen perceel blijft onbebouwd.  
*Plan voldoet.*

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

6. De bestaande hoogte en materialisering van de gevangenismuren dienen gehandhaafd te blijven. Wel dient er minimaal één openbaar toegankelijke doorgang te komen in de muur aan de zijde van de Papentorenvest  
*Plan voldoet. Aan de Papentorenvest worden verschillende openbaar toegankelijke doorgangen gerealiseerd waarvan er één in het verlengde ligt van de Blekerstraat en een voor voetgangers heldere aansluiting vormt van de bestaande woonwijk op het Koepelcomplex. De exacte vormgeving van de doorgangen en de daaraan gerelateerde bouwmassa's dienen nader te worden uitgewerkt.*

#### Formele toets aan programmatische eisen

1. Voor alle bebouwing (bestaand + toe te voegen) met uitzondering van het koepelgebouw, geldt dat de begane grond voor maximaal 50% wordt bestemd voor wonen (inclusief eventuele entrees en opgangen). Op de verdiepingen is de woonfunctie volledig toegestaan.  
*Plan voldoet. De bebouwing buiten het Koepelgebouw wordt – naast het gedeelte voor wonen – ingevuld met horeca, hotel en - aan het UC gelieerde - retail. Dit niet-woon programma beslaat ruim de helft van de plinten buiten het Koepelgebouw.*
2. Voor het koepelgebouw geldt dat de onderste ring met cellen grotendeels niet-woonfuncties moet huisvesten. Maximaal 25% van het oppervlak van de onderste ring mag worden bestemd voor de functie wonen. Op de verdiepingen van het gebouw is de woonfunctie volledig toegestaan.  
*Plan voldoet.*
3. Voor de herontwikkeling van het te verkopen perceel wordt een aantal functies uitgesloten. De volgende functies zullen dan ook planologisch niet mogelijk gemaakt worden
  - a. functies met een van de maatschappij en de omgeving afgesloten karakter;
  - b. voorzieningen voor gokken c.q. sexinrichtingen;
  - c. opslag als hoofdfunctie;
  - d. Ook retail is in principe niet gewenst en slechts bij uitzondering en dan alleen kleinschalig mogelijk. Dit onder de voorwaarden dat de retailactiviteiten bij (een van) de hoofdfunctie(s) aansluiten en daar puur ondersteunend aan zijn.*Plan voldoet. De eventueel te realiseren retail zal kleinschalig zijn en gelieerd aan het voorziene programma binnen het complex.*

#### Overige stedenbouwkundige aspecten

Het handhaven van de monumentale bebouwing en het opschonen van de jaren '80 bebouwing is een wenselijke ingreep die leidt tot een sterkere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele complex. Nieuwbouw wordt gerealiseerd door middel van een ruimtelijk carré dat als het ware een nieuwe laag aan de bestaande compositie van Metzelaar toevoegt. Door de keuze van de heldere basisvorm van het carré wordt op een logische wijze aangesloten op de aangrenzende bebouwing aan de noordzijde. Ook ontstaat hierdoor een nieuw stelsel van buitenruimtes rondom de Koepel die via entrees aansluiten op de omliggende openbare ruimte. De nieuwe openbare ruimte binnen de gevangenismuren vormt een zeer gewenste toevoeging voor de stad.

#### *Parkeren:*

De volledige parkeeropgave wordt opgelost door de realisatie van een tweetal parkeergarages die zich volledig onder maaiveld bevinden en worden ontsloten vanaf de Gedempte Oostersingelgracht. Bij de uitwerking van de garages dient de aansluiting met de Oostvest en de relatie van de inrit met de aangrenzende openbare ruimte zorgvuldig te worden vormgegeven.

#### *Openingen in de gevangensmuur/ positie entree*

In de Nota van Ambities en Eisen staat het volgende: *“Om het karakter van het gebied te behouden, worden grootschalige ingrepen aan de muur, waaronder sloop, als onwenselijk beschouwd. Kleine doorbraken echter, zijn zeer gewenst om goede verbindingen – voor voetgangers en fietsers – met de omgeving te leggen. In ieder geval ter plaatse van de Blekerstraat is het wenselijk een opening in de muur te realiseren en een goede oversteek mogelijk te maken. Dit kan leiden tot een betere integratie van het complex in de stad waardoor de koepelgevangenis meer een onderdeel van het stadsweefsel wordt.”*

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

In het voorliggende plan wordt voldaan aan de wens tot grotendeels in stand houden van de gevangensmuur en het toevoegen van openingen aan de Papentorenvest.

Aan de hiërarchie van het Koepelcomplex wordt met een nieuwbouw een nieuwe laag toegevoegd waarbij er een extra entreegebouw met hotel/ horeca/ retailprogramma in de plint wordt gerealiseerd. Er worden drie bouwmassa's voorgesteld, gekoppeld aan de Papentorenvest. De meest westelijke twee bevinden zich achter een klein voorplein achter de muur. Door de programmatische differentiatie tussen de entrees aan de Harmenjansweg en de Papentorenvest wordt een heldere onderverdeling binnen het complex. De onderlinge verhouding tussen de verschillende gebouwen aan de Papentorenvest verdient nadere studie.

Naast de entree gekoppeld aan de nieuwe bebouwing aan de Papentorenvest wordt een extra entree gerealiseerd in het verlengde van de Blekerstraat. Hier ontstaat een steeg tussen de meest oostelijke voorgestelde nieuwe gebouwen. Deze zorgt voor een goede aansluiting van het lokale voetgangersnetwerk op het binnenterrein van de Koepel.

#### *Aansluiting op omgeving:*

In het conceptplan wordt een voorzet gedaan voor de herinrichting van het aangrenzende stedelijk gebied van de Gedempte Oostersingelgracht en de Papentorenvest. Deze vallen buiten de grenzen van het plangebied maar geven een beeld van nieuw vormgegeven straten die een betere aansluiting realiseren met de rest van de stad. In de Nota van Ambities en Eisen staat het volgende: *“Voor de toekomstige indeling van de Papentorenvest wordt uitgegaan van een afname van het aantal rijbanen en verkeersfunctie en een toename van de ruimtelijke kwaliteit door middel van een brede zone met groen danwel water. Een eventuele inrichting met gracht vraagt om een herinterpretatie van de beslotenheid die de gevangenis tot nog toe heeft gekenmerkt, alleen al uit oogpunt van aantrekkelijkheid en sociale veiligheid. Na herprofilering ontstaat aan de Oostvest ter hoogte van De Vest ruimte voor een klein plantsoen.”*

Het realiseren van een herprofilering van de Papentorenvest leidt tot een sterke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en voldoet aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen voor het realiseren van een profiel met water en groen. In het conceptplan wordt de openbare ruimte echter niet overal op een consistente manier ingetekend (wel-geen water in Oostersingel). Ook wijkt de ligging van de gracht af van het schetsontwerp van de gemeente, waarbij het uitgangspunt is gehanteerd dat de noordelijke oeverlijn zonder afbuigen aansluit bij de noordelijk oever van inham van de haven. Bij dit profiel zal de ruimte tussen de gracht en de muur dan ook kleiner zal zijn dan ingetekend in het conceptplan, waar is uitgegaan van een knik in de gracht waardoor deze zuidelijker komt te liggen.

Ook de ingetekende groene zone aan de Gedempte Oostersingelgracht leidt tot een aantrekkelijk beeld. De gemeente gaat voornamelijk echter niet uit van water in de Gedempte Oostersingelgracht omdat de waterloop niet verder kan doorlopen langs de Oudeweg. De vormgeving van de Oostvest, met de ontsluiting van de parkeergarage en een groene-parkachtige invulling dient nader te worden uitgewerkt. Ook moet de afhankelijkheid van het voorgenomen plan in relatie tot de gewenste herprofilering nader worden onderzocht.

#### *Icoonwaarde:*

De Koepel blijft aan de buitenzijde intact en er worden geen nieuwe gebouwen gerealiseerd hoger dan de in de eisen maximaal toegestane 13,5 meter (goothoogte cellenring) gemeten vanaf de begane grondvloer van de Koepel. Het plan voldoet hiermee aan de eisen voor de bouwhoogte en iconwaarde. De voorgestelde bouwmassa voldoet grotendeels aan deze eis.

Aan de noordzijde van het complex heeft de nieuwe bebouwing een beperkte hoogte zodat deze geen nadelig effect heeft voor de aangrenzende woningen. Wel dient er aandacht te zijn voor de ontsluiting en oriëntatie van de woonunits en de bijbehorende buitenruimtes in relatie tot de daaraan grenzende bestaande woonbebouwing.

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

In de eisen is aangegeven dat een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid geldt om incidenteel gebouwen met een vijfde laag (tot 16 meter bouwhoogte gemeten vanaf de begane grondvloer van de Koepel) mogelijk te maken. Dit onder de voorwaarde dat dit geen nadelig effect heeft ten aanzien van bezonning of privacy ten opzichte van de omliggende woonbebouwing.

Twee blokken aan de Papentorenvest hebben een bouwhoogte van vijf lagen. Vanaf de Blekerstraat zullen deze zich presenteren achter de gevangensmuur. De Koepel zal vanaf deze straat zichtbaar zijn, maar de hogere bebouwing zal geen consequenties hebben voor de icoonwaarde van de Koepel op het hogere schaalniveau.

#### *Conclusie stedenbouw:*

De architect heeft met dit plan een goede basis gelegd voor het openen van het Koepelcomplex.

Vanuit stedenbouw wordt dan ook geadviseerd om het plan uit te werken op basis van de gekozen uitgangspunten en met inachtneming van de hierboven genoemde onderwerpen.

#### **Landschap/ openbare ruimte**

Het hoofdidee van het plan van Panopticon is om het koepelterrein te openen naar z'n omgeving, de koepel en omgeving te verbinden met de (centrum) stad, en het gebied bereikbaar te maken middels routes en een extra brug over het Spaarne. Door het slopen van een deel van de bestaande bebouwing komt de koepel zelf los te staan en ontstaat een bijzondere openbare ruimte tussen de koepel en de buitenschil/restanten gevangensmuur.

In het conceptplan is schetsmatig aangegeven dat de koepel in een ruime parkachtige omgeving komt te staan en dat het complex aan de zuidzijde wordt geflankeerd door de te graven Papentorengracht. Het karakter van de buitenruimte en het groen is in deze fase nog niet of zeer abstract verbeeld.

#### *Koepel opent: verbonden met de stad/omgeving*

In het conceptplan wordt een entree gerealiseerd aan de noordzijde van de adjunct-directeurswoning, mogelijk zelfs met een Spaarnebrug. De verschillende tekeningen over deze zone komen niet met elkaar overeen; in de tekening "ideevorming openbare ruimte en aantakking" lijkt deze zijde juist gesloten en niet helder aangesloten op een route. In de uitwerking dient duidelijkheid te worden verschaft over de positie en vormgeving van de deze entrees en de aansluiting op het raamwerk van langzaam verkeersroutes in de directe omgeving.

Ook de aansluiting aan de noordzijde (Damaststraat) is niet duidelijk weergegeven. Aan deze zijde ligt een openbare entree en een verbinding naar de Harmenjansweg niet voor de hand, mede gezien de privacy van de aangrenzende woningen.

Het voorstel voor de uitwerking van de muur met openingen aan de zuidzijde (Papentorengracht) en een relatie met het water wordt beschouwd als een sterke ingreep. De informele entrees aan de zijde van de Oostvest tonen de beoogde sfeer van een complex gebouwen waartussen door je via verschillende ruimtes de koepel bereikt.

#### *Openbare ruimte: binnen-buiten?*

Met het nieuw voorgestelde programma een interessante binnenwereld/ interessante ruimtes rond de koepel in het complex. Dit is een essentieel en interessant gegeven maar vraagt om nadere uitspraken over wat het karakter van deze ruimten moet zijn.

Het verparken van de hoeken aan de zuidwestzijde en aan de kant van de Oostersingelgracht sluit aan bij de gemeentelijke gedachten. Binnen het voormalige complex lijkt een zelfde soort vergroening als de groene hoek aan de zuidwestzijde bij de formele entree te worden gedacht. Voor het gehele complex dient een heldere visie op de openbare ruimte te worden opgesteld, waarbij moet worden nagedacht over het karakter van de binnenruimtes rond de koepel versus de ruimtes daarbuiten. Hierbij dient aandacht te zijn voor typologieën van groen en verharding. Vragen die hierbij dienen te worden beantwoord zijn: Wordt met het idee van 'koepel complex openen' niet teveel van het eigen karakter van het voormalige complex verloren? Moet dit historische gegeven van binnen-buiten niet terugkomen in een sterk eigen karakter?

#### *Groen karakter*

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

Bij de eerste uitwerkingen van de openbare ruimte wordt het gegeven van een parkachtige setting voor het complex niet helder uitgewerkt met de 'resthoeken' groen die binnen het complex worden getekend. Het gegeven van buiten de muur – binnen de muur wordt niet volledig benut. Om dit gegeven niet verloren moet gaan zal de openbare ruimte 'binnen de muur' een sterke eigenheid moeten krijgen.

### **Planologie**

Het plan van Panopticon om het University College te vestigen in de Koepel wordt planologisch positief beoordeeld. Een onderwijsfunctie is een semi-openbare functie die goed aansluit op de 'Ambities & Eisen' van het RVB en de gemeente. Door deze functie kan de transformatie van gesloten functie naar een 'spannend besloten' functie goed plaatsvinden. Onderwijs als drager in het gebied zal bijdragen aan de gewenste functiemenging. Er zal ook ruimte ontstaan voor horeca, cultuur, wonen etc.

De herbestemming van de Koepel wordt gezien als een kans om nieuwe stedelijkheid aan het oostelijke deel van Haarlem toe te voegen (conform de concept toekomstvisie).

Integrale kwaliteit is een belangrijk toetsingscriterium. Onderhavig plan voldoet op hoofdlijnen aan dat criterium. Aandachtspunt voor de verdere uitwerking van het initiatief is de grote hoeveelheid woningbouw in het noordelijk deel van het gebied. Dit programma is stedenbouwkundig weliswaar goed ingepast (het concept houdt duidelijk verband met de hoofdassen van de koepel), maar in functioneel opzicht wordt hiermee het openbare karakter van het gebied beperkt. De woningbouw draagt daardoor slechts in beperkte mate bij aan (de vergroting van) de iconwaarde van de Koepel, zoals dat het geval zou zijn bij meer openbare ruimte en gemengd programma aan de noordzijde van de Koepel.

### **Groen en ecologie**

De gemeente streeft naar meer groen in de stad. In deze versteende buurt is ook meer groen gewenst. De uitwerking van het groen in het plan is nog niet vergevorderd. De gekozen insteek om het voorplein te vergroenen en wat groen toe te voegen rondom de koepel is een goede richting. Het is belangrijk dat het voorplein toegankelijk en bruikbaar is voor iedereen en dat het eindbeeld ook groen is, waarbij de gezonde bomen blijven behouden.

Daarnaast is ecologie een belangrijk aspect. De Koepelgevangenis is een oud gebouw en het is mogelijk dat er gierzwaluwen, mussen en vleermuizen in verblijven. Een ecologische quickscan moet worden uitgevoerd om te bepalen welke soorten er precies voorkomen.

Bij de renovatie en nieuwbouw moet natuurinclusief gebouwd worden. Voor de nieuwbouw kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan mogelijkheden als vleermuis- en vogelkasten kasten maar ook groene daken.

### **Water**

In het Integraal Waterplan Haarlem (geactualiseerd in 2014) en het voorontwerp Structuurvisie Openbare Ruimte (2013) is de ambitie opgenomen om de Papentorenvest en het zuidelijk deel van de Gedempte Oostersingelgracht (van de Amsterdamse Poort tot aan de Papentorenvest) weer open te graven. In het vigerende bestemmingsplan Papentorenvest (2008) wordt dit met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt. In het conceptplan wordt een aanzet gedaan voor de realisatie van singels. Deze liggen echter buiten het plangebied en worden niet meegenomen in de exploitatie.

Met de realisatie van deze singels wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan:

- De monumentale status, ruimtelijke kwaliteit en recreatieve waarde van de koepel en omgeving;
- Klimaatadaptatie door de aanleg van extra waterberging en het tegengaan van hittestress.

Bij de herontwikkeling van de koepel en omgeving verdient de aanleg van deze watergangen grote prioriteit en moet expliciet in de herontwikkeling worden meegenomen dan wel in een later stadium worden mogelijk gemaakt. Onderzoek naar de technische en ruimtelijke inpasbaarheid van deze watergangen is een eerste stap richting realisatie.

Binnen het gebied van de herontwikkeling dient de ontwikkelaar de verhardingen van de bestrating en gebouwen van het gemengde rioolstelsel af te koppelen. De materialen, zoals daken, goten en

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*



terreinverhardingen waar schoon hemelwater op valt mogen niet uitloggen en of vervuiling van het regenwater teweeg brengen. Wanneer de herontwikkeling resulteert in een toename van het verhard oppervlak met meer dan 500 m<sup>2</sup> dan moet dit – conform de beleidsregels van het hoogheemraadschap van Rijnland met het graven van oppervlaktewater gecompenseerd worden. In het kader van de watertoets dienen de plannen in een vroeg stadium voor advisering en beoordeling op waterhuishoudkundige aspecten aan het hoogheemraadschap van Rijnland worden voorgelegd.

## **Wonen**

### *Achtergrond/ kaders*

In 2012 is de Woonvisie Haarlem, duurzaam ongedeelde woonstad vastgesteld. De woonvisie is gebiedsgericht uitgewerkt en zet voor Oost in op het doorgaan met herstructureringsprojecten, gericht op differentiatie, kwaliteitsverbetering, leefbaarheid en aanpak openbare ruimte. Qua differentiatie stelt de Woonvisie dat er voor Oost maximaal 30% sociale woningbouw in nieuwbouwprojecten mag worden gerealiseerd.

### *Kwantitatief programma*

Haarlem is een populaire stad. De komende jaren wordt een forse groei verwacht van het aantal huishoudens. Haarlem heeft daardoor een grote woningbehoefte. De groei vindt plaats bij ouderen en jongeren waarbij de tussenliggende leeftijdscategorieën (waaronder gezinnen) in omvang ongeveer gelijk zullen blijven. In de CBS prognoses zien we ook dat de gemiddelde huishoudenomvang zal toenemen. In de bouwprogrammering zal hier op programmaniveau rekening mee gehouden moeten worden.

Het college heeft – mede gelet op het bovenstaande – voor de actualisatie van de Woonvisie de ambitie om tot en met 2020 de bouw van ca. 4.300 woningen te faciliteren. We ondersteunen het plan om ca. 250 woningen toe te voegen.

### *Segmentatie*

De Woonvisie geeft voor stadsdeel Oost aan dat er maximaal 30% sociale woningbouw (koop en huur) mag worden gerealiseerd. Voor de komende actualisatie willen we de gebiedsgerichte uitwerking verder uitwerken. Uit de leefbaarheidsmonitor (buurtmonitor.haarlem.nl) blijkt dat - in vergelijking tot bijvoorbeeld Parkwijk en de Slachthuisbuurt - in dit deel van Oost niet de meest urgente leefbaarheidsissues spelen. Nu het Scheepmakerskwartier (vrije sector, stadswoningen) deels is gerealiseerd kan worden gesteld dat in het gebied een voldoende gedifferentieerde woningvoorraad aanwezig is.

Het woningbouwprogramma van Panopticon past gezien de veronderstelde huurprijzen niet binnen de uitgangspunten van de Woonvisie omdat de meeste woningen binnen de definitie van sociaal zullen vallen. Mede gelet op de schaarste aan betaalbare (en sociale huur-)woningen in Haarlem willen we echter meewerken aan een afwijking van het gestelde maximum percentage sociaal uit de Woonvisie.

### *Doelgroep*

Het plan voorziet in kleine wooneenheden/units voor studenten en docenten.

Gezien de samenstelling van de huishoudengroei wordt binnen Haarlem een mix van woningsegmenten binnen een stedelijk woonmilieu voorgestaan. Een van de mogelijke verklaringen voor deze huishoudengroei is dat studenten langer thuis blijven wonen als gevolg van de herziening van het stelsel rond de studiebeurs.

Vanuit de woningcorporaties hebben wij in het verleden signalen ontvangen dat de markt voor studentenwoningen verzadigd lijkt. We bevelen dan ook aan de woningen flexibel te bouwen zodat er een duurzaam en toekomstbestendig woonconcept ontstaat dat met een geringe aanpassing geschikt gemaakt kan worden voor een andere doelgroep.

## **Verkeer**

### Parkeren:

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

In een eerdere fase zijn er verschillende scenario's voor het parkeren doorgerekend waaruit bleek dat het onderwijs-scenario tot de minste vraag naar parkeergelegenheid leidde. In het plan wordt voorzien in 2 parkeergarages met in totaal 170 plekken.

De gemeente streeft naar een evenwichtige parkeerbalans. Een gemengd programma biedt daarvoor de meeste kans. Uit de nagezonden parkeerbalans (5-9-2016) blijkt dat de behoefte aan parkeerplaatsen uitkomt op 346 stuks. De footprint is waarschijnlijk te klein om alle benodigde parkeergelegenheid rendabel op het terrein van de Koepel zelf te faciliteren. Het conceptplan verwacht er 170 te kunnen faciliteren. Door de onderlinge samenhang van voorzieningen die op elkaar gericht zijn verwacht het conceptplan reductie te kunnen krijgen op het aantal aan te leggen parkeerplaatsen. Voor de omgevingsvergunning / ruimtelijke onderbouwing dient dit beter onderbouwd te worden. Met behulp van een autodelingsprogramma denkt men het theoretisch tekort aan parkeerplaatsen verder te kunnen overbruggen. De Koepel ligt in een gebied waar overdag uitsluitend geparkeerd kan worden met een parkeervergunning. De afd. STZ/OGV/beleid verkeer adviseert dat behalve het mobiliteitsplan een beperking van het parkeerrecht in de openbare ruimte een noodzakelijke voorwaarde is. Die bereidheid is gebleken in het gevoerde overleg. Verwezen wordt naar de succesvolle aanpak van het Nova College op de locatie Zijlweg die zich inmiddels een aantal jaren heeft bewezen.

Wanneer er door de ontwikkeling parkeerplekken in de openbare ruimte vervallen dan dienen deze gecompenseerd te worden. Dit lijkt echter niet aan de orde.

#### Verkeersafwikkeling:

Zowel aan de Oostersingelgracht als aan de Papentorenvest wordt in het conceptplan uitgegaan van andere (smallere) profielen. In de Nota van Ambities en Eisen is aangegeven dat plannen moeten inspelen op een mogelijk nieuw profiel.

In het huidige verkeerssysteem is de Gedempte Oostersingelgracht een drukke verbindingsweg en onderdeel van de parkeerring rond het centrum. Om de doorstroming op deze weg niet te verslechteren is het ongewenst het plangebied direct op deze weg te ontsluiten. Een ontsluiting op de Oostvest (parallelweg, zoals ingetekend) of de Papentorenvest genieten de voorkeur. De Harmenjansweg is onderdeel van het Haarlemse fietsnetwerk en hier is een fietsstraat beoogd. Om sluipverkeer te voorkomen wordt de Harmenjansweg voor gemotoriseerd verkeer in de toekomst mogelijk eenrichtingverkeer (naar het zuiden). Het fietsverkeer moet in alle vier de windrichtingen goed ontsloten worden. Verkeerskundig onderzoek naar de toename van het verkeersvolume moet opleveren hoe de verkeersontsluiting zo kan worden vormgegeven dat ze het te verwachte verkeersvolume kan verwerken. De wijze waarop het parkeren wel of niet wordt gefaciliteerd is van grote invloed op het te verwachte verkeersvolume en daarvoor in te richten ontsluiting.

Gelet op de onderwijsfunctie dient rekening gehouden te worden met voldoende fietsparkeergelegenheid. Een cijfermatige onderbouwing op grond van het aantal verwachte studenten is bij de verdere uitwerking een vereiste. Ook hier geldt dat de wijze waarop het mobiliteitsplan en de parkeermaatregelen worden vormgegeven mede bepalend zal zijn voor het volume (wat er voor de auto afgaat komt er in het OV en voor de fiets bij).

Aandacht moet worden geschonken aan de bereikbaarheid voor en nood- en hulpdiensten.

Het gebied moet ook beschikken over voldoende laad- en losplaatsen voor goederen samenhangend met de bedrijfsmatige functies in het gebied. De ligging van de laad- en losplekken moeten doelmatig zijn en mogen geen hinder en verkeersonveiligheid veroorzaken of de doorstroming hinderen.

Omdat parkeren, verkeersvolume, ontsluiting en modaliteitsverhoudingen en ruimtebeslag onderling sterk verbonden zijn wordt aanbevolen om vroegtijdig een verkeerskundig bureau in te schakelen.

#### **Cultuurhistorie**

Voorliggend plan wordt op hoofdlijnen ingeschat als kansrijk, bekeken vanuit het oogpunt van de monumentenzorg. Omdat het plan op veel onderdelen nog moet worden uitgewerkt en gedetailleerd, kan er

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

nu alleen op hoofdlijnen worden gereageerd. Algemeen geldt dat het voelbaar hoge ambitieniveau dat uit de ingediende schetsvoorstellen spreekt, ook overeind zal moeten blijven in uitwerking en uitvoering.

- *Hiërarchie entreepartijen*

De Koepelgevangenis kent een duidelijke oorspronkelijke hoofdentree. Het toevoegen van een tweede entree is zeker mogelijk, echter hierbij mag deze de oorspronkelijke entree niet overschaduwen. In de nadere uitwerking lijkt dit risico voldoende ingeperkt.

- *Assenkruis als structurend element*

Een sterk element in de ruimtelijke organisatie van de Koepelgevangenis als complex is het assenkruis dat door de Koepel loopt. Dit assenkruis lijkt in voorliggend plan een helder uitgangspunt in de ontwerpkeuzes die intern in de Koepel worden gemaakt. Echter, de omliggende ruimte speelt hier te weinig op in. In de nadere uitwerking is hier voldoende rekening mee gehouden.

- *Dienstwoningen*

De dienstwoningen ( of directeurswoningen) behorend bij de Vest zijn onlosmakelijk verbonden met het gevangeniscomplex en zijn vanwege hun waarde vanuit architectuurhistorie, de verwevenheid met de gebruiksgeschiedenis van het gevangeniscomplex, hun bouwhistorische aspecten, hun ensemblewaarden etc behoudenswaardig. Behoud van deze woningen is zeer aan te bevelen. In de nadere uitwerking zijn de dienstwoningen behouden en integraal opgenomen.

- *Muur*

Het openbaar en toegankelijk maken van de besloten wereld van de Koepelgevangenis vraagt om een fijnzinnige aanpak. Hoewel het doorbreken van de gesloten muur aan de zijde van de Papentorenvest een acceptabel uitgangspunt is, zal het nadere studie vergen om tot een evenwicht te komen waarin de besloten aard van het complex respectvol wordt verweven met het nieuwe, openbare karakter. In de nadere uitwerking is hier voldoende rekening mee gehouden.

- *Silhouet Koepel*

Het silhouet van de Koepel, een icoon in Haarlem, lijkt goed gewaarborgd te worden in het plan, wat een positieve factor is.

- *Koepel – intern*

Er wordt een hoog ambitieniveau nagestreefd in de verbeelding van de plannen voor het interieur van de koepel. Het invoegen van een verdiept liggende structuur die apart blijft van de bestaande celwanden zorgt voor een helder onderscheid tussen de oude en de nieuwe functie van de koepel. De draaikolkvorm voegt nieuwe dynamiek toe, terwijl het kathedrale effect van de ruimte behouden en beleefbaar blijft. Kwalitatief hoogwaardige uitvoering is hierbij van groot belang en de uitgewerkte plannen zullen dan ook hierop nader beoordeeld worden.

- *Koepel – perforaties koepelscherm*

Het perforeren van het nu gesloten koepelscherm om meer lichttoetreding te bereiken is in principe een acceptabel uitgangspunt. Voorwaarde is dat de iconische koepelvorm beleefbaar blijft van zowel binnenuit als buitenaf, waarbij de architectonische aspecten aan de binnenzijde – de spanten, decoratieve elementen - niet ondergeschikt mogen raken. In het beste geval versterkt het patroon

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

van lichttoetreding de architectuur. In de nadere uitwerking is hier voldoende rekening mee gehouden.

## Onderwijs

De onderwijsvoorziening University College is niet aanwezig in Haarlem maar past in het Haarlemse onderwijsaanbod van kwalitatief goede school voor Voortgezet Onderwijs en Hoger Onderwijs. Een University College is een aanvulling op het bestaande aanbod van het Hoger onderwijs. Door een samenwerking met het Hoger onderwijs in Haarlem ontstaat een onderwijsvoorziening met een Haarlemsprofiel (kunst en cultuur, ondernemen en startups).

## Economie

Economie & Cultuur adviseert positief over het ingediende plan van Panopticon:

Het plan sluit aan bij ambities uit de Economisch agenda 'Haarlem samen doen' met daarin 3 speerpunten te weten :

- het ondernemingsklimaat in Haarlem optimaliseren
- sectoren versterken die Haarlem **aantrekkelijk** maken
- kansen van de nieuwe economie benutten

Het programma van Panopticon voegt een universitair milieu toe en een nieuw verblijfsgebied met een open karakter en draagt daarmee ons inziens goed bij aan het streven naar een aantrekkelijk Haarlem (Centrum/Oost). Door de voorgestelde (flexibele) mix met onderwijs, restaurants, hotels, horeca, cultuur, werken en wonen ontstaat een extra stuk onderscheidende stad mét beleving binnen een historische context. Dit is aantrekkelijk voor bewoners, bezoekers en voor (internationale) toeristen en daarmee goed voor de economie van de stad.

Het vergroten van de kennis component wordt gezien als een grote kans voor Haarlem. Kennis is dé "asset" van de nieuwe economie. Met de universitaire poot krijgt Haarlem toegang en aansluiting bij regionale kennis centra (zoals Science Park /Green Port/hotspot circulaire economie Schiphol/VU campus ) en vergroot daarmee haar kansen als kennisstad. Haarlem loopt reeds met een aantal kennisintensieve economische activiteiten voorop in de MRA (denk aan open data, 3dprinting en startup klimaat met Haarlemvalley). De Panopticon plannen kunnen dit verder versterken en daarmee de economie van Haarlem een positieve impuls geven. Ook kan dit plan door combi van onderwijs en innovatie en werk bijdragen aan het regionale arbeidsmarkt beleid waarbij het tegengaan van de mismatch tussen onderwijs en het bedrijfsleven belangrijk is.

De beoogde dubbelprogrammering met oa (wetenschappelijke) congressen kan leiden tot nog meer openheid van het terrein en het kennisprofiel benadrukken.

De nadruk in het programma op kennis, kunst, innovatie, muziek met een kwalitatief hoogstaand karakter sluit goed aan bij het DNA van de stad en de kernwaarden van Haarlem. De plannen sluiten tevens aan bij het onlangs herziene hotelbeleid dat uitgaat van het aantrekken van extra hotels ivm aanwezige marktruimte . Ook vanuit de cultureel perspectief sluiten de plannen aan bij de ambities van de gemeente zoals vastgelegd in de Cultuurnota. Het leidt tot de versterking van de culturele uitstraling van Haarlem, zeker als daarbij wordt samengewerkt met de professionele Haarlemse culturele partners. De Koepel leent zich voor permanente en tijdelijke presentaties, manifestaties en activiteiten en trekt nieuw (internationaal) publiek en beleving voor inwoners . Koppeling met educatie is een goede plus.

Aantal kritische opmerkingen:

- Muziek→ het muziekprofiel is met de beoogde vestiging van het Popcentrum Haarlem op het te verkopen Slachthuisterrein geplakt. Of er dan ook nog ruimte is voor oefenruimten/leslokalen in de Koepel is een vraag. Het hangt af van hoe de ontwikkelingen de komende 2 jaar gaan.
- In de stukken worden de concrete namen van mogelijke culturele partners gemist. Dat houdt alle opties open, het staat er ook wat vrijblijvend geformuleerd ('maatschappelijke bestemming').
- Een nieuw theaterpodium is vanuit cultuur minder wenselijk, een auditorium is prima, maar geen extra toneelpodium. Daarin voorzien de Haarlemse podia al. Voor de congreswerving is extra zaalcapaciteit in de stad wel gewenst.

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

- Een universiteit heeft vele ruimten nodig. Vraag: zijn al die ruimten werkelijk te realiseren op de toegevoegde vloeren en komt de beoogde mix goed tot stand? Het concept moet ook enigszins rekening houden met het feit dat in collegezalen enige concentratie is vereist. Dit met de gewenste reuring in de centrale ruimte.
- Nav de plannen van toevoegen van een conservatorium: wij vragen ons af of de impact van het beperken van geluidsoverlast en het toevoegen van licht in de koepel voldoende is doorgevoerd in het ontwerp en ruimtegebruik.
- Wij hechten zeer aan het open karakter; Het ontwerp nodigt uit de Koepel zelf binnen te gaan. Advies is om ook meer aandacht te besteden aan het uitnodigen om het terrein op te gaan. Ook het mogelijk maken van evenementen in de buitenruimte zou kunnen helpen. Als een "stepping stone" in het betreffende gebied adviseren wij meer aan te geven hoe 'open' de relatie is naar de openbare ruimte en aansluiting op de verkeers- en waterroutes (fiets, voetgangers, over water) naar de andere steppingstones. Dit om interactie tussen locaties en functies te verbinden. Het terugbrengen van water in de Papentorenvest vinden we daarbij cruciaal. Dit zien we in het voorliggende plan nog te weinig terug.

### **SAMENVATTENDE OVERWEGINGEN / CONCLUSIE/ NADER ONDERZOEK**

Het conceptplan voldoet voor een grotendeels aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Haarlem. Het te realiseren programma wordt gezien als een **kansrijke** ontwikkeling die een waardevolle bijdrage levert aan de stad en waarbij nieuwe doelgroepen worden aangetrokken. Ook in ruimtelijk opzicht is er een goede aanzet gedaan voor een hoogwaardig plangebied waarbij nieuw openbaar gebied aan Haarlem wordt toegevoegd en de monumentale bebouwing een relatie aangaat met nieuw te realiseren gebouwen.

In deze planfase lijkt worden voldaan aan alle ambities en eisen zoals beschreven in het vastgestelde document. Hierbij moet een voorbehoud worden gemaakt ten behoeve van de FSI. De verhouding tussen het huidige en het te behouden oppervlak van de Koepelgevangenis dient nader te worden bepaald op basis van door de RVB aan te leveren gegevens. Daarnaast dient de programmering van de begane grond van de Koepel nader te worden uitgewerkt; de openbaarheid en het maatschappelijke programma ('voor de Haarlemmers') is nog niet voldoende specifiek in deze fase.

Daarnaast worden er vanuit de geraadpleegde vakgebieden de volgende aanbevelingen gedaan voor de volgende fase van de planuitwerking en nader onderzoek:

- **Verkeer:** Verkeerskundig onderzoek naar de toename van het verkeersvolume moet opleveren hoe de verkeersontsluiting zo kan worden vormgegeven dat ze het te verwachte verkeersvolume kan verwerken. Hierbij dient aandacht te zijn voor alle modaliteiten, nood- en hulpdiensten, laden en lossen etcetera.
- **Verkeer:** de aansluiting met de Oostvest en de relatie van de inrit met de aangrenzende openbare ruimte zorgvuldig te worden vormgegeven. De vormgeving van de Oostvest, met de ontsluiting van de parkeergarage en een groene-parkachtige invulling dient nader te worden uitgewerkt.
- **Stedenbouw/ cultuurhistorie:** De onderlinge verhouding tussen de verschillende gebouwen aan de Papentorenvest verdient nadere studie.
- **Cultuurhistorie:** Bij het interieur van de Koepel is kwalitatief hoogwaardige uitvoering van groot belang
- **Groen:** Bestaande bomen behouden op voorplein
- **Groen:** Ecologische quickscan noodzakelijk en natuurinclusief bouwen
- **Water:** afkoppeling verhardingen van de bestrating en gebouwen van het gemengde rioolsysteem
- **Water:** Bij toename van het verhard oppervlak (> 500 m<sup>2</sup>) moet dit met het graven van oppervlaktewater gecompenseerd worden. Watertoets noodzakelijk.
- **Economie:** Nader onderzoek voor de mogelijkheden ten aanzien van muziekprogramma noodzakelijk
- **Economie:** Meer duidelijkheid nodig over mogelijke culturele partners.
- **Economie:** Een nieuw theaterpodium is vanuit cultuur minder wenselijk, een auditorium is prima. Voor de congresswerping is extra zaalcapaciteit in de stad wel gewenst.

*Disclaimer: quick scan adviezen geven een eerste indicatie van haalbaarheid. Hieraan kunnen geen rechten ontleend worden.*

- **Economie:** Komt de beoogde mix goed tot stand? In de uitwerking dient aandacht te zijn voor de benodigde concentratie versus de gewenste reuring in de centrale ruimte.
- **Economie:** Er is meer aandacht nodig om publiek uit te nodigen het terrein op te gaan. Hierbij zou het mogelijk maken van evenementen in de buitenruimte kunnen helpen.
- **Verkeer en parkeren:** De vakafdeling adviseert voor het parkeren een mobiliteitsplan op te stellen in combinatie met een privaatrechtelijke beperking van het parkeerrecht in de openbare.
- **Planologie:** Het woningbouwprogramma aan de noordzijde draagt slechts in beperkte mate bij aan (de vergroting van) de icoonwaarde van de Koepel, zoals dat het geval zou zijn bij meer openbare ruimte en gemengd programma rondom de Koepel.
  
- Landschap: de positionering en de vormgeving van de entrees dient nader en eenduidig te worden uitgewerkt, in relatie tot de aansluiting op de aangrenzende routes voor langzaam verkeer. Dit geldt zowel aan de zijde van de Papentorenvest als aan de Harmenjansweg
- Landschap: Voor het gehele complex dient een heldere visie op de openbare ruimte te worden opgesteld, waarbij moet worden nagedacht over het karakter van de binnenruimtes rond de koepel versus de ruimtes daarbuiten.

**Behandeld door: Marjolein Peters**



COUP BV  
Korte Prinsengracht 24-B  
1013GS Amsterdam  
www.coup-group.com  
KvK Amsterdam 62837214  
BTW-nr. 854977508B01  
NL80 TRIO 0784 7145 33

Gemeente Haarlem,  
Afdeling gebiedsontwikkeling en beheer,  
t.a.v. mevrouw Beckers,  
Postbus 511,  
2003 PB Haarlem

**Project**  
Herontwikkeling Koepelcomplex

**Onderwerp**  
Second opinion business case

**Datum**  
19-10-2016

**Opsteller**  
Y. Govaart MSc MBA

## Second opinion business case Koepelcomplex

### **Inleiding en achtergrond van de opdracht.**

In reactie op de geaccepteerde offerte van 10 oktober jongstleden, vindt u in deze notitie de bevindingen van de second opinion omtrent de business case van het Koepelcomplex Haarlem zoals aangeleverd door de initiatiefnemers en oprichters van Stichting Panopticon. In de opdracht is geformuleerd dat de second opinion onder andere zal betreffen:

- Een oordeel over de gedane aannames en gebruikte kengetallen;
- Een oordeel of de investeringskostenraming volledig is en qua investeringsniveau aannemelijk aansluit bij de voorgenomen herontwikkeling;
- Een oordeel over de exploitatiebegroting op volledigheid en weerbaarheid;
- Een oordeel over of de exploitatiebegroting de aanvangsinvestering inclusief aankoop verantwoordt;
- Voor de opdrachtgever een samenvattend overzicht van het te realiseren programma; samengebracht in een beknopte rapportage.

Daarnaast wenst de gemeentelijk uitdrukkelijk niet te worden geïnformeerd over de hoogte van een mogelijk bod voor de aankoop van de grond en de opstallen op het terrein.

De second opinion is tot stand gekomen door het raadplegen van een aantal documenten, zie bijlage 1. Daarnaast is er een toelichtend gesprek geweest met twee initiatiefnemers en bestuurders van Stichting Panopticon, gesteund door een adviseur. Zij hebben zowel het plan als de business case op hoofdlijnen toegelicht en de auteur voorzien van de stukken. Na het opstellen van de eerste concept versie van de second opinion hebben initiatiefnemers nog gelegenheid gehad onduidelijkheden of onjuistheden te verduidelijken en te corrigeren.

### **Rekenmethodiek**

De financiële haalbaarheidsanalyse van stichting Panopticon en de bijbehorende tekeningen zijn gesplitst in twee delen: het koepelgebouw en de omliggende plandelen.

Voor de koepel is naast een investeringsbegroting een exploitatiebegroting opgesteld, voor de

resterende plandelen is een residuele grondwaarde berekening opgesteld, gebruikmakend van een huurwaarde – BAR methode. Beide waarderingsmethoden zijn in deze fase niet ongebruikelijk. Een exploitatieberekening is wat uitgebreider en minder gevoelig dan een waardebeoordeling middels de BAR methode. Bij de verdere uitwerking van de business case verdient het de aanbeveling om voor de functies buiten de koepel ook een exploitatieberekening op te stellen.

### **Investeringsbegroting Koepelgebouw**

De gehanteerde bouwkosten zijn reëel en in deze fase verantwoord. Ze zijn afdoende onderbouwd en houden rekening met de huidige staat en de specifieke eigenschappen van het gebouw. De gehanteerde opslagen zijn gebruikelijk, met uitzondering van de financieringskosten (rente tijdens de bouwfase), die lijken aan de lage kant te zijn ingeschat. Hoewel de rente nu relatief laag is, lijkt het onverstandig dit percentage te voorzichtig in te schatten gezien het risicoprofiel van de herbestemming en de onzekerheid ten aanzien van de ontwikkeling van de rente. Op de totale investeringskosten heeft dit echter geen grote invloed. De post onvoorzien zou kunnen worden aangewend om dit risico deels (om nog middelen te reserveren om andere onvoorziene zaken te kunnen bekostigen) af te dekken.

De kosten voor het parkeren, behorend bij deze functie, zijn niet in de investeringsbegroting van het Koepelgebouw meegenomen, maar deze zijn in beeld gebracht bij de residuele grondwaarde berekening van de overige functies. Begrijpelijk omdat de ondergrondse parkeerbak direct onder de nieuw te bouwen functies is gesitueerd en het voor de hand ligt de uitvoering gelijktijdig te faseren.

Mocht de eis of wens bestaan om direct bij de ingebruikname van de Koepel te beschikken over afdoende parkeerplaatsen voor fiets en auto én de ontwikkeling van de overige functies stranden of vertragen, dan is dit een aandachtspunt, maar oplosbaar door bijvoorbeeld tijdelijk op maaiveld te parkeren.

Overigens is er uitdrukkelijk geen rekening gehouden met eventuele asbestsanering, bodemsanering of eventuele (bovenwijkse) voorzieningen. De waarde van de aankoop van de grond is in deze investeringsbegroting voor het Koepelgebouw op nader te bepalen danwel 0 of 1 euro gesteld.

**CONCLUSIE:** de investeringsbegroting van het koepelgebouw is volledig en sluit aan bij de voorgenomen herbestemming.

### **Exploitatiebegroting Koepelgebouw**

De huurinkomsten van het programma dat is voorzien in het Koepelgebouw zijn aannemelijk. De daadwerkelijke bereidheid van de lokale markt om deze prijzen te betalen voor het werken en het student hotel zal moeten blijken. De gehanteerde huurprijsindex is reëel.

De overige kosten die zijn genoemd lijken goed ingeschat. Verwacht kan worden dat de kosten voor het beheer (administratief, organisatorisch en facilitair) aan de lage kant zijn, zeker gezien het diverse programma aan functies dat wordt gehuisvest. Het is mij niet duidelijk of een deel van deze werkzaamheden bijvoorbeeld bij de huurders worden belegd en derhalve niet voor rekening komen van de vastgoedexploitant. Daarnaast valt op dat er geen index wordt gehanteerd op de kosten, er wordt gerekend met gemiddelde kosten die over de jaren heen gelijk blijven. De exploitatiekosten zijn daarmee over de totale looptijd scherp ingeschat.

De energiebatens en –lasten zijn buiten de berekening gehouden met als argumentatie dat deze



tegen elkaar wegvallen in de begroting; de baten gelijk zijn aan de lasten. Dat is in deze fase gebruikelijk en verdedigbaar. Bij verdere doorontwikkeling is het wel aan te bevelen hier nadere inschattingen van te maken, zeker gezien de onconventionele eigenschappen van het gebouw.

De kosten voor financiering zijn opgebouwd uit een deel vreemd vermogen en een deel eigen vermogen. Voor wat betreft het eigen vermogen wordt er uitgegaan van de participatie van een aantal “vrienden van....” Participeerders die kosteloos middelen inbrengen om de investering mede te financieren. Dat is zeker geen ondenkbaar scenario, daar de Koepel een iconisch object betreft en alternatieve beleggingen niet zonder meer zeer aantrekkelijk zijn. Kanttekeningen daarbij zijn wel dat de belastingvoordelen van het beleggen in rijksmonumentaal vastgoed vanaf 2017 zullen veranderen. Vanaf 2019 komt er een ander niet-fiscaal financieringsstelsel voor monumentenzorg. De vraag is hoeveel “vrienden van....” er kunnen worden gevonden die bereid zijn om geld ter beschikking te stellen. De totale verwachting aan donaties is wellicht realistischer als er in kleinere tranches wordt gedoneerd. Daarnaast wordt er gerekend op crowdfunding / sponsoring en alternatieve funding. Dit is een trend die steeds vaker wordt waargenomen, maar niet zonder meer succesvol. Vaak worden er tegenprestaties verwacht die op de exploitatie drukken. Bovendien is de financiering nodig, nog voordat het gebouw in bedrijf is. Niet onmogelijk, maar ook zeker niet makkelijk. De geschetste subsidie is eveneens niet onhaalbaar maar ook niet vanzelfsprekend. Er wordt ingezet op Europese subsidies, dat is goed denkbaar, maar dat zijn ook lange en onzekere trajecten.

Voor de financiering van het vreemd vermogen is rekening gehouden met een annuïtaire financiering opgebouwd uit een gemaximeerde financiering via het Nationaal Restauratie Fonds en een resterende bancaire financiering. De rentepercentages zijn getoetst en marktconform bevonden. De verwachting is wel dat het NRF een garantiestelling van bijvoorbeeld de gemeente Haarlem, de Provincie of het Rijk zal verwachten.

**CONCLUSIE:** De vraag of de exploitatiebegroting een haalbare business case oplevert voor de exploitatie van het koepelgebouw is moeilijker te beantwoorden. Er is geen leegstandsrisico opgenomen, wat voor de onderwijsfunctie en hotelexploitant verdedigbaar is, als de exploitatieovereenkomst vroegtijdig met hen kan worden gesloten. Voor het werken is het leegstandsrisico het risico van de stichting. Anderzijds is het ook zeer denkbaar dat de huuropbrengsten nog hoger kunnen worden ingecalculeerd als men erin slaagt het concept goed te vermarkten. De exploitatiekosten zijn reëel ingeschat, met uitzondering van de post “overige exploitatiekosten”, welke ik heb geïnterpreteerd als kosten voor het administratief, facilitair en technisch beheer. De ervaring leert dat dit met een gevarieerd programma, hoger uitvalt. Er is door de auteur alleen gekeken naar de vastgoedexploitatie en niet naar de exploitatie van de stichting zelf, dit was geen onderdeel van de scope van de opdracht.

Voor wat betreft de financiering volgen de initiatiefnemers een weg die steeds vaker wordt ingeslagen, zeker als het iconische panden betreft die een zekere waarde hebben voor de gemeenschap. Er wordt een beroep gedaan op mensen om “vriend van” te worden, en zo te doneren, te funden of een lening te verstrekken tegen gunstige condities. De initiatiefnemers zijn goed verbonden met de lokale gemeenschap en dit is zeker van toegevoegde waarde bij het opzetten van (een) crowdfunding(s). Of het de beoogde resultaten kan halen vind ik lastig om in te schatten en kwetsbaar. De gehanteerde rentepercentages van de financiering van het vreemd vermogen zijn marktconform. Het is onzeker hoe zich deze rentepercentages de komende tijd zullen

ontwikkelen. Het verwachte exploitatieresultaat kan wel wat schommelingen opvangen, maar als de rente omhoog schiet kan de exploitatie dat naar verwachting niet gemakkelijk dragen.

### **Residuele grondwaarde berekening “De Vest – Administratiegebouw – Bestaande woningen – Nieuwbouw”**

Voor de overige gebouwdelen (naast het koepelgebouw) is een residuele grondwaarde berekening gehanteerd; er is gekeken naar de verwachte kosten voor de hergebruik / nieuwbouw en dat is afgezet tegen de verwachte opbrengsten middels een BAR berekening. Het resultaat daarvan wordt het residu genoemd; de waarde die overblijft om aan de grondwaarde toe te rekenen.

Een BAR berekening (Bruto Aanvangsrendement = bruto jaarhuur/BAR = vastgoedwaarde) is zeer gevoelig; een verschil van een 0,5% op het BAR kan leiden tot een verschil in residuele grondwaarde van vele procenten (afhankelijk van de hoogte van de huur, en het BAR). Toch is het een zeer gebruikelijke benchmark: de grote makelaarskantoren brengen periodiek rapportages uit met de gemiddelde BARren in een regio voor een bepaalde functie. Hoe kleiner het risico, hoe lager het BAR. De hier gehanteerde BARren zijn realistisch.

De bouwkosten voor de verschillende functies zijn reëel ingeschat, met uitzondering van de kosten voor het parkeren, die lijken te laag. De gehanteerde vormfactoren zijn reëel. De gehanteerde opslagen voor bijkomende kosten, risico en onvoorzien zijn aan de lage kant, maar niet onhaalbaar. Wat opvalt is dat bij alle functies hier geen rekening gehouden is met financieringslasten tijdens de bouw.

De gehanteerde uitgangspunten voor horeca vergen wat extra aandacht. Veelal is het opleverniveau voor een horeca exploitant minder afgewerkt, omdat de ondernemer vaak het liefst zelf zijn keuken, koelcellen en inrichting plaatst. Dat betekent dat de bouwkosten naar beneden kunnen. De opbrengsten zijn echter hoog ingeschat naar mijn gevoel, nadere onderbouwing daarvan zat niet bij de aangeleverde stukken.

CONCLUSIE: de residuele grondwaarde berekening is correct en volledig, met uitzondering van de financieringslasten die niet zijn meegenomen. De gehanteerde opbrengstniveaus en kostenniveaus zijn goed voorstelbaar. De opgegeven kosten voor het parkeren (zowel auto als fiets) lijken te laag: de daadwerkelijke kosten zijn echter zeer afhankelijk van de grond en de gehanteerde bouwmethode.

### **Samenvattende tabel met programma**

<b>KOEPSELGEBOUW</b>	<b>10.904 m2 BVO</b>
Onderwijs	5.157 m2 BVO
Start ups en makers (werken)	3.745 m2 BVO
Studentenhuisvesting / hotel	777 m2 BVO
Publiek / algemeen / techniek / overig	1.225 m2 BVO
<b>OVERIGE GEBOUWEN</b>	<b>14.408 m2 BVO</b>
Horeca (incl. Faculty Hotel)	596+241+2326 = 3.163 m2 BVO
Studentenhuisvesting	3193+313+1630+980+1466+304 = 7.886 m2 BVO
Onderwijs	853 m2 BVO
Wonen UC	182 m2 BVO
Werken	508 + 304 = 812 m2 BVO
Entree / foyer / multifunctioneel (polyvalent)	410 + 1.102 = 1.512 m2 BVO

**Slotoverweging**

De herbestemming van een Rijksmonument en dan nog wel in het bijzonder deze prachtige koepel is een lastige onderneming. Naast dat met de begrote investeringen het gebouw duurzaam in stand gehouden wordt én (semi-)openbaar toegankelijk wordt voor de inwoners van Haarlem en daarbuiten, huisvest het plan een functie die de maatschappij dient en Haarlem beter op de kaart weet te positioneren. Dat genereert meerwaarde die niet is becijferd. De voorliggende plankaarten en business case laten zien dat de voorgenomen ontwikkeling niet eenvoudig is, maar in deze fase voldoende haalbaar en kansrijk om verder tot ontwikkeling te brengen. Cruciaal en van doorslaggevend belang is in mijn opvatting de expertise, de motivatie en de investeringsbereidheid van initiatiefnemers en de slagkracht en ondernemingszin van de Stichting waarvan zij onderdeel uitmaken. Er zal continu scherp aan de wind moeten worden gevaren om dit ambitieuze programma mogelijk te maken in het Koepelcomplex van Haarlem. Er is blijvende monitoring en regie nodig van de initiatiefnemers. De cijfers laten zien dat de initiatiefnemers het plan niet primair ten uitvoer zullen brengen voor financieel gewin (vanwege de scherpe winst en risico percentages), maar dat doen vanwege hun overtuiging met dit plan Haarlem een betekenisvol gebruik gunnen van het prachtige iconische complex dat het koepelcomplex is.

## **Bijlage 1**

### Lijst bestudeerde documenten

- Bijlage 1-1 160923 Aanbieding ruimtelijk functioneel plan .pdf
- Bijlage 1-2 20160927\_quickscan met bijlage.pdf
- Bijlage 1-3 19-09-21 koepel details.pdf
- Bijlage 2 161012 UCHaarlem in kort bestek.pdf
- Bijlage 3 161011 INVESTERINGSBEGROTING KOEPEL model panopticon 18,5m.pdf
- Bijlage 4 161011 EXPLOITATIEBEGROTING KOEPEL model panopticon 18,5m.pdf
- Bijlage 5 161011 GRONDWAARDEBEREKENING VEST-WONINGEN-NIEUWBOUW model panopticon.pdf
- Samenvatting 161012 Financiële haalbaarheidsanalyse Panopticon.pdf
- Bijlage A annuïteitenlening
- Bijlage B bouwkosten Koepelgebouw
- Bijlage C benadering sloopkosten

IJdok 25  
1013 MM Amsterdam

T +31 20 305 74 10  
F +31 20 305 74 11

horsting@sixlegal.nl  
www.sixlegal.nl

Beheer Dergengelden  
IBAN  
NL20INGB0678701288

**MEMO**

VAN: mr. F.G. Horsting

AAN: Gemeente Haarlem  
Mevrouw K. Beckers

CC:

DATUM	DOSSIER	PAGINA
11 oktober 2016	62.697	1/10
ONDERWERP	BETREFT	
Advies Koepelgevangenis	Gemeente Haarlem / Advies aan- en verkoop de Koepel	

Geachte mevrouw Beckers,

In vervolg op de opdracht van 27 september 2016 van de gemeente Haarlem, hierna: ‘**de gemeente**’, met kenmerk 2016/441682 (inkoop-ordernummer 16002863) bericht ik u graag als volgt.

Hierbij stuur ik u mijn advies inzake de aan- en verkoop van de Koepelgevangenis. Ik vat eerst kort de feiten samen, som daarna de gebruikte bronnen op, leg vervolgens de vraagstelling vast, vermeld aansluitend een samenvatting van mijn bevindingen en geef tot slot de juridische uitwerking weer.

Mocht u nog vragen hebben, aarzel dan niet contact met mij op te nemen. Vanzelfsprekend ben ik graag tot nader overleg bereid.

Met vriendelijke groet,

Fabian Horsting

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
2/10

## Feiten

De Koepelgevangenis in Haarlem is eigendom van de Staat en komt leeg. In naam van de Staat wenst het Rijksvastgoedbedrijf over te gaan tot verkoop aan een marktpartij met de bedoeling te komen tot herontwikkeling.

De gemeente onderzoekt de mogelijkheid de Koepelgevangenis op basis van de Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006, hierna: ‘**de regeling**’, rechtstreeks van de Staat over te nemen om deze vervolgens over te dragen aan de stichting Panopticon, hierna: ‘**panopticon**’, een marktpartij.

Panopticon beoogt de Koepelgevangenis te ontwikkelen tot universiteit (40%) met bijbehorende campuswoningen (40%), horeca (10%) en flexibele bedrijfshuisvesting (10%).

## Bronnen

Bij het opstellen van dit advies heb ik gebruik gemaakt van de volgende documenten en bronnen:

- Ambities en eisen herontwikkeling koepelgevangenis Haarlem, 14 juli 2016;
- Plan van aanpak onderzoek moties de koepel, 18 augustus 2016;
- Nationale ombudsman, klacht 2013/107;
- Voorzieningenrechter rechtbank Midden-Nederland, 14 januari 2016;
- Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006;
- Nota van toelichting Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006;
- Brief wethouder Van Spijk aan de commissie Ontwikkeling, 9 juni 2016;
- Brief ministerie BZK aan Tweede Kamer, 25 juni 2013;
- Uittreksel Handelsregister stichting Panopticon, 6 oktober 2016;
- [www.opendekoepel.nl](http://www.opendekoepel.nl).

## Vraagstelling

1. Geeft de functie, en de omvang van de functie, universitair onderwijs in de plannen van panopticon voldoende grond voor verwerving van het complex door de gemeente in het kader van de reallocatieprocedure?
2. Mag de gemeente, na verwerving van het complex voor het publiek/maatschappelijk doel universitair onderwijs, het complex één op één doorverkopen aan panopticon middels een AB-BC constructie?
3. Mag de gemeente de voor dit doel en in haar opdracht opgestelde taxatie van het complex overleggen aan panopticon?
4. Onder welke voorwaarde mag de gemeente het complex één op één doorverkopen aan panopticon ten behoeve van de functie universitair onderwijs?

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
3/10

## **Conclusie/samengevatte beantwoording**

1. Geeft de functie, en de omvang van de functie, universitair onderwijs in de plannen van panopticon voldoende grond voor verwerving van het complex door de gemeente in het kader van de reallocatieprocedure?
  - De Staat is op grond van de regeling niet verplicht een voorkeursrecht aan de gemeente te geven. De Staat is op grond van de regeling niet verplicht de Koepelgevangenis aan de gemeente te verkopen, ongeacht wat de gemeente ermee van plan is en welke functies erin voorzien zijn.
  - De regeling neemt als uitgangspunt dat het over te dragen vastgoed een herbestemming in de publieke sfeer krijgt.
  - Als de Staat het complex overdraagt aan de gemeente, zou de gemeente in strijd met het uitgangspunt van de regeling handelen als zij het complex vervolgens (nagenoeg) direct aan panopticon overdraagt, indien panopticon overwegend private functies in het complex zou realiseren.
  - Een door de overheid bekostigde onderwijsinstelling kwalificeert als publieke dienst en/of publieke taak in de zin van de regeling.
  - Studentenwoningen die onlosmakelijk verbonden zijn met de universitaire functie kwalificeren zeer waarschijnlijk ook als publieke dienst en/of publieke taak in de zin van de regeling.
  - Overige (semi-)commerciële functies kwalificeren niet als publieke dienst en of publieke taak in de zin van de regeling.
  - De plannen van panopticon zoals die blijken uit hun website ([opendekoepel.nl](http://opendekoepel.nl)) en uit hun planvorming tot op heden zoals die bij de gemeente bekend is, hebben voor 80% betrekking op universitair onderwijs met bijbehorende campuswoningen en voor 20% op overige (semi-)commerciële functies.
  - De plannen van panopticon zien overwegend (80%) op herbestemming in de publieke sfeer.
  
2. Mag de gemeente, na verwerving van het complex voor het publiek/maatschappelijk doel universitair onderwijs, het complex één op één doorverkopen aan panopticon middels een AB-BC constructie?
  - De gemeente mag de Koepelgevangenis een-op-een aan panopticon verkopen, mits de koopovereenkomst niet kwalificeert als overheidsopdracht en de transactie geen ontoelaatbare staatssteun oplevert.
  - De koopovereenkomst kwalificeert niet als overheidsopdracht als de gemeente zich beperkt tot de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden.
  - Van ontoelaatbare staatssteun zal geen sprake zijn indien de waarde van de Koepelgevangenis op basis van een taxatie en een andere waarderingmethode wordt vastgesteld voordat de onderhandelingen starten.

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
4/10

- Zekerheidshalve zou de gemeente publicatie van de (voorgenomen) transactie op TenderNed kunnen overwegen, teneinde transparantie te betrachten en de vernietigingstermijn voor derden te verkorten van zes maanden naar 30 dagen.
3. Mag de gemeente de voor dit doel en in haar opdracht opgestelde taxatie van het complex overleggen aan Panopticon?
- De gemeente mag de taxatie overleggen aan panopticon.
4. Onder welke voorwaarde mag de gemeente het complex één op één doorverkopen aan panopticon ten behoeve van de functie universitair onderwijs?
- Ter voorkoming van herhaling verwijs ik graag naar het antwoord op vraag 2.

## **Beantwoording**

1. *Geeft de functie, en de omvang van de functie, universitair onderwijs in de plannen van panopticon voldoende grond voor verwerving van het complex door de gemeente in het kader van de reallocatieprocedure?*

De zogenaamde reallocatieprocedure is vastgelegd in de regeling. In artikel 9 lid 7 van de regeling is bepaald dat bij verkoop van overtollige vastgoedobjecten door de Staat in het algemeen een voorkeursvolgorde in acht wordt genomen. Op grond daarvan worden overtollige onroerende zaken eerst aangeboden aan ministeries en colleges, daarna aan gemeenten, provincies en waterschappen, en vervolgens pas aan andere rechts- of natuurlijke personen.

Deze voorkeursvolgorde is niet strikt verplichtend.

Dat blijkt uit het gehanteerde begrip ‘*voorkeursvolgorde*’ en de toevoeging ‘*in het algemeen*’ en is ook expliciet overwogen in de nota van toelichting die bij de regeling hoort.<sup>1</sup>

Er kan blijkens artikel 9 lid 10 van de regeling om beleidsmatige redenen, waaronder redenen van doelmatigheid, van de voorkeursvolgorde worden afgeweken.

Bovendien kan op de voet van artikel 10 van de regeling worden afgeweken van de bepalingen van de regeling, hetgeen een nog ruimere afwijkingmogelijkheid biedt aan de Staat dan uitsluitend afwijken van de voorkeursvolgorde.

De regeling zelf zegt niets over eventuele voorwaarden waaronder de verkrijgende partijen het vastgoed overnemen. Dat geldt ook voor de toekomstige functie en/of de omvang daarvan. De nota van toelichting bij de regeling maakt wel duidelijk dat

---

<sup>1</sup> Staatscourant 26 april 2006, nr. 81 / p. 12.



DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
5/10

de ratio van de regeling, in het bijzonder waar het de voorkeursvolgorde betreft, is om *‘overtollig Rijksvastgoed een optimale herbestemming in de publieke sfeer te geven’*.

Daarbij is volgens de nota van toelichting bij de regeling het uitgangspunt dat het vastgoed via overdracht, koop of huur in eigendom of beheer wordt overgenomen door andere ministeries (rijksdiensten), bepaalde door het Rijk gesubsidieerde instellingen en decentrale overheden. Marktpartijen hebben feitelijk geen voorkeurspositie, omdat zij als restcategorie in (het laatste) sub d van artikel 9 lid 7 staan vermeld.

Ook uit de brief van de minister van BZK van 25 juni 2013 aan de Tweede Kamer<sup>2</sup> blijkt dat de regeling *‘(...) beoogt het object een optimale herbestemming in de publieke sfeer te geven. Anders gezegd om publieke diensten of taken die met publieke middelen worden bekostigd zo doelmatig mogelijk te realiseren.’*

Er zijn (slechts) twee juridische beslissingen van lagere onafhankelijke geschilbeslechtende instanties bekend ten aanzien van de regeling. Die beslissingen geven een beperkt nader inzicht in de uitleg van de regeling. Het betreft een beslissing van de nationale ombudsman op een klacht uit 2013<sup>3</sup> en een vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 14 januari 2016.<sup>4</sup>

De nationale ombudsman erkent dat de Staat op grond van de regeling niet verplicht is aan derden (in dit geval 14 particuliere woonbooteigenaren) een voorkeurspositie te geven ter zake de aankoop van percelen grond. Wel meent de ombudsman dat de Staat niet transparant heeft gehandeld door de gronden aan een derde over te dragen, zonder de woonbooteigenaren daarvan in kennis te stellen. De Staat had dus een informatieplicht.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland overweegt in een kort gedingvonnis van 16 januari 2016 – kort gezegd - dat de gemeente Naarden geen aanspraak kan maken op een voorkeursrecht tot koop op basis van de regeling. De rechter overweegt: *‘In tegenstelling tot hetgeen door Gemeente Naarden is aangevoerd, volgt uit artikel 9 van de Regeling niet dat een voorkeursrecht gegeven dient te worden. De Regeling geeft slechts een voorkeursvolgorde, waarvan – zoals uit de toelichting op de Regeling volgt – om beleidsmatige redenen kan worden afgeweken.’* Het ging om de verkoop van een omvangrijk pakket aan monumenten, waaronder de monumentale vestingwerken in Naarden, door de Staat aan een daartoe opgerichte stichting.

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 490 nr. 109.

<sup>3</sup> Nationale ombudsman 2013/107.

<sup>4</sup> ECLI:NL:RBMNE:2016:167.

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
6/10

Op basis van de regeling, de nota van toelichting die daarbij hoort en de zeer summiere en lagere rechtspraak die beschikbaar is, kom ik tot de volgende bevinding. Als de Staat de Koepelgevangenis op basis van de regeling aan de gemeente verkoopt, hetgeen een discretionaire bevoegdheid van de Staat is (d.i. de gemeente heeft er geen recht op), is daarbij uitgangspunt dat de gemeente het complex ten behoeve van een publieke taakvervulling inzet.

Directe of nagenoeg directe overdracht aan panopticon, dan wel het verkrijgen van het complex met het enige doel en oogmerk om dit (op termijn) aan panopticon over te dragen, is in strijd met genoemd uitgangspunt indien panopticon overwegend private functies in het complex zou realiseren..

Het door panopticon beoogde universitaire onderwijs, zoals mij dat is gebleken op basis van raadplegen van <http://opendekoepel.nl/naar-een-university-college-haarlem/>, gaat uit van bekostiging door het Rijk via de beoogde moederorganisaties van het nieuw op te richten University College Haarlem, te weten de Universiteit van Amsterdam en Hogeschool InHolland. Dergelijk door de overheid bekostigd hoger onderwijs zal hoogstwaarschijnlijk kwalificeren als publieke dienst of taak in de zin van de nota van toelichting bij de regeling.

Een kanttekening verdienen de overige niet-onderwijsgerichte plannen van panopticon. Panopticon is kennelijk niet uitsluitend van plan een onderwijsinstelling te vestigen. Blijkens de korte film op <http://opendekoepel.nl/homepage/> is beoogd tevens woningen, een hotel, horeca, bedrijfsruimten en een popcentrum op het terrein te vestigen. Niet al deze voorzieningen zullen kwalificeren als publieke dienst en of publieke taak.

De plannen van panopticon zoals die blijken uit hun website (opendekoepel.nl) en uit hun planvorming tot op heden zoals die bij de gemeente bekend is, hebben voor 80% betrekking op universitair onderwijs met bijbehorende campuswoningen en voor 20% op overige (semi-)commerciële functies. De plannen van panopticon zien derhalve overwegend (80%) op herbestemming in de publieke sfeer.

Concluderend geldt het volgende.

De Staat is op grond van de regeling niet verplicht een voorkeursrecht aan de gemeente te geven. De Staat is op grond van de regeling niet verplicht de Koepelgevangenis aan de gemeente te verkopen, ongeacht wat de gemeente ermee van plan is en welke functies erin voorzien zijn.

De regeling neemt als uitgangspunt dat het over te dragen vastgoed een herbestemming in de publieke sfeer krijgt.

Als de Staat het complex overdraagt aan de gemeente, zou de gemeente in strijd met het uitgangspunt van de regeling handelen als zij het complex vervolgens

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
7/10

(nagenoeg) direct aan panopticon overdraagt, indien panopticon overwegend private functies in het complex zou realiseren.

Een door de overheid bekostigde onderwijsinstelling kwalificeert als publieke dienst en/of publieke taak in de zin van de regeling.

Studentenwoningen die onlosmakelijk verbonden zijn met de universitaire functie kwalificeren zeer waarschijnlijk ook als publieke dienst en/of publieke taak in de zin van de regeling.

Overige (semi-)commerciële functies kwalificeren niet als publieke dienst en of publieke taak in de zin van de regeling.

De plannen van panopticon zoals die blijken uit hun website (opendekoepel.nl) en uit hun planvorming tot op heden zoals die bij de gemeente bekend is, hebben voor 80% betrekking op universitair onderwijs met bijbehorende campuswoningen en voor 20% op overige (semi-)commerciële functies.

De plannen van panopticon zien overwegend (80%) op herbestemming in de publieke sfeer.

2. *Mag de gemeente, na verwerving van het complex voor het publiek/maatschappelijk doel universitair onderwijs, het complex één op één doorverkopen aan panopticon middels een AB-BC constructie?*

Bij de beantwoording van deze vraag ga ik uit van een juridisch perfecte A-B-transactie en focus ik mij op de B-C-transactie. Ik laat mijn beantwoording van vraag 1 dus buiten beschouwing en neem als uitgangspunt dat de gemeente eigenaar is geworden van het complex en dat de Staat daar verder vrede mee heeft. Tevens laat ik eventueel inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente buiten beschouwing.

Ook laat ik buiten beschouwing dat een concurrerende onderwijsinstelling (voor wat betreft de nieuw te vestigen onderwijsinstelling) en/of een concurrerende projectontwikkelaar (voor wat betreft de overige semi-commerciële vastgoedfuncties) mogelijk zouden kunnen opwerpen dat de te verlenen omgevingsvergunning in dit geval een zogenaamde schaarse vergunning betreft die om aanbestedingsrechtelijke dan wel mededingingsrechtelijke redenen in concurrentie vergeven zou moeten worden.

Deze vraag kent twee juridische dimensies, het aanbestedingsrecht en het staatssteunrecht. Nederlandse of Europese regels voor de verkoop van overheidseigendommen bestaan in beginsel niet. Het EU Werkingsverdrag bepaalt in art. 345 dat de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten door de verdragen onverlet wordt gelaten.

Aanbestedingsrechtelijk is de vraag relevant of de verkoop kwalificeert als overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet. De enkele verkoop van vastgoed en ook de uitgifte van grond in erfpacht zijn in beginsel niet aan te

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
8/10

merken als aanbestedingsplichtige opdrachten in de zin van de Aanbestedingswet. Er is alleen dan sprake van een aanbestedingsplicht indien de koopovereenkomst kwalificeert als een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

Om te kunnen spreken van een overheidsopdracht (voor werken) is op basis van de Aanbestedingswet vereist dat de aanbestedende dienst met een marktpartij (i) een schriftelijke overeenkomst sluit, (ii) die onder bezwarende titel is aangegaan en (iii) waarvan de opdracht betrekking heeft op hetzij de uitvoering, hetzij zowel het ontwerp als de uitvoering van werken, dan wel het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet. Telkens zal per geval moeten worden getoetst of aan voornoemde cumulatieve vereisten is voldaan.

Gelet op Europese en Nederlandse rechtspraak wordt niet snel voldaan aan genoemde criteria. De gemeente mag 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.

Zekerheidshalve zou de gemeente op de voet van artikel 4.15, lid 2 sub a Aanbestedingswet publicatie van de (voorgenomen) transactie op TenderNed kunnen overwegen, teneinde transparantie te betrachten en de vernietigingstermijn voor derden te verkorten van zes maanden naar 30 dagen.

Naast het aanbestedingsrecht zijn ook andere Europese normen van belang. Staatssteunrechtelijk bevat het EU Werkingsverdrag immers wel degelijk een beperking van de discretionaire ruimte van overheden bij de verkoop van eigendommen van de overheid, via het verbod op staatssteun. Staatssteun is ieder financieel voordeel in welke vorm dan ook. Staatssteunregels zijn gericht op het voorkomen van vervalsing van de mededinging door begunstiging - met staatsmiddelen bekostigd - van bepaalde ondernemingen.

In het algemeen kan worden gezegd dat in gevallen waarin de overheid een transactie met (directe dan wel indirecte) financiële gevolgen aangaat met een onderneming, zal moeten worden getoetst of in overeenstemming met de regels van staatssteunrecht wordt gehandeld. Meer in het bijzonder is relevant art. 107, lid 1 van het EU Werkingsverdrag. In dat artikel wordt beschreven in welke gevallen sprake is van ontoelaatbare staatssteun.

Dit is het geval indien sprake is van (i) overheidsmiddelen (ii) die een voordeel verschaffen (iii) aan bepaalde ondernemingen (iv) waardoor de mededinging wordt

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
9/10

(dreigt te worden) vervalst en (v) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

Mede voor gevallen waarin overheidspartijen onroerend goed verkopen, is art. 107 nader uitgewerkt in een mededeling van de Europese Commissie “betreffende het begrip staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU”<sup>5</sup>, laatstelijk in mei 2016 aangepast. Kort gezegd is in deze mededeling bepaald dat een overheid moet handelen als een marktdeelnemer in de markteconomie. Het publieke belang dient daarbij buiten beschouwing te worden gelaten.

Indien een openbare instantie gebouwen of gronden verkoopt, moet zeker gesteld worden dat de prijs die de openbare instantie hanteert, niet zodanig laag is, dat een onderneming daardoor wordt bevoordeeld. De prijs mag om die reden niet lager zijn dan (i) de prijs die het gevolg is van een openbare aanbestedings- of biedprocedure, (ii) de door benchmarking vastgestelde prijs, dan wel (iii) de op basis van een andere waarderingsmethode vastgestelde prijs. Tot de laatste categorie behoort bijvoorbeeld de taxatie en – vooralsnog nog steeds - de residuele grondwaardemethode.

De mededeling lijkt voorts te impliceren dat naast een eventuele initiële taxatie als second opinion tevens een vergelijking met een andere waarderingsmethode moet geschieden. Expliciet staat er dat het zaak is: *“een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, waarin verschillende zakelijke scenario’s worden onderzocht, noodplannen worden opgesteld en de uitkomsten worden vergeleken met alternatieve waarderingsmethoden”*.

Concluderend geldt het volgende.

De gemeente mag de Koepelgevangenis een-op-een aan panopticon verkopen, mits de koopovereenkomst niet kwalificeert als overheidsopdracht en de transactie geen ontoelaatbare staatssteun oplevert.

De koopovereenkomst kwalificeert niet als overheidsopdracht als de gemeente zich beperkt tot de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden.

Van ontoelaatbare staatssteun zal geen sprake zijn indien de waarde van de Koepelgevangenis op basis van een taxatie en een andere waarderingsmethode wordt vastgesteld voordat de onderhandelingen starten.

---

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, (2016/C 262/01).

DATUM  
11 oktober 2016

DOSSIER  
62.697

PAGINA  
10/10

3. *Mag de gemeente de voor dit doel en in haar opdracht opgestelde taxatie van het complex overleggen aan panopticon?*

Er is geen expliciete regel die beschikbaarstelling van de taxatie door de gemeente aan panopticon verbiedt.

Als optie noem ik in dit kader de mogelijkheid voor de gemeente om de getaxeerde waarde als minimumkoopprijs voor te schrijven aan panopticon, zoals het Rijk bijvoorbeeld bij de verkoop van de Bijlmerbajes doet.

Concluderend geldt het volgende.

De gemeente mag de taxatie overleggen aan panopticon.

4. *Onder welke voorwaarde mag de gemeente het complex één op één doorverkopen aan panopticon ten behoeve van de functie universitair onderwijs?*

Ik meen deze vraag al beantwoord te hebben bij vraag 2 en verwijs dan ook graag ter voorkoming van herhaling naar hetgeen ik daar heb gesteld. De functie van het complex is voor de vraag onder welke voorwaarde de gemeente het mag verkopen niet relevant.









Het voorkeursrecht biedt geen recht op aankoop maar is bedoeld om decentrale overheden in de gelegenheid te stellen met voorrang vastgoed te verwerven voor de realisatie van hun publieke doelen. Kortom: uw gemeente kan gebruik maken van het voorkeursrecht als wordt beoogd dit complex een optimale herbestemming in de publieke sfeer te geven. De reallocatieprocedure is niet bedoeld om te worden gevolgd door een openbare aanbesteding/verkoopprocedure.

**Rijksvastgoedbedrijf**  
Directie Transacties &  
Projecten  
Afdeling Verkoop

**Datum**  
5 oktober 2016

**Ons Kenmerk**  
1020192655

**Ons Zaaknummer**

Uitgangspunt van het Rijksvastgoedbedrijf is dat marktconforme prijzen in rekening worden gebracht. Dit is zowel het geval bij een openbare verkoop als bij een onderhandse verkoop aan de gemeente op basis van de reallocatieprocedure. Het Rijksvastgoedbedrijf stelt een marktconforme prijs vast op basis van een taxatie. Deze taxatie is mede gebaseerd op hetgeen in de vastgestelde Nota van Ambities en Eisen is vermeld en onze verkoopvoorwaarden (akte van levering).

Bij elke verkoop geldt dat er geen sprake kan zijn van staatssteun. Dit betekent dat de hoogste (markt)waarde maatgevend is voor een transactie die transparant moet zijn.

Met uw gemeente zijn de uitgangspunten voor de taxatie vastgesteld. Tevens is de gemeente geïnformeerd over onze verkoopvoorwaarden. Een meerwaardeclausule en een antispeculatiebeding maken onderdeel uit van deze voorwaarden.

Met u is afgesproken dat u streeft in de raadsvergadering van 15 december de raad een besluit te laten nemen over de koop van het complex. Met terugwerkende kracht vanaf het moment waarop het Rijksvastgoedbedrijf, op uw verzoek, een aanbieding doet, berekent het Rijksvastgoedbedrijf u een reserveringsvergoeding als de raad op 15 december a.s. geen besluit neemt.

Het Rijksvastgoedbedrijf start een openbare verkoop met voorselectie (conform de met elkaar ontwikkelde Nota van Ambities en Eisen, Selectieleidraad en Beoordelingskader) als de raad besluit het complex niet te kopen.

Hoogachtend,

Namens de Staat der Nederlanden,  
de minister voor Wonen en Rijksdienst,  
namens deze,

Drs. Anneloes H. van Boxtel MSUS  
*Projectdirecteur*