

Notitie

BETREFT : Risico-analyse scenario's herontwikkeling koepelcomplex Haarlem

NOTITIENUMMER : 001

DATUM : 6-2-2017

AAN : Gemeente Haarlem

VAN : APPM Management Consultants

1. Vraagstelling en inhoud document

U heeft ons gevraagd een risico-analyse uit te voeren van de verschillende scenario's die voorliggen om het koepelcomplex tot herontwikkeling te brengen. In voorliggende notitie schetsen we eerst kort de context (hoofdstuk 2), vervolgens beschrijven we de scenario's (hoofdstuk 3), geven we een beschouwing van de risico's van de verschillende scenario's (hoofdstuk 4) en sluiten we af met de conclusie van de risico-analyse (hoofdstuk 5). In de bijlagen (hoofdstuk 6) hebben we de figuren, gebruikt in de notitie, van de scenario's en de beoordeling van de scenario's afzonderlijk opgenomen.

2. Aanleiding en context

- Het koepelcomplex in Haarlem is in bezit van het Rijk. Het Rijk is voornemens het koepelcomplex te verkopen t.b.v. herontwikkeling.
- In dit kader hebben het Rijk en de gemeente Haarlem (vastgesteld door de raad in juli 2016) een zogenaamde Nota van Ambities en Eisen opgesteld om de kwaliteit van de beoogde herontwikkeling te waarborgen.
- Het Rijk is voornemens een openbare verkoopprocedure te volgen waarbij in twee stappen een ontwikkelaar wordt geselecteerd.
 1. Beoordeling op kwaliteit: past de bieding binnen de Nota van Ambities en Eisen. Dit resulteert in selectie van 5 aanbieders.
 2. Beoordeling op prijs: het koepelcomplex wordt door het Rijk verkocht aan de hoogste van de 5 biedingen.
- De stichting Panopticon heeft de gemeente Haarlem in maart 2016 verzocht het koepelcomplex te mogen ontwikkelen als residentieel University College in een multifunctionele setting. De gemeente Haarlem zou een dergelijke ontwikkeling (mits succesvol) toejuichen.
- Het Rijk heeft haar medewerking verleend aan het mogelijk maken van de aankoop (en doorverkoop) van het koepelcomplex door de gemeente aan Panopticon (AB-BC-constructie) in het kader van de reallocatieprocedure, ten behoeve van een maatschappelijke bestemming. In het verlengde heeft het Rijk haar openbare verkoopprocedure opgeschort tot 16 februari 2017.

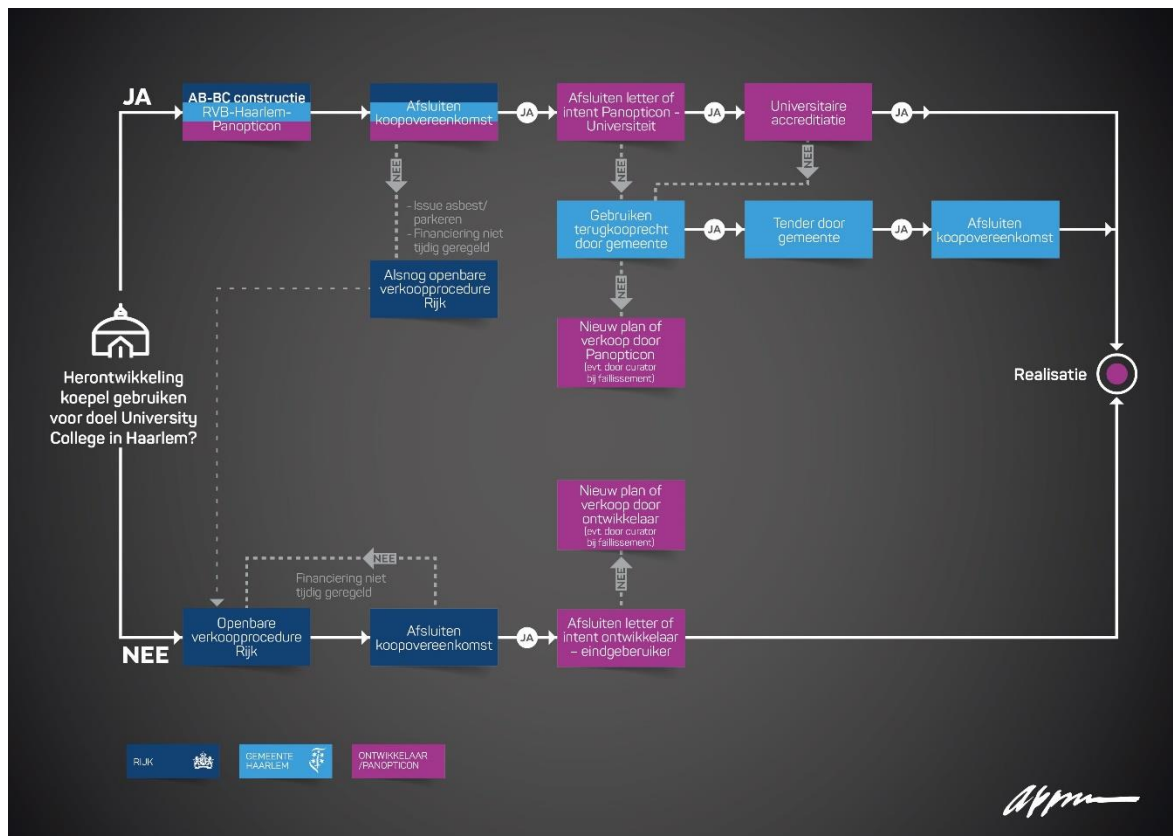
- Uit onderzoek naar het plan van Panopticon is inmiddels gebleken dat:
 - Het plan past binnen de ruimtelijke en programmatische kaders (Nota van Ambities en Eisen).
 - De AB-BC constructie juridisch (onder voorwaarden) haalbaar is.
 - De businesscase van stichting Panopticon financieel haalbaar is, mits er een universiteit gevonden wordt op korte termijn.
- Het Rijk heeft het complex formeel te koop aangeboden aan de gemeente, middels het versturen van een koopaanbieding met ontwerp-akte van levering.
- Stichting Panopticon heeft ten tijde van de deadline van het Rijk geen overeenstemming met een academische partner voor de invulling van de University College. De stichting heeft de gemeente Haarlem verzocht de verkoop van het Koepelcomplex aan Panopticon doorgang te laten vinden, onder de voorwaarde dat binnen twee jaar academisch onderwijs gerealiseerd wordt, met terugkooprecht door de gemeente Haarlem indien dit onverhoopt niet lukt.

3. Scenario's

Op basis van de huidige situatie zijn de volgende scenario's in beeld voor de herontwikkeling van het koepelcomplex. In beide hoofdscenario's kunnen gebeurtenissen optreden die leiden tot varianten op het hoofdscenario. In hoofdlijn gaat het om de volgende scenario's:

1. Het Rijk verkoopt het koepelcomplex via de gemeente Haarlem aan stichting Panopticon volgens de AB-BC constructie. Binnen dit scenario zijn als gevolg van mogelijke gebeurtenissen de volgende varianten denkbaar:
 - a. Panopticon realiseert het plan conform afspraak, inclusief het University College.
 - b. De gemeente maakt wel gebruik van haar terugkooprecht omdat Panopticon er niet in slaagt een Universiteit aan het plan te binden. De gemeente organiseert vervolgens een tenderprocedure om het complex door te verkopen aan een te selecteren ontwikkelaar.
 - c. De gemeente maakt geen gebruik van haar terugkooprecht wanneer Panopticon er niet in slaagt een Universiteit aan het plan te binden of failliet gaat. Panopticon (of de curator bij faillissement) krijgt de gelegenheid het complex binnen de overeengekomen Nota van Ambities en Eisen te (laten) ontwikkelen.
2. Het Rijk verkoopt het koepelcomplex, binnen de vastgestelde kwalitatieve kaders, volgens een openbare verkoopprocedure aan een ontwikkelaar.

In onderstaande figuur zijn de scenario's schematisch weergegeven (in de bijlage is het figuur op groot formaat weergegeven). Per stap is in de figuur aangegeven wie verantwoordelijk is: het Rijk, de gemeente Haarlem of de ontwikkelaar/Panopticon.

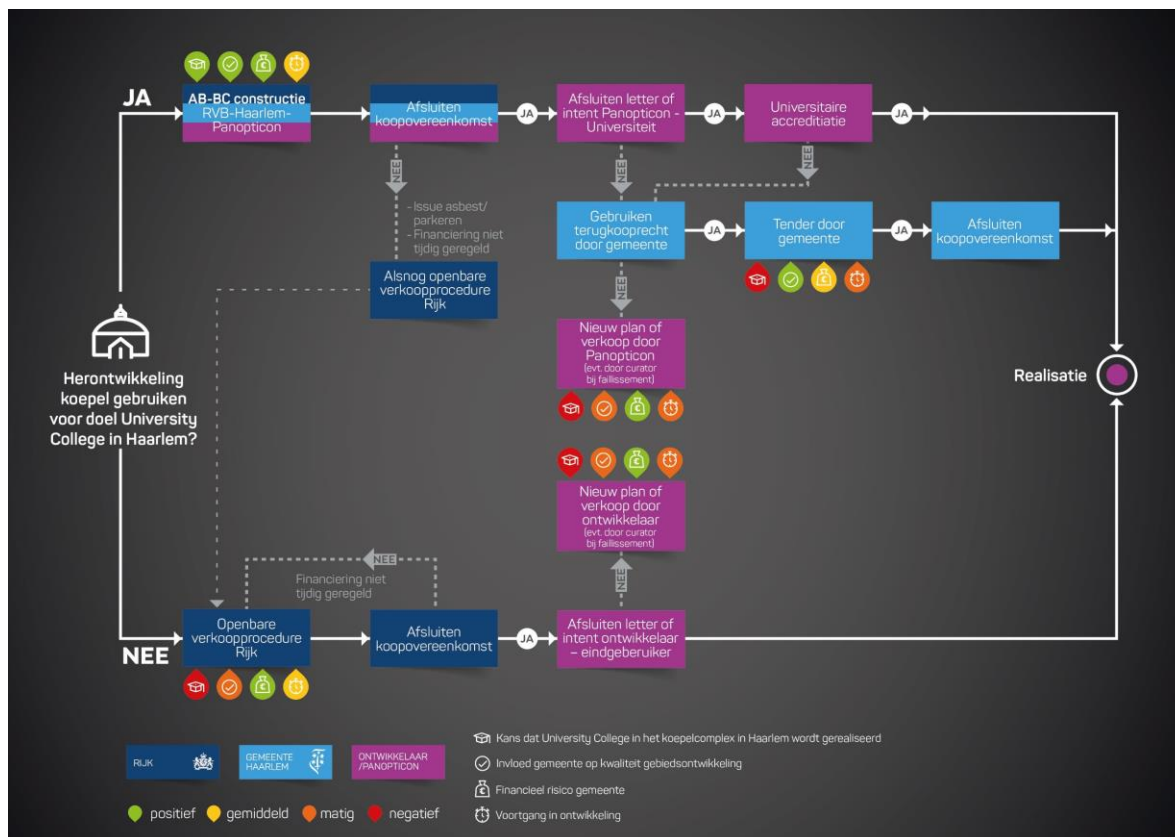


4. Beschouwing risico's scenario's

Om de scenario's voor de herontwikkeling van het koepelcomplex te kunnen beoordelen zijn vier beoordelingscriteria opgesteld. Deze beoordelingscriteria zijn een vertaling van de doelen en belangen van de gemeente Haarlem.

1. Kans dat University College in het koepelcomplex in Haarlem wordt gerealiseerd
2. Mate van invloed gemeente Haarlem op de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling
3. Financieel risico voor de gemeente Haarlem
4. Mate waarin voortgang in ontwikkeling en uitvoering kan worden geborgd (voorkomen 'Nieuwe Energie')

Voor de verschillende scenario's is beoordeeld hoe zij scoren op de bovenstaande beoordelingscriteria. Dit is in onderstaande figuur schematisch weergegeven (in de bijlage is het figuur op groot formaat weergegeven). De beoordelingscriteria zijn vertaald in symbolen en per symbool is aangegeven wat de score is (positief – gemiddeld – matig – negatief).



Onderstaand zijn de risico's per scenario uitgewerkt.

Scenario 1a: Panopticon koopt en ontwikkelt koepelcomplex met University College

De gemeente Haarlem koopt het koepelcomplex en verkoopt deze gelijk door aan Panopticon. Panopticon weet binnen de afgesproken termijn (9 maanden na levering) tot overeenstemming te komen met een universiteit, die bovendien binnen de afgesproken termijn (binnen 24 maanden na levering) een accreditatie ontvangt. Panopticon realiseert het voorgestelde plan binnen de afgesproken kaders.

Beoordeling scenario

1. Score positief: Binnen dit scenario is de kans groot dat de University College daadwerkelijk in het koepelcomplex in Haarlem wordt gerealiseerd.
2. Score positief: De gemeente heeft kennis kunnen nemen van het plan van Panopticon en weet dat daarmee een kwalitatief hoogwaardige invulling wordt gegeven aan de herontwikkeling van het koepelcomplex. Uit een gemeentelijke toets blijkt dat de plannen van Panopticon ruimtelijk/programmatisch, financieel en juridisch (onder voorwaarden) haalbaar zijn. Het plan past bovendien goed in de omgeving en kan op brede steun rekenen van de omwonenden. De gemeente kan in de op te stellen anterieure overeenkomst bovendien verdere afspraken maken over de kwaliteit van de openbare ruimte.
3. Score positief: De verkoop vindt alleen plaats wanneer Panopticon de financiering rond heeft en voldoet aan alle verkoopvoorwaarden van het Rijk. Bij de koop en directe doorverkoop van het koepelcomplex legt de gemeente de prijs en de verkoopvoorwaarden 1-op-1 door naar Panopticon. In dit geval is er geen financieel risico voor de gemeente.
4. Score gemiddeld: Er is op dit moment geen overeenstemming met een universiteit. Als dat binnen 9 maanden niet het geval is kan de gemeente ingrijpen en het proces naar zich toe trekken en regie voeren op de voortgang.

Alvorens het Rijk tot verkoop aan Panopticon via de gemeente overgaat, spelen er nog een drietal risico's:

- a. De kosten voor de sanering van asbest: In de concept-koopovereenkomst is vastgelegd dat Panopticon aanvullend asbestonderzoek laat uitvoeren om het asbestrisico te beheersen. Indien uit aanvullend onderzoek blijkt dat de saneringskosten hoger zijn dan vooraf ingeschat, heeft Panopticon het recht tot ontbinding van de koopovereenkomst.
- b. Discussie tussen de gemeente Haarlem en het Rijk over de parkeernorm: De gemeente heeft een voorstel gedaan aan het Rijk om de discussie over de parkeernorm te beslechten. Indien het Rijk het voorstel van de gemeente niet wil overnemen, gaat de gemeente niet over tot sluiten van de AB- en BC contracten.
- c. Panopticon krijgt de financiering van de overeengekomen verkoopprijs ad € 6,4 miljoen niet tijdig rond.

Als één van deze risico's zich manifesteert gaat de verkoop aan Panopticon niet door en treedt scenario 2 in werking: het Rijk zal het koepelcomplex dan via een openbare procedure verkopen.

Scenario 1b: Panopticon blijft in gebreke, de gemeente maakt wel gebruik van terugkooprecht

In dit scenario is het koepelcomplex middels de AB-BC-constructie verkocht aan Panopticon. Het lukt Panopticon echter niet om binnen de afgesproken termijn (9 maanden na levering) tot overeenstemming te komen met een Universiteit of de Universiteit wordt niet binnen de afgesproken termijn (24 maanden na levering) geaccrediteerd. Als dit het geval is, is de gemeenteraad aan zet. Zij heeft op dat moment de gelegenheid om de verschillende opties te wegen en al dan niet gebruik te maken van het terugkooprecht van het koepelcomplex. In dit scenario besluit de gemeenteraad van Haarlem om wel gebruik te maken van haar terugkooprecht. Zij start vervolgens een tenderprocedure om het Koepelcomplex te verkopen

aan een ontwikkelaar. De gemeente kan zelf de invulling van de tenderprocedure vormgeven. Ook is ze vrij om de inhoudelijke kaders (Nota van Ambities en Eisen) naar eigen inzicht te wijzigen.

Beoordeling scenario

1. Score negatief: Binnen dit scenario is de kans erg klein dat de University College in het koepelcomplex in Haarlem wordt gerealiseerd. Panopticon heeft immers al maanden lang geprobeerd een universiteit te binden aan het koepelcomplex in Haarlem. Het is onwaarschijnlijk dat een nieuwe partij dit wel lukt.
2. Score positief: De gemeente Haarlem organiseert de tender en is vanuit die positie in staat om maximaal te sturen op haar (kwalitatieve) wensen.
3. Score gemiddeld: Als de opbrengst van de verkoop als resultaat van de tenderprocedure lager uitvalt dan de aankoopwaarde (€ 6,4 mio) komt het verschil tussen opbrengst en kosten voor rekening van de gemeente. Bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van het terugkooprecht zijn de marktontwikkelingen bepalend voor de omvang van het risico voor de gemeente. Als de gemeente op dat moment een taxatie laat maken heeft zij de gelegenheid om dit risico goed in te schatten. Op basis daarvan kan zij besluiten of zij gebruik wil maken van het terugkooprecht. Daarmee scoort dit risico gemiddeld. De gemeente kan dit risico bovendien goed beheersen doordat zij de tenderprocedure zo kan inrichten dat zij kan sturen op de opbrengst. Zo kan zij een minimumopbrengst opnemen die hoger of gelijk is aan € 6,4 mio. Daarbij kan zij maximaal sturen op de inrichting van de tenderprocedure en de te hanteren eisen en wensen.
4. Score matig: Doordat Panopticon haar plan niet realiseert loopt het proces vertraging op. Tegelijkertijd kan de gemeente met haar tenderprocedure sturen op de voortgang en voorwaarden opnemen over het moment waarop het koepelcomplex in ontwikkeling wordt genomen. Het risico dat het proces vanaf de start van de tender nog veel meer vertraging oplevert is derhalve niet heel groot.

Als Panopticon gedurende de looptijd van de voorbereiding (24 maanden) failliet gaat zal de curator in overleg treden met de hypotheekverstrekkers (schuldeisers). De curator kan het terugkooprecht van de gemeente naast zich neerleggen, maar overleg tussen de hypotheekverstrekker en curator met de gemeente is waarschijnlijk. De curator kan het complex per opbod (of onderhands) verkopen. Op dat moment kan de gemeenteraad besluiten te bieden. De prijs die de gemeente dan zal moeten betalen zal minimaal de marktwaaarde van dat moment zijn. Als de gemeente ervoor kiest om bij de curator een bod uit te brengen op het koepelcomplex, neemt het financiële risico voor de gemeente toe. De opbrengst voor de gemeente zou bij een doorverkoop (met extra voorwaarden) wel eens lager kunnen uitvallen dan de aankoopprijs. Als de gemeenteraad besluit om geen bod uit te brengen bij de curator dan geldt scenario 1c.

Scenario 1c: Panopticon blijft in gebreke, de gemeente maakt geen gebruik van terugkooprecht

Net als in scenario 1b lukt het Panopticon niet om binnen de afgesproken termijn (9 maanden na levering) tot overeenstemming te komen met een Universiteit of de Universiteit wordt niet binnen de afgesproken termijn (24 maanden na levering) geaccrediteerd. Net als in scenario 1b is de gemeenteraad aan zet. In dit scenario besluit de gemeenteraad van Haarlem om geen gebruik te maken van haar terugkooprecht. Het koepelcomplex blijft in handen van Panopticon die binnen de kaders van de vastgestelde Nota van Ambities en Eisen een nieuw plan dient te maken. In dat geval is ook de mogelijkheid dat Panopticon het koepelcomplex binnen de kaders doorverkoopt aan een derde. Zowel wanneer Panopticon een nieuw plan maakt als in het geval zij besluit het koepelcomplex door te verkopen gelden onderstaande risico's.

Beoordeling scenario

1. Score negatief: Net als bij scenario 1b is de kans dat de University College in het koepelcomplex in Haarlem wordt gerealiseerd ook in dit scenario erg klein.

2. Score matig: Panopticon of een derde verkrijger zal binnen de Nota van Ambities en Eisen een nieuw plan maken. De gemeente kan hieraan toetsen, voor het overige is de invloed van de gemeente beperkt. Wanneer Panopticon of een derde verkrijger moeite heeft om het plan rond te krijgen, bestaat de kans dat bij uitwerking van de plannen de kaders ter discussie worden gesteld om bijvoorbeeld minder maatschappelijk programma of meer m² te realiseren. Het is verder onzeker wat er komt en in hoeverre het plan kan rekenen op steun van de omgeving.
3. Score positief: De eigenaar van het koepelcomplex, niet zijnde de gemeente, blijft financieel verantwoordelijk. Er is geen financieel risico voor de gemeente.
4. Score matig: Het proces loopt vertraging op doordat Panopticon haar plan niet realiseert. Het is de vraag hoe snel Panopticon of een derde verkrijger tot een haalbaar plan komt. De gemeente kan beperkt sturen op de voortgang. Panopticon of een derde verkrijger heeft inmiddels al veel geïnvesteerd. Om renteverliezen te beperken zal de eigenaar zo snel als mogelijk over willen gaan tot ontwikkeling van het koepelcomplex.

Als Panopticon failliet gaat zal de curator het koepelcomplex zo spoedig mogelijk per opbod (of onderhands) willen verkopen. Bij de verkoop is de koper gehouden aan de Nota van Ambities en Eisen. In dat geval geldt hetzelfde risicoprofiel als na verkoop door het Rijk (scenario 2). Overigens zou bij verkoop door een curator, net als bij scenario 1b, de gemeenteraad kunnen besluiten om mee te bieden op het koepelcomplex. In dat geval gelden de risico's zoals beschreven in de laatste paragraaf van 1b.

Scenario 2: openbare verkoopprocedure Rijk

Het Rijk start een openbare verkoopprocedure om een ontwikkelaar te selecteren aan wie zij het koepelcomplex verkoopt. De vijf kwalitatief beste inschrijvingen worden geselecteerd om een bod uit te brengen. Het Rijk verkoopt het complex vervolgens aan de partij die de hoogste prijs biedt. De gemeente Haarlem heeft zitting in de selectiecommissie.

Beoordeling scenario

1. Score negatief: De kans dat University College in het koepelcomplex in Haarlem wordt gerealiseerd is zeer klein. De selectie vindt uiteindelijk plaats op hoogste prijs. De kans dat een plan met openbare universiteit meedoet en wint wordt als zeer klein ingeschat. Hoewel 20% maatschappelijk programma verplicht is, is de kans op een maatschappelijke invulling met hogere opbrengsten dan een universiteit groot.
2. Score matig: De mate van invloed van de gemeente Haarlem op de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling is beperkt tot de harde eisen uit de Nota van Ambities en Eisen. De gemeente heeft weliswaar zitting in de selectiecommissie, maar het Rijk is partner in de onderhandeling met de ontwikkelaar. Bovendien speelt prijs uiteindelijk een relatief grote rol in de procedure hetgeen de kwaliteit mogelijk onder druk zet. Wanneer de tender gewonnen wordt door een partij met een bod ver boven de taxatiewaarde, bestaat de kans dat deze partij bij uitwerking van de plannen de kaders ter discussie gaat stellen en bijvoorbeeld minder maatschappelijk programma of meer m² wil realiseren. Het is verder onzeker wat er komt en in hoeverre het plan kan rekenen op steun van de omgeving.
3. Score positief: Als het Rijk het koepelcomplex verkoopt aan een ontwikkelaar is er geen financieel risico voor de gemeente Haarlem. Hoogstens is dit risico indirect doordat er nog geen zicht is op het plan en de ontwikkelaar uiteindelijk minder geld over heeft om te investeren in de kwaliteit van de ontwikkeling in relatie met de omgeving.
4. Score gemiddeld: Het Rijk selecteert op bekwaamheid. Ervan uitgaande dat er een solide partij wordt geselecteerd die de ontwikkeling voortvarend ter hand neemt, scoort dit risico gemiddeld. Als de tender bijvoorbeeld gewonnen wordt met een bod ver boven de taxatiewaarde, wordt de kans op financiële moeilijkheden of het ter discussie stellen van de kaders groter. Dan is er een kans op vertraging of stil liggen van de ontwikkeling. De gemeente zit niet direct aan het stuur en kan dus ook niet sturen op de voortgang.

Later in het proces zou de geselecteerde ontwikkelaar bij het uitwerken van zijn plannen problemen kunnen ondervinden. Zo kan de ontwikkelaar bijvoorbeeld geen eindgebruikers voor (bepaalde delen van) de ontwikkeling weten te vinden. Ook zou de ontwikkelende partij failliet kunnen gaan. De invloed van de gemeente op het proces is in deze situatie zeer beperkt. Uiteraard blijft de Nota van Ambities en Eisen van kracht. Tegelijkertijd is de verwachting dat de kwaliteit en de voortgang (score matig) meer onder druk komen te staan om in deze situatie tot een haalbare ontwikkeling te komen. inmiddels al veel geïnvesteerd. Om renteverliezen te beperken zal de eigenaar zo snel als mogelijk over willen gaan tot ontwikkeling van het koepelcomplex.

5. Conclusie

Als de gemeente Haarlem grip wenst te hebben op de ontwikkeling van het koepelcomplex en wil inzetten op de komst van University College verdient het aanbeveling om te kiezen voor de AB-BC constructie waarbij het Rijk het koepelcomplex via de gemeente verkoopt aan Panopticon. Het plan past binnen de kaders, voldoet aan de kwalitatieve eisen en kan op brede steun rekenen van de omgeving. De financiële en juridische risico's zijn goed beheersbaar. Het beheersen van de risico's vraagt onderweg wel om goed risicomanagement van de gemeente. Mocht daar aanleiding toe zijn, zijn er gedurende het ontwikkelproces diverse mogelijkheden voor de gemeente(raad) om bij te sturen en weloverwogen nieuwe keuzes te maken.

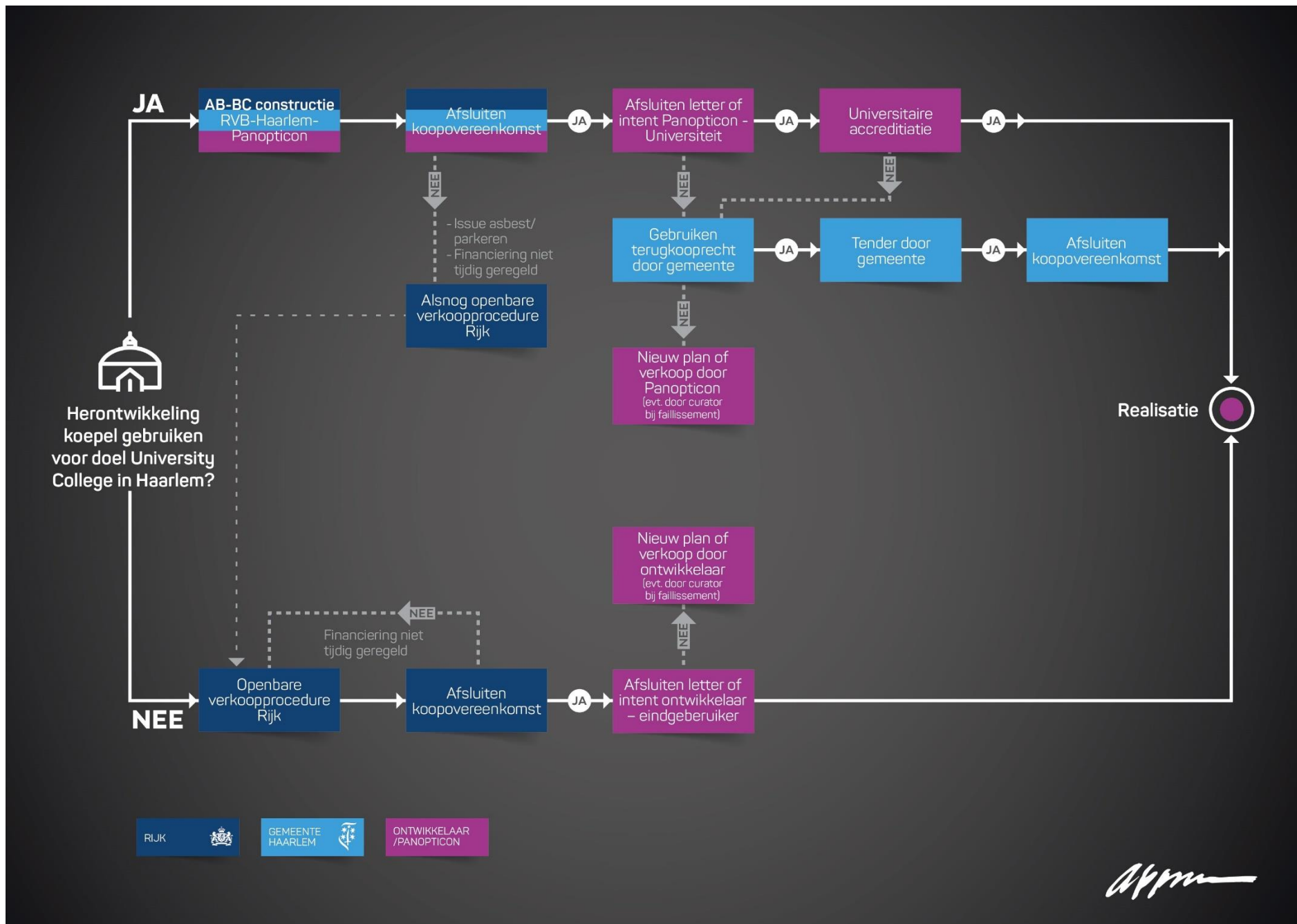
Wanneer de gemeente Haarlem niet kies voor de AB-BC constructie, zal het Rijk via een openbare verkoopprocedure een ontwikkelaar selecteren voor het koepelcomplex. De financiële en juridische risico's zijn in dit geval beperkt voor de gemeente. Ook is de grip van de gemeente op de ontwikkeling beperkt. Aangezien het criterium prijs uiteindelijk een relatief grote rol in de procedure speelt, kan de kwaliteit onder druk komen te staan. Het is verder onzeker wat er komt en in hoeverre het plan kan rekenen op steun van de omgeving. Gedurende het ontwikkelproces zijn er geen mogelijkheden voor de gemeente(raad) om bij te sturen.

6. Bijlagen

Bijlage 1: Schematische weergave van de scenario's

Bijlage 2: Beoordeling score van de verschillende scenario's op de beoordelingscriteria.

Bijlage 1: Schematische weergave van de scenario's



Bijlage 2: Beoordeling score van de verschillende scenario's op de beoordelingscriteria.

