

Factsheet Meerstad

**Achtergrondinformatie over het
PPS-project Meerstad Groningen**

22 april 2005

1. Inhoudelijke aspecten

1.1 Masterplan Meerstad

Meerstad Groningen is een grootschalig en integraal te ontwikkelen stads- en landschapsontwikkelingsplan grenzend aan de oostzijde van de stad Groningen met een omvang van ruim 4000 ha. De doelstellingen zijn vastgelegd in een publieke intentieovereenkomst, ondertekend door de gemeenten Slochteren en Groningen, de provincie Groningen, het Waterschap Hunze en Aa's, DLG en LNV en later in een samenwerkingsprotocol tussen de genoemde overheden en diverse private partijen.

Het concept-Masterplan van zomer 2003 bevat het volgende programma:

- 10.000 woningen in het midden- en hogere segment op 714 ha, waarvan 20 ha grootschalig water
- 135 hectare bedrijventerrein
- een meer van bijna 600 ha met EHS-kwaliteit, als recreatieve impuls en retentie wateroverlast
- Groen in en om de stad met een omvang van 480 ha, waarvan 130 ha GIOS-natuur
- 349 ha EHS/robuuste verbindingzone tussen Zuidlaardermeer en Midden-Groningen
- 600 ha landbouw resteert in het plangebied.

Met 829 ha rood en 829 ha groen zijn rood en groen in balans.

Een onderdeel van het plangebied is het zogenaamde exploitatiegebied, dat 2324 ha groot is. Hier vindt de rode ontwikkeling plaats en een groot deel van de landschappelijke metamorfose.

De bijgevoegde kaart is het Masterplan van Meerstad.

1.2 Beleidsdoelstellingen van het Rijk

Wat is de beleidsmatige meerwaarde:

1. Realisatie van 480 ha GIOS en 349 ha EHS in het plangebied;
2. Realiseren robuuste ecologische verbinding Midden-Groningen - Zuidlaardermeer (inclusief 170 ha buiten het plangebied);
3. Toepassen principe "rood en groen in balans";
4. Toepassen principe "ontwikkelen met kwaliteit".

Allen Rijksdoelen (Nota Ruimte)

Wat is de financiële betrokkenheid? De Rijksinbreng beperkt zich tot de inbreng van gronden (90 ha BBL-grond en 56 ha SBB-grond) in de GEMM. Dit levert een bedrag van ca. 18 miljoen euro op. Hieruit wordt zowel de bijdrage aan het Eigen vermogen van de GEMM en de garantstelling betaald, als de realisatie van de natuur buiten het exploitatiegebied gefinancierd. De realisatie van GIOS en EHS in het exploitatiegebied wordt betaald vanuit de Grondexploitatie c.q. de rode functie. Ook het meer kent een EHS-kwaliteit.

Wat is de meerwaarde van PPS t.o.v. het aangaan van een subsidierelatie?

1. Realisatie van een groenblauwe impuls vele malen groter dan 75 m² groen/woning (Nota Ruimte),
2. De kosten voor de realisatie van het groenblauwe casco (circa € 250 mln. nominaal) worden gefinancierd door de opbrengsten uit rode ontwikkeling; er wordt nauwelijks beroep gedaan op middelen van de Rijksoverheid. Slechts de initiële verwervingskosten van de ingebrachte grond (ca. 2,5 miljoen) komt ten laste van de Rijksbegroting

3. Een meer wervend woonmilieu, een kwalitatief beter en mooier landschap en meer biodiversiteit. Eén en ander komt tot uitdrukking in een integraal Masterplan.
4. Groen wordt sneller gerealiseerd dan via de reguliere aanpak (vooruitlopend op de rode ontwikkeling). Waarbij aangetekend dat steeds zal worden gezocht naar een optimale afstemming tussen kosten en opbrengsten

Waarom neemt het Rijk actief deel aan het project en risicodragend aan de GEMM?

Het Rijk c.q. LNV heeft in de fase van planvorming actief deelgenomen aan het PPS-project Meerstad om de volgende redenen:

1. Het Rijk heeft gronden in eigendom in het plangebied
2. Het Rijk wil zwaarwegende Rijksdoelen in het plangebied realiseren
3. Het Rijk wil uitvoering van Rijksbeleid mede door andere overheden en marktpartijen laten uitvoeren en wil deze aanpak faciliteren. Zonder Rijkssteun komt het innovatieve project Meerstad moeilijk van de grond. LNV/DLG brengt kennis en ervaring in t.a.v. de realisatie van de groene onderdelen van het plan.
4. Meerstad is door de Task Force PPS van Financiën aangewezen als een van de 6 Rijks-pilotprojecten PPS. Bovendien is Meerstad één van de veertien voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. Publiek-private samenwerking is een essentieel kenmerk van ontwikkelingsplanologie. Het Rijk gaat deze aanpak zelf vaker en professioneler toepassen als bij plannen een betere prijs-kwaliteitverhouding te verwachten valt. Meerstad is bij uitstek een project om van te leren en de instrumentenkoffer voor gebiedsontwikkeling te ontwikkelen voor zowel Rijk als andere overheden.

Bovenstaande redenen alsmede de beheersbare financiële risico's voor het Rijk (zie beschrijving Business-case) rechtvaardigen het risicodragend deelnemen van het Rijk (LNV via BBL) in de GEMM. Door risicodragende participatie van LNV in de GEMM is het Rijk in staat om gedurende de fase van planvorming, maar ook gedurende de lange realisatieperiode direct en gelijkwaardig aan de andere publieke en private partners invloed uit te oefenen op het projectresultaat en de te realiseren Rijksdoelen. Directe zeggenschap gedurende de uitvoeringsfase is noodzakelijk om de kwaliteit van het groen en blauw te waarborgen.

In onderstaande tabel is aangegeven welke groene doelen in en rond Meerstad gerealiseerd worden en uit welke bron de financiering plaats vindt.

Onderdeel	Oppervlakte	Locatie	Financiering verwerving en inrichting door	Komt in eigendom van	Financiering Beheer door
GIOS	350 ha	Binnen exploitatiegebied	GEM vanuit GREX	Gemeenten	Gemeenten
GIOS-natuur	130 ha	Binnen exploitatiegebied	GEM vanuit GREX	Gemeenten	Gemeenten
Natuur bij Harkstede	105 ha	Binnen exploitatiegebied	GEM vanuit GREX	SBB	LNV
Compensatie bestaande SBB-gronden	56 ha	In Robuuste verbinding Midden-Groningen - Zuidlaardermeer	GEM vanuit GREX	SBB	LNV (voortzetting bestaand beheer)
Natuur in zuidoostelijk deel plangebied	225 ha	Buiten exploitatiegebied maar in plangebied	LNV (via GREX)	SBB	LNV
RVZ in Westerbreek (buiten plangebied)	170 ha	Buiten plangebied voor RVZ ten zuiden A7	LNV (via GREX)	SBB of andere terreinbeheerder	LNV

Het principe *rood betaalt groen* wordt in Meerstad op twee manieren bewerkstelligd:

1. De nieuw te realiseren ha's groen in het exploitatiegebied (480 ha GIOS en 105 ha EHS) + de compensatie van 56 ha SBB-grond die van functie verandert, wordt betaald vanuit de Grondexploitatie Meerstad.
2. Door LNV wordt tegen een bedrag van ruim 12 euro per m2 in totaal 146 ha (90 ha BBL-grond en 56 ha SBB-grond) ingebracht in de Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM). Met de middelen die dit genereert (ca. 18 miljoen euro) wordt 395 ha nieuwe natuur buiten het exploitatiegebied aangelegd.

2. Juridische constructie

Bij Meerstad zal worden gekozen voor een *joint-venture-model*. Dit model kenmerkt zich door een samenwerking tussen publieke en private partijen, waarbij een gezamenlijke grondexploitatie centraal staat. Partijen richten daartoe de Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM) op in de vorm van een commanditaire vennootschap (CV) met een beherende vennootschap (BV). De overheid en de private partijen brengen hun grond in het projectgebied in deze GEMM. Het eigendom van de gronden wordt bij een (gemeentelijke) overheid gelegd in verband met een onverhoopte deconfiture van het project en vanuit fiscale overwegingen. De publieke en private partijen voeren gezamenlijk de regie in de joint-venture.

Het joint-venture-model is geschikt voor Groningen Meerstad. De kracht van dit model is vooral gelegen in het gezamenlijk, d.m.v. één organisatie aansturen van het project. Dit is belangrijk gezien de complexiteit en de lange looptijd van het project. Ook laat het Rijk zo zien op een vernieuwende wijze "groene" doelen te kunnen realiseren. Verder kan participatie van BBL (in opdracht van LNV) in de CV/BV door de overige overheden als een steun in de rug worden ervaren.

De publieke partijen zijn voornemens om via een Stichting te participeren in zowel de CV als de BV. Ook andere niet in de GEMM vertegenwoordigde overheden als de provincie Groningen, het Waterschap Hunze en Aa's en afnemers als Staatsbosbeheer kunnen deel uit maken van de Stichting waarmee ze direct bij de planvorming van Meerstad worden betrokken. Deze samenwerking wordt vastgelegd in een publiek-publieke Bestuursovereenkomst.

3. Randvoorwaarden aan deelname door het rijk

Door Financiën, VROM en LNV is bepaald aan welke randvoorwaarden bij de nadere uitwerking van de Samenwerkingsovereenkomst en Grondexploitatie voldaan dient te worden om als rijk akkoord te kunnen gaan met deelname van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) aan de GEMM. Deze voorwaarden zijn:

1. Het maximale risico dat LNV/het rijk loopt in Meerstad is begrensd tot de waarde van de ingebrachte gronden van BBL en Staatsbosbeheer (ca. €18 mln).
2. Meerstad kent een gesloten business-case; de grondexploitatie is sluitend
3. De uitgifteprijs van de gronden is marktconform
4. De Samenwerkingsovereenkomst is staatssteun-/ en mededingingproof
5. De financiering is EMU-proof
6. Er is een marktconform rendement op eigen vermogen.
7. Deelname van het Rijk in het project Meerstad wordt transparant in de LNV begroting verwerkt.

8. Het benodigde garantiekapitaal van het rijk opgeteld bij de kosten van verwerving en inrichting van de natuur buiten het exploitatiegebied mag de waarde van de ingebrachte grond (ca. €18 miljoen) op enig moment niet overstijgen.

4. Risico's en risicobeheersing

De risico's rond Meerstad zijn/worden over de deelnemende partijen verdeeld. Om een beeld te krijgen van de risicoverdeling en de wijze waarop de risico's beheerst dienen te worden hebben de publieke partijen een risicoanalyse laten uitvoeren. Imagorisico's voor zowel LNV als SBB maken hier deel van uit. Hieronder zijn de hoofdcategorieën van de risico's, zoals dat uit de risicoanalyse naar voren is gekomen, beschreven.

4.1 Financiële risico's

Het maximale financiële risico dat LNV loopt bij Meerstad is de inbrengwaarde van de gronden, zijnde 56 ha SBB-grond en 90 ha BBL-grond (aangekocht tegen agrarische waarde). Het deelnamepercentage van BBL in de GEMM is hierop afgestemd. Bij een faillissement van de GEMM op het meest ongelukkig moment gaat voor LNV een beperkt en vooraf gelimiteerd deel van de inbrengwaarde van de grond verloren.

Ten behoeve van een goede werking van de joint venture (GEMM) is het van belang dat voor beide partijen incentives zijn ingebouwd om het commitment aan de GEMM te behouden. Een belangrijke incentive richting de private partijen is dat een deel van het achtergestelde lening/Eigen Vermogen van de GEMM door de private partijen wordt ingebracht en als werkkapitaal van de GEMM beschikbaar blijft gedurende de gehele looptijd van het project.

Voorts zijn partijen overeengekomen dat de GEMM primair gericht is op opbrengstmaximalisatie. Dit houdt in dat de uitgifteprijs van bouwkavels marktconform dient te zijn. In de SOK zal hiertoe een waterdicht mechanisme worden geformuleerd. Bovendien is afgesproken dat de private partijen bij toerekenbaar tekortschieten in de uitvoering van haar verplichting voortvloeiend uit de SOK de haar toegekende productierechten zal verliezen. Ook is overeengekomen dat slechts die plandelen in ontwikkeling kunnen worden genomen waarvoor afnamegaranties zijn verstrekt.

4.2 Kwaliteitsrisico's

De wijze van kwaliteitsborging is vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst. Uit de risicoanalyse blijkt dat de kwaliteitsrisico's in voldoende mate worden beheerst. De GEMM is verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit in het exploitatiegebied. De publieke partijen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging voor de realisatie van de Masterplan-doelen buiten het exploitatiegebied. Dit wordt in de Bestuursovereenkomst (BOK) geregeld.

De uitgangspunten voor de kwaliteit zijn vastgelegd in een Netwerkkartaal Meerstad (met de belangrijke publieke kwaliteitselementen) en de "Basisprincipes voor Kwaliteit". Daarnaast wordt een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit de belanghebbende partijen, die de GEMM adviseert t.a.v. deelproducten. Tevens wordt in de GEMM een Supervisor aangesteld die als taak heeft om gedurende de uitvoeringsperiode de kwaliteit van het project te bewaken.

4.3 Samenwerkingsrisico's

Het is voor het succes van Meerstad van groot belang dat de publieke partijen zoveel mogelijk gezamenlijk optreden. Daar waar belangen contrair zijn worden deze naar elkaar toe geëxpliciteerd en worden er onderling goede afspraken gemaakt. Om de samenwerking te borgen wordt een publieke bestuursovereenkomst (BOK) gemaakt.

Om de publiek-private samenwerking (vastgelegd in de SOK) te borgen zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Alleen die onderwerpen worden in de GEMM gebracht die gezamenlijk ondernemerschap en gezamenlijke zeggenschap vereisen
- Er wordt vooral op doelstellingen en minder op parameters gestuurd.
- In de SOK zijn de spelregels vastgelegd en geen detailafspraken gemaakt.
- De juridische structuur voorziet in het beperken van de aansprakelijkheid o.a. door stichtingen te laten participeren in de CV en de BV.

5. Besluitvorming en uitvoering

Door de partijen die bij Meerstad zijn betrokken worden in de eerste maanden van 2005 het Masterplan, de Grondexploitatie en de Samenwerkingsovereenkomst (het zogenaamde éénpansgerecht) in de politieke gremia ter besluitvorming voorgelegd. Om inzicht te geven in de resterende risico's en de wijze waarop deze worden beheerst, beleggen de publieke partijen de drie producten met een gezamenlijke risicoanalyse.

Definitieve besluitvorming door alle partijen wordt in juni 2005 verwacht.

Na de finale besluitvorming gaat Meerstad de uitvoeringsfase in. De GEMM BV voert het Masterplan uit. Via BBL blijft het Rijk betrokken bij de uitvoering, die een periode van ca 20 jaar beslaat. BBL verantwoordt de voortgang van de uitvoering via de reguliere planning en control cyclus van DLG.

SBB wordt eigenaar van de (toegankelijke) natuur en zal de gronden doelgericht gaan beheren. De eventuele winst van de GEMM die aan LNV/DLG als risicodragende partner toevalt zal in het plangebied (inclusief robuuste ecologische verbinding) worden geïnvesteerd.