Gemeente Amsterdam
Ontwikkelingsbedrijf

Portefeuille Programma en Regie
Afdeling Regie & Advies

Memo

Aan Leden Bestuurlijk Team MEA
Van [redacted]

Datum 18 maart 2013
Kenmerk -
Onderwerp Oplegnotitie t.b.v. Bestuurlijk Team MEA 21 maart 2013

Op de agenda van het Bestuurlijk Team MEA van 21 maart staan twee hoofdpunten. Dat zijn de Strategienota 'De Admiraliteit' en de inzet voor het bestuurlijk overleg met het Rijk op 4 april aanstaande. Deze oplegnotitie heeft als doel om inzicht te geven in de huidige stand van zaken, de belangrijkste elementen van de Strategienota te benoemen, waaronder ook de financiële ramingen en de wijze waarop de samenwerking kan worden vormgegeven. Als laatste wordt een voorstel gedaan voor de gemeentelijke inzet in het overleg met de beide ministers op 4 april aanstaande.

Strategienota
Op 10 januari 2013 zijn in het Bestuurlijk Team MEA de uitgangspunten voor het gebiedsconcept en voor de gebiedsstrategie bij de aanpak van het Marine Etablissement Amsterdam besproken. Deze uitgangspunten zijn naar aanleiding van die bespreking aangepast en reeds aan u voorgelegd in de (weekendmap)notitie van 7 februari 2013. Deze uitgangspunten zijn door alle leden van het Bestuurlijk Team akkoord bevonden, waarbij de wethouder Grondzaken overigens wel zijn bedenkingen heeft geuit over de naamgeving 'Admiraliteit'. Het gebiedsconcept omvat een ontwikkeling binnen drie domeinen: Maritieme kracht, Waterpark en Innovatieve werkplaats, met als bijbehorende ontwikkelingsstrategie: een geleidelijke organische ontwikkeling. Met deze vastgestelde uitgangspunten als kader is in de afgelopen weken de strategienota voor de ontwikkeling van het MEA verder uitgewerkt en afgerond.

Gebiedsexploitatie
In de strategienota is tevens een financiële raming opgenomen voor de ontwikkeling van het MEA, uitgaande van de door u vastgestelde ontwikkelstrategie. Er wordt aanvankelijk gewerkt op basis van een gebiedsconcept met een tijdelijke exploitatie van de bestaande gebouwen en bijbehorende beheerexploitatie voor het terrein. Pas in een latere fase zal de ontwikkeling plaatsvinden op basis van een traditioneel stedenbouwkundig plan met een bijbehorende grondexploitatie. De in de strategienota opgenomen grondexploitatieraming is gebaseerd op de uitkomsten van de verkenning welke begin 2012 werd afgerond.

De exploitatie van de bestaande gebouwen is, ook uitgaande van een substantieel leegstandspercentage, naar verwachting winstgevend (geraamd netto contante waardesaldo van [redacted] met een beperkte negatieve kasstroom in het eerste jaar). Hierbij is een

strakke kasstroomsturing mogelijk door slechts te investeren als verhuur/verkoop is zeker gesteld. Het beheer en onderhoud kent een negatieve exploitatie. Deze kent immers geen opbrengsten. Vooralsnog wordt uitgegaan van een jaarlijkse last van [redacted] oplopend tot ten minste [redacted] negatief (netto contant). De uiteindelijke grondexploitatie is zeer onzeker, maar kent vooralsnog een positief geraamd saldo van [redacted] (netto contant). Er zijn tal van optimalisatiemogelijkheden denkbaar, welke vooral effect hebben op de hoogte van de benodigde voorinvesteringen. Echter, zelfs wanneer de aanleg van een brugverbinding op korte termijn wordt gerealiseerd is een maximale negatieve kasstroom van circa [redacted] voor Rijk en gemeente gezamenlijk goed haalbaar.

Voor de periode tot en met 2017 kan worden gesteld dat een aantal investeringen onvermijdelijk zijn om het terrein te kunnen gebruiken. Er moeten kabels en leidingen worden aangelegd waarvoor de oude moeten worden verwijderd [redacted] en een deel van de kademuren moet worden hersteld om de veiligheid te kunnen garanderen [redacted] Een projectteam moet aan het werk om de gebouwen te exploiteren [redacted] en het gebied moet worden beheerd [redacted] Ook zullen er zich onvoorziene kosten voordoen (stelpost [redacted].). In totaal gaat het dan om [redacted] tot en met 2017. Wellicht kan een deel van deze kosten overigens worden ondergebracht in de meerjaren onderhoudsbegroting van defensie zelf. In hoeverre dat daadwerkelijk lukt zal de komende weken blijken. Indien de vastgoedexploitatie succesvol is ontstaat er daarnaast extra ruimte voor investeringen.

Wijze van samenwerken

Door Rijk en gemeente zijn in de afgelopen maanden eveneens gesprekken gevoerd over de wijze waarop de samenwerking tussen partijen bij de ontwikkeling van het MEA kon worden vormgegeven. Fakton is in dit proces als adviseur betrokken geweest, hetgeen ook in het Bestuurlijk Team van 10 januari besproken is. Er zijn verschillende samenwerkingsmodellen besproken. Deze zijn opgenomen in de bijlage bij deze oplegnotitie. Partijen hebben elkaar ambtelijk alleen kunnen vinden in de voorkeursvariant (zie bijlage onder 1), zoals die ook is opgenomen in de strategienota. Kern van dit voorstel is een gelijkwaardige samenwerking in een onomkeerbaar ontwikkelingsproces, waarbij er nu (nog) geen eigendom van grond wordt overgedragen, maar wel de volledige zeggenschap en beschikkingsbevoegdheid over grond en gebouwen bij de (in omvang beperkte) gezamenlijke projectorganisatie wordt gelegd. Er wordt gestreefd naar een optimale toekomstige opbrengst, waarbij voor Defensie een eventuele verkoop van de ontwikkelpositie aan een marktpartij onder voorwaarden mogelijk blijft. De gedachtegang bij deze variant is dat partijen elkaar nu blijkbaar niet kunnen vinden als het om de prijs gaat, maar desondanks wel nu iets willen afspreken om te voorkomen dat de ontwikkeling van het MEA uiteindelijk onverhoopt niet door blijkt te gaan, waarbij defensie de zekerheid krijgt dat ze uiteindelijk toch maximaal wordt vergoed voor de overdracht van de gronden. Ook blijft, in deze samenwerkingsvariant, de gemeente sturend als het gaat om de fasering van de uitvoering, waardoor verdringing van andere ontwikkelingslocaties in de stad kan worden voorkomen.

In de bij de stukken voor dit overleg gevoegde samenvatting van de ‘Strategienota Admiraliteit’ treft u een omschrijving van de hoofdpunten van de strategienota,de financiële uitgangspunten en de samenwerkingsvorm. In de strategienota zelf, met bijbehorende financiële paragraaf, zijn deze zaken uiteraard meer in detail uitgewerkt.

Inzet overleg met ministers
Op 4 april aanstaande zal in Den Haag een bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen u en de ministers Hennis-Plasschaert en Blok. Dit overleg is feitelijk een vervolg op het bestuurlijk overleg dat vorig jaar (toevalligerwijs ook op 4 april) plaatsvond met voormalig minister Hillen en staatssecretaris Weekers. In dat overleg werden afspraken gemaakt om te komen tot een concrete uitwerking van de mogelijke samenwerking tussen partijen. Het door beide partijen gedragen ambtelijk voorstel (vanuit de Stuurgroep MEA) voor deze samenwerking ligt nu voor.

De stuurgroep stelt voor aan de leden van het bestuurlijk overleg (Rijk en gemeente) om op 4 april akkoord te gaan met het ambtelijk voorstel voor de samenwerkingsvorm en om te besluiten tot het opstellen van een bestuursovereenkomst, waarbij de Strategienota 'De Admiraliteit' uitgangspunt is. Daarnaast stelt de Stuurgroep voor om kennis te nemen van de in de financiële paragraaf opgenomen ramingen, waarbij voor de eerstkomende vijf jaar (tot en met 2017) door de Stuurgroep een maximaal benodigde dekking wordt voorzien van [redacted]. Mogelijk kan een deel van deze investeringen nog worden ondergebracht bij Defensie zelf, maar de mate waarin dit lukt zal moeten worden bezien bij de uitwerking van de bestuursovereenkomst. In de bestuursovereenkomst zal de benodigde dekking door Rijk en gemeente verder worden uitgewerkt, waarbij uitgangspunt is dat Rijk en gemeente ieder 50% bijdragen. Als mogelijke dekkingsbron binnen gemeente zou het AIF hiervoor kunnen worden aangewend.

Gevraagde beslissing:

1. Kennis te nemen van:
    a. De Strategienota 'De Admiraliteit', met daarin het door u vastgestelde gebiedsconcept en ontwikkelingsstrategie;
    b. De bijbehorende Financiële Paragraaf, met daarin de ramingen voor de exploitatie van het bestaande vastgoed, het gebiedsbeheer en de toekomstige grondexploitatie;
    c. Een maximaal benodigde (gezamenlijke) dekking van [redacted]. voor de periode tot en met 2017.
2. Akkoord te gaan met:
    a. 'De Admiraliteit' als nieuwe naamgeving voor het te ontwikkelen gebied;
    b. Het ambtelijk voorstel voor het samenwerkingsmodel ten behoeve van de ontwikkeling van 'De Admiraliteit', zoals opgenomen in de bijlage (voorkeursmodel 1.) bij deze notitie;
    c. Het zo spoedig mogelijk opstellen van een bestuursovereenkomst (tussen Rijk en gemeente), waarbij de strategienota 'De Admiraliteit' leidend is;
    d. Vaststelling van deze bestuursovereenkomst, voorafgaand aan de ondertekening, door de gemeenteraad, waarbij tevens voorstellen zullen worden gedaan voor de dekking van het gemeentelijk deel van de noodzakelijke investeringen (in de periode tot einde 2017), te weten 50% van maximaal [redacted].

Op basis van de uitkomst van uw overleg zal de voordracht aan het college worden afgerond, zodat B&W op 2 april de inzet voor het bestuurlijk overleg met de beide ministers formeel kan vaststellen. Gezien de aanlevertermijnen zal het een actualiteit betreffen.

BIJLAGE SAMENWERKINGSMODELLEN

1. Voorkeursmodel met ambtelijke overeenstemming Rijk/gemeente

- Rijk en Amsterdam spreken de ambitie uit het MEA gezamenlijk tot een openbaar stuk Amsterdam te ontwikkelen;
- Defensie verlaat in de periode tot 2017 gefaseerd het MEA, met uitzondering van de door hen in gebruik te houden kavels;
- Deze door Defensie vrijgegeven gebieden worden openbaar/publiek toegankelijk;
- Rijk en Amsterdam richten een gezamenlijke projectorganisatie in die gaat werken aan de ontwikkeling van het MEA, conform de kaders van de vast te stellen strategienota, met het gebiedsconcept voor de transformatiefase (+/- 10 jr.) en het 50/50-model als ambitie voor de langere termijn;
- Het Rijk neemt plaats in de Stuurgroep en het RVOB levert een personele bijdrage in de projectgroep (die verrekenbaar is met de grex);
- Rijk en Amsterdam hebben beide voor 50% zeggenschap over deze projectorganisatie;
- De projectorganisatie krijgt volledige zeggenschap en beschikkingsbevoegdheid over de door Defensie vrijgegeven gronden en opstallen;
- Deze zeggenschap kan alleen aan de projectorganisatie onttrokken worden bij directe verkoop van de grond door de eigenaar aan een derde partij (niet zijnde rijksoverheid) ten behoeve van ontwikkeling van het MEA, conform de kaders van de vast te stellen strategienota. In dit geval heeft Amsterdam het recht van eerste koop en worden alle gedane investeringen door de verkopende partij vergoed, inclusief rente;
- Verkoop van gronden door de projectorganisatie gebeurt via een abc constructie waarbij de grondeigenaar de grond verkoopt aan Amsterdam, die de grond uitgeeft in erfpacht. De grondeigenaar ontvangt de opbrengsten van deze verkoop, na verrekening van door partijen gepleegde investeringen, mogelijk inclusief een risico-opslag;
- Gedurende de tijdelijke exploitatie periode en daarna, voor zover er sprake is van een (verwachte) negatieve boekwaarde, worden binnen de projectorganisatie opbrengsten gebruikt om investeringen te dekken;
- Rijk en Amsterdam dragen ieder 50% van de investeringen en de proceskosten van de herontwikkeling;
- In aanvang blijft het grondeigendom bij Defensie. In 2017 als Defensie het terrein volledig heeft overgedragen aan de projectorganisatie, wordt deze eigendomspositie door partijen gezamenlijk heroverwogen.

De overige tussen partijen besproken varianten zijn:

2. Fakton-model

- Defensie behoudt (voorlopig) het bloot eigendom en geeft een erfpachtrecht uit aan een gebiedsonderneming waarin RVOB en gemeente deelnemen (er wordt nu geen koopsom betaald)
- De hoogte van de canon is gebaseerd op de waarde tegen de huidige tijdelijke bestemming
- De gebiedsonderneming heeft de vorm van een CV/bv (vergelijkbaar met de constructie voor de GEM Lutkemeer III met SADC), waarbij gemeente en RVOB bei-

de in de verhouding 50%/50% zeggenschap hebben en kapitaal inbrengen, waarbij in de toekomst ook derden kunnen participeren
- Kavels in het MEA kunnen aan derden worden uitgegeven, waarbij het bloot eigendom overgaat van Defensie naar gemeente. Defensie kan dan een vergoeding ontvangen.

3. Grondeigendom naar RVOB i.c.m. gemeentelijke projectorganisatie met opstalrecht

- RVOB activeert de grond en opstallen tegen huidige bestemming of basisgrondwaarde [redacted] (met eventueel afspraken over een betalingsritme) en Defensie ontvangt op termijn een winstuitkering.
- RVOB houdt de grond zelf op de balans en schrijft daar rente op, conform het geldend financieel kader.
- Het Rijk stelt de grond beschikbaar aan Amsterdam (via opstalrecht?) die zorg gaat dragen voor de tijdelijke exploitatie. Eventuele inkomsten gaan terug naar de projectorganisatie/verminderen de plankosten.
- Amsterdam richt een projectorganisatie in, die gaat werken aan de ontwikkeling van het MEA, conform de kaders van de vast te stellen strategienota, met het gebiedsconcept voor de transformatiefase (+/- 10 jr.) en het 50/50-model als ambitie voor de langere termijn. RVOB neemt plaats in de Stuurgroep en levert een personele bijdrage in de projectgroep (die verrekenbaar is met de grex).
- Amsterdam draagt alle investeringen (projectorganisatie, brug etc.) die moeten worden gedaan voor de ontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is dat de kasstroombadkuip niet lager dan [redacted] zakt.
- Op het moment dat er sprake is van gronduitgifte dan doet RVOB die in een ABC via Amsterdam, die de grond in bloot eigendom krijgt en in erfpacht uitgeeft aan een derde. Ook hier moet vervolgens een methodiek worden bepaald hoe de meerwaarde wordt verdeeld. Graag een voorstel.
- Defensie ontvangt van RVOB de inkomsten van het RVOB-aandeel van deze gronduitgiftes na aftrek van de eerste [redacted].
- RVOB kan de gronden in overleg in een eerder stadium aan Amsterdam leveren. Feitelijk op ieder gewenst ogenblik, maar meest nuttig is het om 1 x per 10 jr. elkaar goed aan te kijken, na de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan. Amsterdam heeft in dat geval het eerste recht op koop. Indien Rijk en Amsterdam niet tot overeenstemming komen, kan (onder voorwaarde dat Amsterdam altijd het bloot eigendom verkrijgt) ook de markt benaderd kunnen worden.
- NB Bijkomend voordeel van deze variant voor het Rijk is dat er geen sprake is van een (rijks-)deelneming.

Een mogelijk alternatieve uitwerking van deze variant kan zijn om het grondeigendom en de projectorganisatie bij de gemeente onder te brengen, maar de voorfinanciering door RVOB. In dat geval kan worden overeengekomen dat gemeente jaarlijks een vaste vergoeding aan RVOB betaald. De alternatieve constructie is dan:

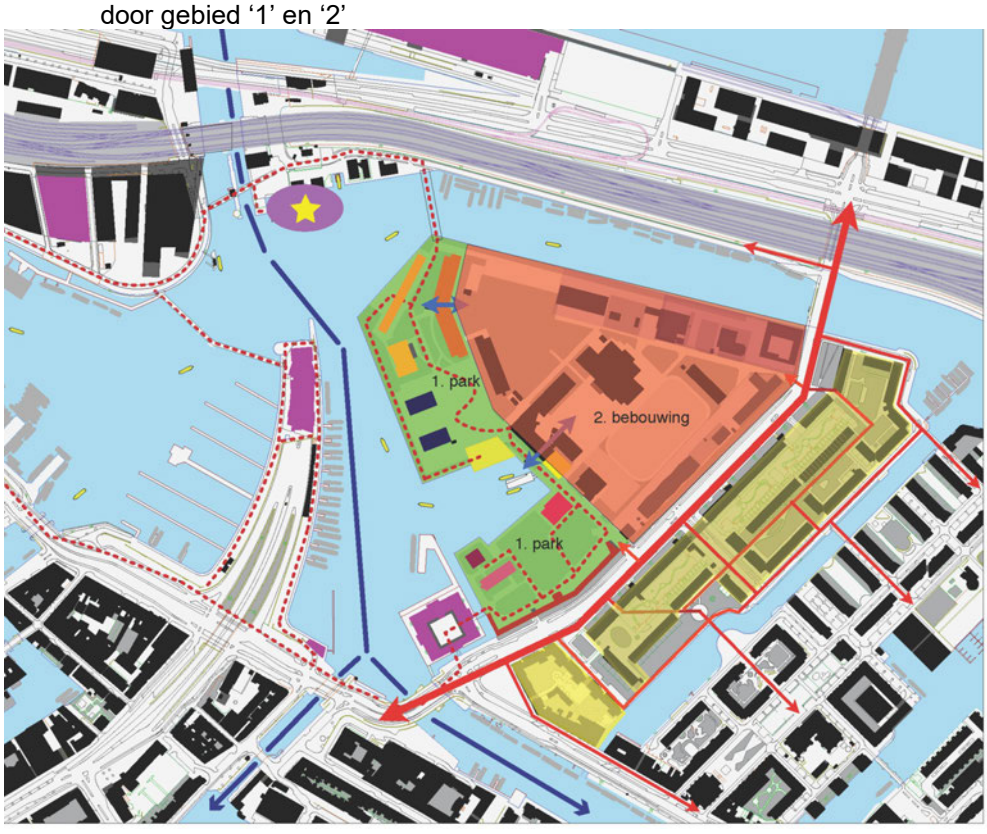
- Defensie verkoopt grond en opstallen aan RVOB tegen een basiskoopsom van [redacted].
- RVOB draagt vol eigendom meteen weer over aan gemeente, waarbij jaarlijkse afbetaling wordt afgesproken, waarbij de kasstroom van de ontwikkeling niet dieper zakt dan [redacted].
- Gemeente draagt zorg voor de ontwikkeling en RVOB/Defensie ontvangt x% van de opbrengst van huur en verkoop van vastgoed en grond
- RVOB behoudt zeggenschap in de vorm van een stuurgroep boven de projectorganisatie

4. Splitsing van gebied in twee delen, te weten (zie tekening):

1) vol eigendom gemeente tegen betaling ineens door gemeente aan Defensie

2) exploitatie voor gezamenlijke rekening en verantwoordelijkheid RVOB en gemeente i.c.m., met een vorm van eigendomsoverdracht van Defensie naar RVOB en gemeente

- Overdracht van vol eigendom van een deel van het MEA dat op korte termijn definitief kan worden ingericht en openbaar is (=zone waarin de toekomstige nieuwbouw niet is voorzien)
- Voor dit deel betaalt gemeente aan Defensie bedrag ineens [redacted]
- Gemeente draagt zelf zorg voor alle investeringen in deelgebied ‘1’
- Exploitatieopbrengsten en waardestijgingen van dit deel komen geheel ten gunste van gemeente
- Doel: openbaarheid en onomkeerbaarheid op korte termijn zeker te stellen en het gebied functioneel onderdeel te laten zijn van de stad
- Het overige deel van het MEA (= ‘2’), waar vrijwel de gehele toekomstige gronduitgifte op termijn wordt voorzien, wordt onder gezamenlijk risico en gezamenlijke verantwoordelijkheid van RVOB en gemeente geëxploiteerd en tot ontwikkeling gebracht
- Het eigendom van ‘2’ wordt ondergebracht in een gezamenlijk vehikel conform Fakton-voorstel of wordt conform bovengenoemde variant A geregeld
- Vooraf worden de deelgebied overstijgende investeringen benoemd (zoals brug, evt. andere infrastructuur, etc.). Deze investeringen worden gezamenlijk gedragen door gebied ‘1’ en ‘2’



Los van deze samenwerkingmodellen behoudt gemeente (uiteraard) haar publiekrechtelijke bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van het bestemmingsplan. De variant waarbij de gemeente geen actieve rol in de ontwikkeling op zich neemt, maar alleen haar publiekrechtelijke rol neemt is niet tussen partijen uitgewerkt. Door het Rijk wordt deze variant niet als wenselijk gezien vanwege de grote afhankelijkheid van gemeente die daarbij voor haar ontstaat.