

Voorstel aan de gemeenteraad

Onderwerp:	Doorstart herontwikkeling Recreatieoord Enkhuizer Zand
Commissie:	19-1-2016
Raadsvoorstel:	2-2-2016, nr. 2016006
Portefeuillehouder:	R. de Jong
Programma:	10. Economische zaken, toerisme en recreatie
Karakter:	Besluitvormend
Bijlagen:	1. Planning scenario's 2. Risicodossier 4 scenario's herontwikkeling REZ

Voorgesteld besluit:

1. Kennis te nemen van de resultaten van de gehouden enquête en interviews met betrekking tot de aanbesteding van het Recreatieoord Enkhuizer Zand (REZ);
2. Kennis te nemen van de vervolgsenario's met betrekking tot de voortzetting van het project REZ;
3. Kennis te nemen van het risicodossier en de planning met betrekking tot de vervolgsenario's voor de ontwikkeling van het project REZ;
4. De wensen en bedenkingen kenbaar te maken met betrekking tot de keuze van voortzetting van het project REZ, conform het voorkeursscenario.

Inleiding

Met onze raadsbrief van 12 mei jl. hebben wij u geïnformeerd over de start van de eerste fase (selectie) van de aanbestedingsprocedure voor de herontwikkeling van het Recreatieoord Enkhuizer Zand (REZ). Op 13 mei is de selectieleidraad geplaatst op Tenderd met als uiterste inschrijftermijn 30 juni jl.

Met onze raadsbrief van 12 augustus 2015 hebben wij u geïnformeerd over het resultaat van deze aanbesteding. Daarin hebben wij aangegeven een onderzoek te doen naar de oorzaak van het achterwege blijven van geschikte aanmeldingen. Er was immers maar één inschrijving via Tenderd ingediend, die om formele redenen terzijde gelegd moest worden. De ingezette aanbestedingsprocedure is daarna ook formeel beëindigd.

Ter uitvoering van ons voornemen is een enquête uitgezet bij de bedrijven die bij de marktconsultatie betrokken zijn geweest en die Tenderd hebben geraadpleegd. Tevens hebben wij met een drietal bedrijven interviews gehouden en is gesproken met de indiener van de terzijde gelegde aanmelding. Mede op basis van die informatie zijn door ons scenario's uitgewerkt voor mogelijke vervolgstappen die in dit project genomen kunnen worden. Op 24 november jl. zijn de onderzoeksresultaten en de verschillende scenario's in een informele bijeenkomst aan raads- en commissieleden gepresenteerd.

In dit voorstel gaan wij in op de onderzoeksresultaten naar aanleiding van het stopzetten van de aanbesteding. Hiermee is een nieuwe situatie ontstaan die vraagt om een beoordeling of, en zo ja op welke wijze, een doorstart met dit project gemaakt moet worden. Daartoe hebben wij een aantal mogelijke vervolgsenario's geïnventariseerd, welke wij met dit voorstel aan u voorleggen, met het verzoek uw gevoelens hierover kenbaar te maken.

Beoogd effect

Met dit voorstel leggen wij een aantal scenario's aan u voor met de daarbij horende voor- en nadelen en risico's. Onder afweging van alle belangen is door ons een voorkeursvariant gekozen waarmee wij beogen te komen tot een doorstart van het project REZ. Bij het project gelden als belangrijkste uitgangspunten de integrale opwaardering van het gebied en het verbreden en de instandhouding van het strand, en het bouwen van recreatiewoningen als kostendrager. Conform eerder uitgesproken doelstellingen willen we hiermee een uitbreiding van het recreatief aanbod van de gemeente en een economische impuls voor de middenstand bereiken.

Beleidsvrijheid / -ruimte (wettelijk kader)

Met betrekking tot het beleidskader merken wij het volgende op. In de Stadsvisie Enkhuizen 2030 is het REZ als belangrijke locatie opgenomen. In de door uw raad vastgestelde Structuurvisie Enkhuizen 2020

is de locatie als één van de uit te werken lenzen benoemd om te worden opgewaardeerd tot een toeristisch recreatieve locatie. In de economische visie "Routekaart naar de Toekomst" is vooral ook het belang van de ontwikkeling van de locatie voor de versterking van de middenstand in de stad beschreven. Dit beleidskader is ook verwoord in het coalitieakkoord 2014 – 2018 "Samen stelling, voor stad en zorg". Volgens dit document is en blijft het uitgangspunt dat de kosten van de kwaliteitsverbetering van de recreatieve voorzieningen voor de eigen inwoners en de regio, opgebracht moeten worden door uitgifte van grond aan private partijen (budgettair neutraal).

In de raadsvergaderingen van 7 januari 2014 en 7 oktober 2014 heeft u besloten tot het voortzetten van het project herontwikkeling Recreatieoord Enkhuizer Zand met inachtnaam van de in die besluiten genoemde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn vertaald in een selectie- en een gunningsdocument en hebben voor het aanbestedingstraject gegolden als beleidskaders voor de ontwikkelingen van dit plan.

Naast het eigen beleidskader, geldt een wettelijk kader. Nu er sprake is van een nieuw ontstane situatie met betrekking tot dit project, waarbij keuzes mogelijk zijn, wordt dit voorstel aan u voorgelegd, aangezien uw raad op grond van de Gemeentewet een kaderstellende bevoegdheid heeft. In het vervolg daarop zijn wij als college, op grond van artikel 160, eerste lid, letter e van de Gemeentewet bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hieronder valt onder andere ook het doen van aanbestedingen voor investeringen, projecten e.d. Echter als de uitoefening van die bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, zoals in dit geval, dan neemt het college geen (definitief) besluit dan nadat uw raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 169, lid 4 Gemeentewet).

Argumenten

Na beëindiging van de aanbesteding is een onderzoek gestart naar de achtergronden van het achterwege blijven van inschrijvingen voor het REZ. Dit onderzoek is gedaan in de vorm van een enquête en interviews. Tevens zijn gesprekken gevoerd met de inschrijvers, waarvan de inschrijvingen of aanmeldingen, om formele redenen, terzijde zijn gelegd.

Resultaten enquête

De uitgezette enquête is onderverdeeld in een viertal hoofdthema's, namelijk: procedure, selectie-eisen, programma en algemene vragen. De conclusies van de 4 hoofdthema's kunnen als volgt worden samengevat.

De procedure

- Bedrijven hebben een voorkeur voor een één op één aanbesteding.
- Geen bijzondere overige aandachtspunten m.b.t. de procedure.

De selectie-eisen

- Aan de voorwaarden met betrekking tot de solvabiliteits- en liquiditeitseisen over de afgelopen drie jaar, kunnen bedrijven vanwege de economische crisis moeilijk voldoen.
- Bedrijven kiezen liever voor inhuur van ontbrekende deskundigheid dan voor samenwerking met een ander bedrijf.
- Zekerheden voor de gemeente, zoals een bankgarantie, kunnen ook later in het proces worden afgesproken.

Het programma

- Het vastgestelde Vlekkenplan voor het project zou meer flexibiliteit moeten hebben.
- De bouw van recreatiewoningen staat centraal met daarnaast het maken van een nieuwe camping en ligweiden. De andere onderdelen zijn voor bedrijven minder belangrijk.
- De kosten van bovenwijkse voorzieningen buiten het plangebied en de onderhoudsverplichting voor het openbaar gebied, zijn te zware eisen.
- De eis voor 5% SROI moet meer worden gekoppeld aan concrete planonderdelen.
- De eisen voor budgettair neutraliteit roepen vragen op en het risico daarvan is moeilijk in te schatten.

Algemene vragen

- Maak de eisen minder zwaar.
- Stel als gemeente eerst een plan op en daarna een bestemmingsplan.

Resultaten interviews

De conclusies die naar aanleiding van de interviews getrokken kunnen worden zijn de volgende:

- Keuzemogelijkheden: Er zijn momenteel relatief veel soortgelijke projecten op de markt, die eenvoudiger te ontwikkelen zijn dan dit project.
- Kerntaak betrokkenen: De exploitant van een recreatiebungalowpark ontwikkelt het parkgedeelte en vindt de ontwikkeling van overige zaken (infrastructuur, recreatieve voorzieningen etc.) een zaak van de gemeente.
- Financiering: De financiering van (private) recreatiebungalows wordt niet meer ondersteund door banken.
- Wijze van aanbesteding: Aanbesteding kan het best één op één met een partij worden georganiseerd.
- Vrijheid van de markt: Om de creativiteit van de markt optimaal te benutten is het beter de doelstelling achter de randvoorwaarden te formuleren i.p.v. concrete eisen te stellen.
- Voorwaarden: De financiële eisen leggen (te veel) beslag op het werkkapitaal van de onderneming.

Overall conclusie

De enquêteresultaten en ook de interviews geven een gevarieerd beeld te zien. Het is lastig om eenduidige en heldere conclusies te trekken. Zo zijn er bedrijven die voor een seizoenscamping geen markt zien en andere bedrijven weer wel. Er zijn bedrijven die moeite hebben met de financiële eisen, maar andere zeggen daaraan te kunnen voldoen etc.

Toch hebben wij geprobeerd om uit de interviews en de gehouden enquête een rode draad op hoofdlijnen te halen.

- De creativiteit van de markt krijgt te weinig ruimte door te veel en te vast omschreven randvoorwaarden.
- Kies als gemeente voor een constructie waarbij met één partij in samenwerking (projectgroep) aan een plan wordt gewerkt.
- Kijk als gemeente nog eens goed naar de financiële eisen zowel voor wat betreft het beslag op bedrijfskapitaal als ten aanzien van de budgettaire neutraliteit.
- Ontwikkel het plan wel integraal, maar neem als gemeente verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte.
- Integraal kan op basis van een totaal plan ook een gefaseerde uitvoering betekenen.

Overleg met inschrijver

Om formele redenen is de enige via Tendered ingediende inschrijving ter zijde gelegd. De gevraagde referentie-verklaringen ontbraken aanvankelijk, maar zijn alsnog, zij het te laat, wel overgelegd. Hiermee voldoet de combinatie feitelijk wel aan de selectiecriteria

In een tweetal gesprekken met deze inschrijver is gebleken, dat het een regionaal bedrijf is met voldoende financiële armslag en ervaren partners. Het bedrijf zegt dat het kan en wil voldoen aan alle selectie- en gunningscriteria die in de aanbestedingsdocumenten zijn opgenomen. Het bedrijf heeft ervaring met de gebiedsontwikkeling waaronder de bouw van recreatiebungalows.

Wel of geen doorstart van het project?

Nu de aanbesteding formeel beëindigd is, en er feitelijk een nieuwe situatie is ontstaan, is dit bij uitstek het moment om tot een heroverweging te komen. Centraal daarbij ligt de tweedeling voor of:

1. er toch besloten wordt tot een herontwikkeling van de locatie (doorstart);
2. dat er voor gekozen wordt het terrein op te waarderen en in de toekomst alleen te gaan beheren.

Om tot een verantwoorde keuze te komen is het noodzakelijk om alle voor- en nadelen en de daarbij behorende risico's van een doorstart te kennen. Net zo als het belangrijk is om te weten wat de (financiële) consequenties zijn, indien naar de toekomst toe gekozen wordt om het terrein louter te beheren.

Hieronder zullen wij eerst de diverse scenario's (3) weergeven, welke kunnen gelden bij een doorstart van het project. Indien niet voor een doorstart wordt gekozen, komt automatisch het vierde scenario in beeld.

Diverse scenario's bij een doorstart

Het belangrijkste doel van het onderzoek naar het niet slagen van de aanbesteding was om te achterhalen welke vervolgaanpak naar verwachting alsnog tot een herontwikkeling van het REZ zal

kunnen leiden. Wij blijven van mening, dat een opwaardering van dit gebied een belangrijke impuls kan geven aan de economische ontwikkeling van de stad en een versterking van de toeristische en recreatieve aantrekkelijkheid van Enkhuizen en de regio kan betekenen.

Met die uitdaging, de resultaten van het gehouden onderzoek en binnen de juridische mogelijkheden hebben wij drie scenario's uitgewerkt. Deze drie zijn:

Scenario 1

De huidige randvoorwaarden ongewijzigd handhaven. En op basis van de opgestelde gunningsleidraad met de meest gerede partij het plan als nog realiseren.

Scenario 2

De randvoorwaarden aanpassen en opnieuw gaan aanbesteden met aangepaste c.q. minder strikte voorwaarden.

Scenario 3

Het plan opknippen in delen en de grond voor de commerciële onderdelen verkopen of in erfpacht uitgeven aan derden en met de opbrengst de openbare voorzieningen zelf realiseren.

Per scenario hebben wij de voor- en nadelen beschreven alsmede is een risicoanalyse uitgevoerd. Een samenvatting daarvan is bij elk scenario opgenomen. Per scenario is ook een planning uitgewerkt van heden tot de start van uitvoering. In de risicoanalyse zijn de positieve en negatieve risico's per scenario uitgewerkt. Tevens zijn de bij de negatieve risico's passende beheersmaatregelen opgenomen. Bij de keuze voor een bepaald scenario zal met de daarbij behorende risico's en beheersmaatregelen rekening gehouden moeten worden.

De uitgewerkte planning en de risicoanalyse zijn als afzonderlijke bijlagen bij dit voorstel gevoegd. De scenario's zijn nog niet in financiële zin uitgewerkt. Voor scenario 1 blijft het uitgangspunt de eerder gestelde eis van minimaal budgettair neutraal. Voor de scenario's 2 en 3 geldt dat er nog zoveel variabelen zijn, - mede afhankelijk van de vraag welke eisen bij een nadere kaderstelling worden aangepast -, dat het opstellen van een exploitatieopzet in dit stadium geen betrouwbaar beeld kan geven. Uiteraard zullen de financiële aspecten mede afhankelijk van het te kiezen scenario in een later stadium concreet ingevuld moeten worden.

Uitwerking scenario 1

Wanneer een aanbesteding geen (geldige) inschrijvingen heeft opgeleverd, dan is de gemeente niet verplicht opnieuw, op basis van dezelfde voorwaarden, aan te besteden. Dit biedt de mogelijkheid om met de meest gerede partij, op basis van de eerder opgestelde gunningscriteria, het plan in ontwikkeling te brengen. De meest gerede partij is de partij die als enige partij door middel van aanmelding heeft aangetoond te kunnen voldoen aan de projecteisen.

Het voordeel van deze optie is dat het project wordt uitgevoerd binnen de gestelde uitgangspunten: "We krijgen wat we hebben willen". Een belangrijk voordeel is ook dat het ontwikkeltraject snel kan worden doorgezet en dat het financiële projectrisico geheel bij de ontwikkelaar ligt. De gemeente blijft in de regio. Hiervoor is nodig dat eerst een onderhandelingstraject wordt ingezet om tot een concreet plan te komen.

Nadeel van deze variant is dat het plan niet in concurrentie wordt aangeboden en dat er voor de onderhandelingen extra tijd nodig is.

Voor dit scenario zijn de belangrijkste negatieve risico's: Mogelijk bezwaar door andere marktpartijen en al dan niet het verwijt van ongeoorloofde staatssteun omdat de optimale marktwaarde niet wordt gehaald. Of dat tijdens de één op één gesprekken blijkt de partij toch niet capabel genoeg te zijn om de herontwikkeling binnen de gestelde voorwaarden op te kunnen pakken. Om aanbestedingsrisico's uit te sluiten is het niet mogelijk tijdens de onderhandelingen om de uitgangspunten wezenlijk te wijzigen om tot een overeenkomst te komen.

In de risicoanalyse zijn de oorzaken, de gevolgen en de bij deze risico's behorende beheersmaatregelen opgenomen.

Uit de globale planning blijkt dat op basis van dit scenario met de feitelijke planuitvoering in februari 2018 kan worden gestart.

Uitwerking scenario 2

In dit scenario worden de onderzoeksresultaten verwerkt in aangepaste selectie- en gunningscriteria en wordt op basis daarvan een nieuwe aanbesteding gestart. Het voordeel van deze variant is dat in concurrentie kan worden aanbesteed en dat het risico van de ontwikkeling bij de ontwikkelaar blijft. Ook hier behoudt de gemeente haar regierol.

Nadeel van deze variant is dat opnieuw een discussie gevoerd moet worden over de op te stellen criteria. Het dilemma tussen voorwaarden stellen zodat duidelijk is wat gerealiseerd moet worden, of loslaten zodat de markt meer speelruimte krijgt waardoor onzeker is wat het resultaat is, blijft hierbij bestaan. Daarbij geldt dat de resultaten van de enquête en interviewen niet zodanig eenduidig zijn, dat direct helder is welke voorwaarden bijgesteld moeten worden om tot een resultaat te komen.

Voor dit scenario zijn de belangrijkste negatieve risico's: Er wordt geen geldige inschrijving op de hernieuwde aanbesteding ontvangen, ook omdat marktpartijen steeds minder geïnteresseerd raken in deze planontwikkeling door lange planvorming. Zoals gesteld is er geen eenduidig beeld welke eisen moeten worden gewijzigd, met het risico dat het eindbeeld afwijkt van de verwachting waarmee uw raad eerder heeft ingestemd.

In de risicoanalyse zijn de oorzaken, de gevolgen en de bij deze risico's behorende beheersmaatregelen opgenomen.

Uit de globale planning blijkt dat op basis van dit scenario met de feitelijke planuitvoering in februari 2019 kan worden gestart.

Uitwerking scenario 3

In dit scenario worden de commerciële delen van het plan in de markt gezet en met de opbrengst daarvan kunnen de overige delen van het plan worden uitgevoerd. Voordat met dit scenario een start kan worden gemaakt, is noodzakelijk dat er een concreet plan wordt uitgewerkt met een daarbij behorende exploitatieopzet.

Voordeel van dit scenario is dat de gemeente de regie voert en maximale invloed kan uitoefenen. Het risico voor de markt is beter te overzien wat een gunstig invloed op de bieding kan hebben.

Nadeel van dit scenario is, dat vooraf niet zeker is of met de te realiseren opbrengsten de openbare voorzieningen gerealiseerd kunnen worden. Ook dient de gemeente een voorinvestering te doen om de commerciële delen in de markt te kunnen zetten. Nadeel van dit scenario is ook de grotere ureninzet van de gemeente en er zijn voor de verschillende onderdelen aparte aanbestedingen nodig.

Voor dit scenario zijn de belangrijkste negatieve risico's: De opbrengsten van de gronduitgifte zijn wellicht niet in balans met de gewenste kwaliteit van de openbare buitenruimte, en onduidelijkheid in benodigde voorfinanciering en benodigde activiteiten. Daarnaast bestaat het risico dat het plan slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd.

In de risicoanalyse zijn de oorzaken, de gevolgen en de bij deze risico's behorende beheersmaatregelen opgenomen.

Uit de globale planning blijkt dat op basis van dit scenario met de feitelijke planuitvoering van de eerste fase in februari 2018 kan worden gestart.

Afweging van belangen, keuze voor een scenario

Als wij naar de drie scenario's kijken, vinden wij scenario 3 financieel gezien veel te risicovol. Bij dit scenario liggen de ontwikkelrisico's en de financiële risico's veel te zwaar bij de gemeente. Bovendien past een dergelijke werkwijze niet bij onze rol als regiegemeente en niet bij kaderstelling nummer 2 verwoord in de Nota Grondbeleid 2011. Hierin is opgenomen dat de gemeente terughoudend is met het starten van risicovolle projecten, om de financiële positie van de gemeente niet in gevaar te brengen.

Wij verwachten dat scenario 2 opnieuw zal leiden tot indringende en uitgebreide discussies over de kaderstelling en de randvoorwaarden. Niet alleen vergt dat de nodige tijd, ook dan is er nog geen zekerheid dat dit zal leiden tot een succesvolle aanbesteding.

Onder afweging van belangen, en als we alle voor- en nadelen tegen elkaar afwegen, spreken wij een duidelijke voorkeur uit voor scenario 1. De betreffende ontwikkelaar heeft als enige aangegeven bereid en in staat te zijn dit project binnen de thans gestelde criteria te ontwikkelen. Met dit scenario kunnen alle voorwaarden in tact blijven, loopt de gemeente geen financieel risico en kan tot een snelle voortzetting van het project worden gekomen. De kans is groot, indien deze partij direct aan alle formele voorschriften

had voldaan, dat we ook met deze partij verder waren gegaan. Weliswaar moet nog een onderhandelingstraject volgen, maar wij hebben er vertrouwen in dat dit tot een acceptabel resultaat zal leiden. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is, dat de verkennende gesprekken die hiervoor nodig zijn, gevoerd worden zonder dat daarbij al (precontractuele) verplichtingen ontstaan. Eerst wanneer duidelijk is dat partijen er gezamenlijk uit kunnen komen, zullen de afspraken contractueel worden vastgelegd. Dit voorkeursscenario heeft tevens als voordeel dat op voorhand geen deuren worden dicht geslagen en alle opties open blijven. Mocht in de praktijk blijken dat partijen er toch samen niet uitkomen, dan kan als nog naar een ander scenario worden overgestapt.

Op basis van de informatie in dit raadsvoorstel zal eerst gekozen moeten worden welke vervolgstap wordt gezet. In het kader van bescherming van bedrijfsbelangen en zorgvuldigheid hebben wij er daarom bewust voor gekozen om de naam van deze partij niet in dit raadsvoorstel op te nemen. Deze zal eerst bekend worden gemaakt, nadat er een besluit is genomen.

Bestaande situatie handhaven

Mocht één van bovenstaande scenario's voor een doorstart niet worden gekozen, dan wel niet tot een succes leiden, dan resteert het vierde scenario waarbij de huidige locatie in een aanvaardbare staat van beheer en onderhoud gebracht moet worden. Hoewel dit afbreuk doet aan de gewenste beleidsdoelstellingen, en daarom niet onze voorkeur heeft in dit stadium, is dit scenario opgenomen om u een zo volledig mogelijk beeld te bieden. Op basis van de huidige gegevens zijn wij bij het in een aanvaardbare staat brengen van de bestaande situatie uitgegaan van het herstellen van het bestaande strand tussen het Zuiderzeemuseum en het zwembad, inclusief het aanbrengen van een voorziening om het strand in stand te houden. Daarnaast het opknappen van het bestaande openbaar groen, het draineren van de ligweides en de parkeervakken naast de Kooizandweg, het aanpassen van de openbare verlichting, het in goede staat brengen van de aanwezige voorzieningen waar onder de sanitaire voorzieningen en speeltoestellen en het aanleggen van extra parkeerplaatsen. Met deze aanpak is op basis van een grove schatting zeker een bedrag van € 2 miljoen gemoeid. In dit scenario zal de (financiële) situatie rondom het zwembad ongewijzigd blijven en zijn er wel mogelijkheden om te komen tot verzelfstandiging van de camping.

Qua planning kan snel tot uitvoering worden gekomen (2017) nadat door uw raad hiervoor het benodigde krediet beschikbaar is gesteld.

Wij merken op dat dit scenario parallel aan het voorkeursscenario verder zal worden uitgewerkt. Mocht het spoor van scenario 1 om welke reden dan ook als nog dood lopen, dan kan direct overgestapt worden op dit scenario.

Alternatieven

In dit voorstel zijn hierboven reeds de diverse scenario's uitgewerkt.

Draagvlak

Met de belangenvereniging van de camping is recent opnieuw de stand van zaken besproken. Zij opteren er nog steeds voor, om onder nader te stellen voorwaarden de camping te gaan exploiteren.

In de bijeenkomst op 24 november jl. is aan de raads- en commissieleden een toelichting gegeven over de stand van zaken over de ontwikkeling van dit project en zijn daarbij in de gelegenheid gesteld technische vragen te stellen.

Financiën

Dit kosten van dit project vallen onder de grondexploitatie van dit project en zijn mede afhankelijk van de te selecteren variant.

Enkhuizen, 15-12-2015

Burgemeester en wethouders van E n k h u i z e n

De secretaris,
R.M. Reus

De burgemeester,
J.G.A. Baas