

Raadsvoorstel, incl. consultatie (2016 / 25)

Raadsbijlage 4

Oeververbinding : uitgevoerde onderzoeken, afwegingen en risico's.

Status :
openbaar

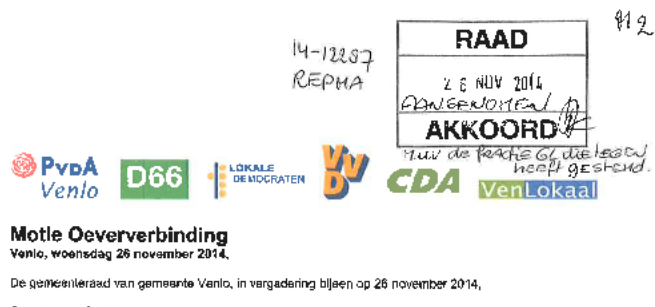
Voorstel om te besluiten:

Keuze voor een kabelbaan als oeververbinding met de binnenstad, en het aangaan van de verplichting tot het (doen) realiseren daarvan, e.e.a. onder de voorwaarden als vervat in de Uitgifteovereenkomst (dictum 2b)

Oplegnotitie/toelichting op bijlage(n)

- Onderzoek langzaamverkeersverbinding Venlo over de Maas Alternatieven onderzoek en beschouwing kosten en baten door Royal HaskoningDHV (mei 2015)
- Variantenafweging oeververbinding Venlo (oktober 2015)

Dit onderzoek is gedaan ter uitvoering van een raadsnotie.



In deze bijlage treft u een nadere toelichting aan op:

1. onze afwegingen en keuze voor een kabelbaan,
2. de risico's van een brug / kabelbaan en de beheersing daarvan
3. gemaakte afspraken met het Fort van Venlo inzake de kabelbaan

1) Nadere toelichting op de gemaakte afweging en keuze voor een kabelbaan

In de variantenafweging van Haskoning zijn de brug en kabelbaan op de volgende punten met elkaar vergeleken:

1. Attractiewaarde

In de werksessie van de variantenafweging werd met name door de initiatiefnemers en de ondernemers gewezen op het belang van het maken van iets 'unieks'. In hun ogen heeft Venlo een icoon nodig dat de stad verder op de kaart kan zetten. Door het unieke karakter van een kabelbaan is de verwachting dat een kabelbaan meer attractiewaarde heeft dan een brug. De kabelbaan scoort daarom het beste op attractiewaarde.

2. Economische ontwikkeling

Zowel een brug als kabelbaan dragen (significant) bij aan de economische ontwikkeling van de stad. Beiden zorgen voor meer bezoek en zorgen aldus voor een toename van de uitgaven in de stad en de lokale economie. De brug scoort goed omdat deze zorgt voor meer passanten (want gratis), de kabelbaan scoort goed omdat deze attractie meer bezoekers naar Venlo zal trekken.

3. Stedelijke Structuur

Omdat een brug gratis is zorgt deze voor de meeste uitwisseling tussen beide zijden van de rivier. En hoewel een kabelbaan ook zorgt voor een verbetering van de uitwisseling scoort een brug hier beter door het hogere aantal passanten.

4. Kwaliteit verbinding

De kabelbaan biedt door de overdekte en mechanische verbinding het meeste comfort en is sneller dan de brug. De brug is daarentegen dag en nacht beschikbaar, en heeft de grootste capaciteit van alle verbindingen.

5. Kosten

Om tot een complete afweging te komen zijn zowel de investeringskosten, een batig saldo na 30 jaar, eventuele risico's tijdens de looptijd en de restwaarde van de verbinding na 30 jaar meegenomen. Samengevat kennen een brug en kabelbaan beide een grote investering vooraf, maar biedt de kabelbaan de mogelijkheid om de investering terug te verdienen afhankelijk van het aantal bezoekers (risico).

De brug vergt investeringskosten aan de voorkant, maar biedt geen kans om die terug te verdienen (en heeft daarmee ook geen risico). Vanwege de hoge investeringskosten (over 30 jaar gerekend, incl. afschrijving, stroom, onderhoud en personeel) en het risico van exploitatie scoort een kabelbaan op het onderdeel kosten minder dan een brug, niet zozeer door de directe kosten/opbrengsten maar voornamelijk door de exploitatierisico's. Ook is een brug na 30 jaar nog lang niet aan het einde van zijn levensduur.

6. Planning.

Omdat een kabelbaan sneller te bouwen is dan een brug, en de capaciteit daarvan bovendien eenvoudiger kan worden uitgebreid, scoort een kabelbaan beter dan een brug op het onderdeel planning.

Externe risicodragers

De afgelopen maanden is ook gezocht naar mogelijkheden om nadelen van de brug (investering) en kabelbaan (risico) te mitigeren. In gesprekken met de provincie is gekeken of zij bereid is om een deel van de investering op zich te nemen. Deze gesprekken hebben vooralsnog geen concrete resultaten opgeleverd.

Verder is met de initiatiefnemers verkend welke mogelijkheden er zijn om de exploitatie van de kabelbaan verder te verbeteren. De initiatiefnemers van het Fort van Venlo zijn niet in

staat om een deel van de risico's van de exploitatie op zich te nemen omdat het risicoprofiel van hun eigen investeringen dan te groot wordt. Deze verkenning heeft wel geresulteerd in concrete aanbevelingen voor bijvoorbeeld koppelingen met de parkeerexploitatie en marketing. Dit zal ook worden meegenomen in de verdere uitwerking van de aanbesteding(en).

Tijdelijke variant

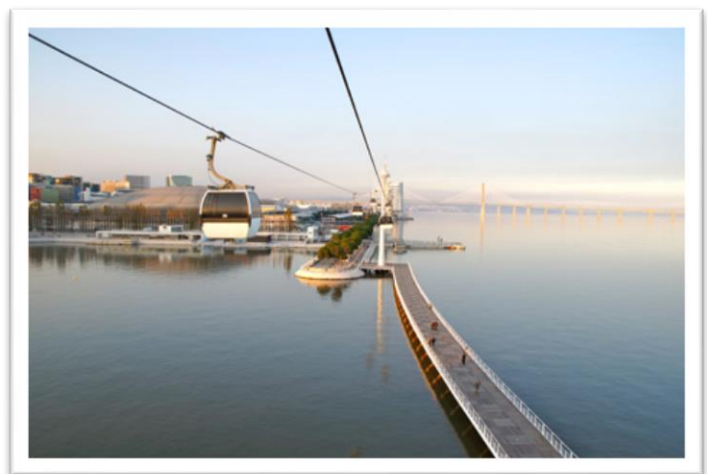
Omdat een kabelbaan in het begin veel bezoekers zal trekken door 'het nieuwe', is ook gekeken naar een tijdelijke variant, met het idee dat een kabelbaan de ontwikkeling aan kan jagen. Om vervolgens wellicht opgevolgd te worden door een brug als verbinding op de lange termijn, of om in ieder geval de exploitatie op enig moment ook weer te kunnen beëindigen en daarmee de risico's te beperken.

Belangrijk nadeel van een tijdelijke variant van een kabelbaan zijn de locatiespecifieke kosten. De restwaarde van een kabelbaan is beperkt omdat veel van de kosten die gemaakt moeten worden uniek zijn. Fundering, palen, grondstations zijn allemaal locatiespecifiek. Dit geldt uiteraard ook voor de grootte van de elektrische installaties en de lengte van de kabel. Niet locatiespecifiek zijn de gondels en een deel van de mechanische installaties. Bij een tijdelijke variant is de tijd om die locatiespecifieke kosten terug te verdienen simpelweg korter en wordt het dus lastiger om een sluitende businesscase te krijgen. In de praktijk lukt dat alleen als de opening van een kabelbaan gekoppeld kan worden aan een groot evenement (zoals de Floriade, Bundesgartenschau in Koblenz of EXPO in Lissabon; zie afbeelding).

Wél biedt een tijdelijke variant de mogelijkheid om aan de voorkant de investeringen te beperken (eenvoudigere grondstations, minder gondels) waardoor het uiteindelijke risico kleiner wordt. Een ingroeimodel, met de mogelijkheid om na x tijd de exploitatie te evalueren en een keus te maken over al dan niet verlengen van de exploitatie, zal daarom bij een aanbesteding van de kabelbaan ook zeker worden meegenomen.

Overwegingen & Voorkeur

Duidelijk is dat de analyse van de maatschappelijke kosten en baten twee 'winnaars' oplevert. In de rapportage is een analyse opgesteld aan de hand van meerdere criteria. We stellen echter vast dat die analyse niet onderscheidt tussen de brug en de kabelbaan.



Daarom bleek het voor een keuze nodig om bij onszelf na te gaan welke criteria voor ons het zwaarst wegen.

Voor de initiatiefnemers en ondernemers die bij de werksessie aanwezig waren is met name het unieke, de attractiewaarde van doorslaggevend belang. Zij wijzen op het belang voor iedere stad om zichzelf te blijven vernieuwen, op de marketingeffecten van een kabelbaan en op de nieuwe bezoekers die een kabelbaan zal trekken. Daarom hebben zij een voorkeur voor de kabelbaan. Mede op basis van het haalbaarheidsonderzoek heeft het Fort van Venlo ons inmiddels laten weten dat wat hen betreft een kabelbaan de enige optie is voor een oeververbinding. Zij achten de attractiewaarde van een kabelbaan van doorslaggevend belang omdat dit bijdraagt aan het welslagen van hun initiatief.

Vanuit beleidsmatige en stedenbouwkundige optiek heeft een brug grote voordelen : de positieve effecten van een brug op de lange termijn, het 24/7 beschikbaar zijn en de meerwaarde voor de gehele stad. Kijken we naar de risico's dan vergen beide varianten een ongeveer even grote investering, maar kan die investering met een kabelbaan worden terugverdiend door middel van de exploitatie daarvan.

Een brug vraagt een (niet terug te verdienen) investering ineens maar verzekert een functionerende oeververbinding op de lange termijn. Of bij een kabelbaan de investering terug wordt verdient is vooral afhankelijk van de bezoekersaantallen en daarmee één op één gekoppeld aan de bezoekersaantallen en het succes van het Fort van Venlo en het Kazernekwartier. Doordat een kabelbaan op enig moment ook weer kan worden ontmanteld is dat risico wel beheersbaar.

Doorslaggevend voor onze voorkeur is dan ook geweest dat een kabelbaan, meer dan een brug, een extra attractieve waarde heeft en de aandacht vestigt op Venlo als aantrekkelijke en vernieuwende stad. Ook in financiële zin is er een verschil. De realisatie van een brug vergt een forse investering aan de voorkant, zonder dat deze zichzelf als zodanig terugverdient.

Een kabelbaan kent een exploitatie, maar ook risico's zoals mogelijke aanloopverliezen en tegenvallende passagiersaantallen.

Wij menen dat het gebruik van de kabelbaan gestimuleerd kan worden door het inzetten van marketinginstrumenten, en het combineren van het parkeer – en entreekaartje voor de kabelbaan, of compensatie daarvan bij bestedingen. Daarbij kunnen we de kabelbaan uiteindelijk ook weer (laten) ontmantelen. Hiermee zien wij mogelijkheden om het belangrijkste nadeel van de kabelbaan, de risico's, voor een deel te ondervangen.

Door de grotere kans van het aantrekken van nieuwe bezoekers (en dus extra bestedingen) in de binnenstad én op het Kazernekwartier (maatschappelijk effect), gecombineerd met de mogelijkheid van een sluitende exploitatie (financieel), valt onze voorkeur uit in het voordeel van de kabelbaan. Wij hebben de kabelbaan als voorkeursvariant voor de oeververbinding meegenomen in de finale afspraken met het Fort van Venlo.

Indien uw raad de voorkeur uitspreekt voor een kabelbaan zal de gemeente een aanbesteding uitschrijven waarbij marktpartijen gevraagd worden hun visie op bouw en exploitatie (korte en lange termijn) van een kabelbaan te geven. De bouw en langjarige exploitatie van een kabelbaan is nog redelijk onbekend in Nederland. Belangrijke aandachtspunten in de aanbesteding zullen zijn: de inpassing van de 'stations' (in Q4 en Kazernekwartier); de exploitatierisico's (wie neemt welke risico's); het vergunningstraject (met o.a. gemeente en Rijkswaterstaat) en de duur van de exploitatie.



2) Nadere toelichting op de risico's van de varianten brug / kabelbaan en de beheersing daarvan

De gemeente is verantwoordelijk voor de invulling van de key driver 'oeververbinding'. De risico's van bouw en eventuele exploitatie liggen primair dan ook bij de gemeente. Een groot deel van de afweging rondom de oeververbinding spitst zich toe op de risico's en kansen van de verschillende typen oeververbinding. De volgende types risico's zijn te onderscheiden

a. Inpassing

Voor alle oeververbindingen geldt dat ruimte aan beide zijden van de rivier gevonden dient te worden voor de inpassing. Voor een brug zijn dat de landhoofden, trappen en hellingbanen, voor kabelbaan de instapstations, voor een pont de aanlegsteigers en voor een bus zul je bushaltes moeten kunnen gebruiken. Hiervoor dient ruimte gevonden te worden, dienen bestemmingsplannen aangepast te worden, vergunningen te worden afgegeven en moeten het Waterschap en Rijkswaterstaat hun zegen geven over de plannen. Door middel van een goede planning en afstemming kunnen deze risico's beperkt worden.

Q4

Bij zowel een brug als een kabelbaan dient er rekening mee te worden gehouden dat de realisatie van een oeververbinding mogelijk een financiële en ruimtelijke impact zal hebben op de ontwikkelingen in Q4. Op basis van de definitieve keuze zal de oeververbinding geïntegreerd dienen te worden, waarschijnlijk binnen het project Q4. Dit kan zowel risico's als kansen met zich meebrengen.

Op de locatie aan de Maaskade liggen reeds ontwikkelafspraken met Bouwbedrijven Jongen voor ca. 70 woningen. Een landingsplek van de oeververbinding op deze locatie in Q4 heeft bovendien effect op de ontwikkeling van de van de grondgebonden woningen erom heen. Eventuele extra kosten voor het project Q4 dienen gedekt te worden uit de exploitatie / investeringslasten van de oeververbinding.

Daarnaast zal in alle gevallen de aanlanding van de oeververbinding moeten passen binnen de stedenbouwkundige opzet, de cultuurhistorische context en de planning van Q4.

b. Bouw

Voor zowel de brug als de kabelbaan dienen aanzienlijke investeringen in de fysieke infrastructuur gedaan te worden. Bij de bouw van dergelijke majeure bouwwerken lopen de opdrachtgevers risico's die met een goede aanbesteding en projectmanagement zoveel als mogelijk ondervangen kunnen worden, en wellicht ook kostenbesparingen opleveren.

c. Aanbesteding

Als gemeente zijn wij gehouden aan de landelijke en Europese aanbestedingsregels. Aanbestedingsrisico's treden op als de gemeente bij het wegzetten van opdrachten marktpartijen benadert met een uitvraag. Bij het niet goed formuleren van de uitvraag bestaat de kans op een mislukte aanbesteding omdat de aanbieding van de markt niet aansluit bij de vraag van de gemeente. Zaak is dus om voldoende deskundigheid te betrekken bij het opstellen van de uitvraag. Dit geldt zeker voor de kabelbaan omdat er landelijk nog relatief weinig ervaring is met het aanbesteden van een dergelijke oeververbinding.

Omdat er wereldwijd maar een beperkt aantal bouwers van kabelbanen is dient rekening gehouden te worden met 'marktfalen'. In de afspraken met Fort van Venlo is geregeld hoe partijen omgaan met een dergelijke situatie (zie onder 3).

d. Exploitatie

Een kabelbaan kent een exploitatie. Door middel van entreprijzen kan de investering terugverdiend te worden. Maken er minder bezoekers gebruik van de kabelbaan dan verwacht, dan heeft dat een negatief gevolg voor de exploitatie, of leidt zelfs tot een tekort.

Hoewel Haskoning een scenario voorstelbaar acht dat de kabelbaan zichzelf kan terugverdienen is het belangrijk om de exploitatierisico's van de kabelbaan bewust te wegen. Bij bijvoorbeeld tegenvallende bezoekersaantallen van het Fort van Venlo zullen er naar verwachting ook minder bezoekers in de kabelbaan komen. Bij vertraagde ontwikkeling van de tweede fase van het Fort van Venlo zullen de bezoekersaantallen terug kunnen zakken. Dit betekent dat een kabelbaan verlies kán draaien. Andersom werkt het natuurlijk ook; als de ontwikkeling een groot succes wordt en er juist veel extra bezoekers naar het centrum komen dan zal de kabelbaan winst maken.

Verder is het belangrijk om te beseffen dat er weliswaar een grondige studie gedaan is naar de te verwachten passagiersaantallen, maar dat er in Nederland nog nooit een kabelbaan op structurele wijze is geëxploiteerd en er daarom nog geen daadwerkelijk vergelijkingsmateriaal voorhanden is.

In de exploitatie van de kabelbaan ligt in feite het grootste risico. De exploitatie van een kabelbaan vraagt circa € 2 miljoen euro per jaar; dit omvat de afschrijving (€ 1 miljoen) en de kosten van stroom/personeel (€ 1 miljoen). Om de investering en exploitatie van een kabelbaan terug te kunnen verdienen zijn ongeveer 600.000 passagiers per jaar nodig zo is becijferd door Haskoning. Om deze aantallen te bereiken is het noodzakelijk dat er op het Kazernekwartier een ontwikkeling komt die veel bezoekers trekt en een reden is/blijft voor een combinatiebezoek met de binnenstad.

Zonder een aansprekend programma op het Kazernekwartier hebben bezoekers van de binnenstad geen aanleiding om de oversteek te maken, evenmin zijn er dan veel bezoekers op het Kazernekwartier die ook graag een bezoek aan de binnenstad willen brengen en de kabelbaan vervolgens gebruiken om de oversteek te maken.

De binnenstad van Venlo trekt jaarlijks miljoenen bezoekers. Op basis van hun bezoekmotief en herkomst concludeert Haskoning dat verwacht kan worden dat ongeveer 220.000 mensen de oversteek zullen maken als onderdeel van een recreatief bezoek *vanuit de binnenstad*. Gecombineerd met de recreatieve motieven van een belangrijk deel van de bezoekers aan fase 1+2 van het Fort van Venlo (ruim 300.000) en *bezoekers* aan andere functies van het *Kazernekwartier* (50.000) en langparkeerders/overige (20.000) voorspelt Haskoning een potentieel gebruik van bijna 600.000 gebruikers per jaar.

Belangrijk is wel dat fase 1 en 2 van het Fort van Venlo tot ontwikkeling worden gebracht. Bij een langzamere ontwikkeling dan nu gedacht ontstaat er een 'gat' tussen de mensen die in eerste instantie van de kabelbaan gebruik maken vanwege het 'nieuwe' en de extra bezoekers die op fase 2 van het Fort van Venlo afkomen. Hierdoor kunnen aanloopverliezen ontstaan.

Een aantal maatregelen zijn mogelijk om de exploitatierisico's terug te dringen.

In de eerste plaats kunnen de kosten van de bouw en exploitatie van de kabelbaan zoveel als mogelijk beperkt te worden. Door middel van een goede aanbesteding, sobere stations, efficiënte inzet van personeel, lagere rentes, etc. kunnen de kosten van een kabelbaan zo laag mogelijk gehouden worden.

Daarnaast is het zaak de inkomsten zo veel als mogelijk te maximaliseren. Door middel van marketing, goede bereikbaarheid/verwijzingen, actief prijsbeleid, combitickets met parkeren (park + fly), combi-acties met het Fort van Venlo en de binnenstad, kan een zo hoog mogelijk gebruik gestimuleerd worden.

Uitgaande van een kans van 50% dat het worstcase scenario (helpt van de verwachte bezoekers en stoppen met kabelbaan na 5 jaar) optreedt dient er een bedrag van € 4,25 miljoen aan het risicoprofiel van de ontwikkeling Kazernekwartier toegevoegd te worden bij een keuze voor de kabelbaan als oeververbinding. In een worst-case scenario is becijferd dat het maximale verlies van de kabelbaan € 8,5 miljoen bedraagt.

Dit risico wordt expliciet gemaakt in het risicoprofiel van de gebiedsontwikkeling.

3) Nadere toelichting gemaakte afspraken met het Fort van Venlo inzake de kabelbaan / beheersing van het risico

In de voorliggende Uitgifte-overeenkomst met het Fort van Venlo is opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat er een kabelbaan als oeververbinding met de binnenstad wordt gerealiseerd (artikel 10 UOK).

In deze overeenkomst zijn de uitgangspunten waaraan deze kabelbaan, wat partijen betreft, moet voldoen vastgelegd. Daarbij geeft de gemeente het Fort van Venlo vooraf inzage in de eventuele aanbestedingsstukken.

Ingeval sprake is van een passende inschrijving dan zal de gemeente gunnen. Indien het voor de gemeente niet mogelijk blijkt zelf de oeververbinding in de vorm van een kabelbaan onder marktconforme voorwaarden te (doen) realiseren dan zullen partijen in overleg treden over – en meewerken aan - een redelijk alternatief zodat de oeververbinding conform planning (begin 2019) wordt gerealiseerd. Mocht deze niet tijdig gebruiksklaar zijn dan zal zonodig een, na overleg met het Fort van Venlo, nader te bepalen tijdelijke alternatieve voorziening worden gerealiseerd.

De gemeente heeft het recht om de kabelbaan te sluiten indien en nadat:

- deze 5 jaren is geëxploiteerd, en de exploitatie structureel verlieslijdend blijkt.
- het Fort van Venlo vervolgens in de gelegenheid is gesteld (het risico van) de exploitatie over te nemen
- het Fort van Venlo daarvan geen gebruik heeft gemaakt.

Daarmee wordt vooraf geborgd dat gemeente alleen op basis van een marktconforme inschrijving hoeft te gunnen en ook niet gehouden is de kabelbaan zelf in stand te houden ingeval sprake is van een structureel verlieslijdende exploitatie.