

Beslisnota voor de raad

Datum 17 november 2020

Openbaar

Onderwerp Voorsterpoort Oost: gebiedsambitie en toekomstige eventvoorziening
Versienummer 1

Portefeuillehouder H.M.M. Schuttenbeld, R.E. de Heer
Informant Michiel Scheper, Janna van Maar
Afdeling Proces-, Programma- en Projectmanagement, Ruimte & Economie
Telefoon 06-19180798 / 038-498 2612
Email m.scheper@zwolle.nl / j.van.maar@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 5.2.1 We versterken de economische positie van Zwolle als koop- en recreatiecentrum van de regio

Begroting wijzigen Ja

Dekking ten laste van Reserve incidentele bestedingen

Bijlagen

1. Gebiedsambitie Voorsterpoort Oost
2. Locatiebeoordeling
3. Expertadvies LAgrouP / Leisure Advies (update september 2020)
4. Financiële opgave (vertrouwelijk)

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Een nieuwe indoor eventvoorziening mogelijk te maken en Voorsterpoort Oost aan te wijzen als gebied waar deze gevestigd kan worden.
- 2 In te stemmen met de gebiedsambitie voor Voorsterpoort Oost als basis voor de te ontwikkelen eventvoorziening en hiervoor:
 - 2.1 De ambitie voor het gebied en de openbare ruimte vast te stellen (bijlage 1).
 - 2.2 Het programmatische kader voor toekomstige functies en programma voor de eventvoorziening vast te stellen (bijlage 1).
- 3 Geïnteresseerde partijen middels een marktselectie in de gelegenheid te stellen tot ontwikkeling en realisering van de eventvoorziening, onder de voorwaarde dat er voldoende markt- en brancheperspectief is.
- 4 Een voorbereidingskrediet van 93.500 euro beschikbaar te stellen voor verder onderzoek, plankosten en externe advisering en deze kosten te dekken uit de reserve incidentele bestedingen.

Datum 17 november 2020

Inleiding

In 2018 is gestart met de oriëntatie op de wenselijkheid en potentie van een nieuwe indoor eventvoorziening in Zwolle. Mede als gevolg van het eindigen van de huurovereenkomst met Libema voor de locatie IJsselhallen (1-1-2024). Het college vindt een grootschalige indoor eventvoorziening van grote economische en culturele meerwaarde voor de stad en in een moderne en vernieuwende vorm draagt deze bij aan de strategische positionering Experimentele Hanzestad (zie informatienota raad november 2019).

In de afgelopen periode is onder meer met een markttoets onderzocht (LAGroup, 2018 en 2020) wat de interesse bij marktpartijen is voor het ontwikkelen en exploiteren van een indoor eventvoorziening in Zwolle. Daarnaast hebben marktpartijen zich rechtstreeks tot de gemeente gericht met ideeën voor een eventvoorziening. Op basis van de resultaten van de markttoets en de gesprekken met initiatiefnemers ziet het college goede aanknopingspunten voor een nieuwe indoor eventvoorziening die Zwolle economisch en cultureel verder kan versterken.

Als vervolg is een locatieverkenning uitgevoerd, rekening houdend met de locatie-eisen qua omvang en exploitatiemogelijkheden van de marktpartijen en de spin-off voor Zwolle als 'Experimentele Hanzestad'. Bijlage 2 geeft een overzicht van de afweging van de voorkeurslocaties. Deze locatieverkenning is nader uitgewerkt, waarbij de ontwikkelkansen en de beschikbaarheid van de locatie essentieel waren. Hierbij is Voorsterpoort Oost als meest kansrijke locatie verder onderzocht voor wat betreft een ruimtelijk/stedenbouwkundig en programmatisch kader (bijlage 1). De eisen aan de locatie, zoals de ligging ten opzichte van de binnenstad, de zichtbaarheid vanaf de A28, autobereikbaarheid en de beschikbaarheid van de locatie zijn hiervoor doorslaggevend.

Door de uitbraak van het COVID-19 virus in maart 2020 zijn het maatschappelijk leven en vele (economische) sectoren ontwricht. De evenementenbranche / grootschalige zakelijke branche is nog steeds één van de zwaarst getroffen sectoren. Op dit moment is er voor deze sector nog nauwelijks perspectief op 'normalisatie' en versoepeling van maatregelen om weer grootschalige (publieks/zakelijke) evenementen te organiseren en faciliteren. Deze situatie heeft grote invloed op het proces en planning van de ontwikkeling van een nieuwe eventvoorziening voor Zwolle. Uw raad is hierover in het voorjaar geïnformeerd. Dit neemt niet weg dat we als vitale en veerkrachtige stad blijven inzetten op ontwikkelingen voor de lange termijn.

Beoogd effect

De groei, economische en culturele ontwikkeling van Zwolle verder versterken door het gebied Voorsterpoort Oost aan te wijzen als locatie voor het faciliteren (middels grondverkoop) van een nieuwe indoor eventvoorziening. De ambitie en uitgangspunten zijn de basis voor de gebiedsontwikkeling van Voorsterpoort Oost, waarmee het gebied qua functies & programma en ruimtelijke kwaliteit een impuls krijgt.

Argumenten

1.1 Een vernieuwende grootschalige eventvoorziening is van economische en culturele meerwaarde en draagt bij aan de strategische positionering Experimentele Hanzestad

Een eventvoorziening met een gevarieerd aanbod van indoor evenementen voor brede doelgroepen van business-to-business (B2B) en business-to-consumer (B2C) versterkt de positionering en profilering van Zwolle als groeistad in Oost-Nederland. Met deze nieuwe impuls wordt het imago en de attractiviteit versterkt, groeit de economische positie en neemt de werkgelegenheid toe. LAGroup (2018) constateert o.a. dat een moderne eventvoorziening:

Datum 17 november 2020

- Een impuls geeft aan de profilering van en regiomarketing voor Zwolle en dat vakbeurzen bijdragen aan het zakelijke vestigingsklimaat;
- Een aantrekkende werking heeft voor de toeristische sector;
- Als gevolg van de bezoekersaantallen de bestedingen in de binnenstad en horeca toenemen;
- Publieksbeurzen zorgen voor combinatiebezoeken met de binnenstad (horeca/musea).
- Werkgelegenheid biedt voor ca. 240 tot 440 FTE (directe en indirecte banen).

Uit onderzoek blijkt dat voor Zwolle de grootste kansen liggen op de B2C markt: professioneel georganiseerde events voor particuliere bezoekers, zoals concerten en andere voorstellingen (bv. musicals), publieksbeurzen en sportevenementen (bv. paardensport, motor events). Daarnaast kunnen ook de B2B events (vakbeurzen, bedrijfsevenementen) of C2C (vlooiemarkten, amateurvoorstellingen) worden gefaciliteerd. De grootste omzet voor de exploitatie zal naar verwachting komen uit de B2B markt. De grootste afzet en volume aan bezoekers zal naar verwachting, net als tot nu toe, uit de B2C markt komen. Hiermee kan de voorziening het beste voorzien in een lokale en breed regionale behoefte.

1.2 Onderzoek ondersteunt de opvatting dat evenementen in Zwolle niet op zichzelf staan maar wezenlijk deel uit maken van het algeheel gemeentelijk beleid om in 2030 de vierde economische regio te zijn

Dit betekent dat het beleid ten aanzien van de indoor en outdoor evenementen, cultuur en citymarketing elkaar versterkt en in een coherent uitvoeringsprogramma voor de stad thuishoort. Op het aanbod dat Zwolle momenteel biedt aan culturele eventvoorzieningen als Zwolse Theaters, Hedon en musea is een professionele en grootschalige indoorlocatie, in combinatie met een grootschalige outdoorlocatie voor festivals, onmisbaar en passend in de ambitie van de stad.

1.3 De mogelijkheden voor een indoor eventvoorziening worden bepaald door omvang (incl. parkeren), ligging & bereikbaarheid en de kwaliteit en samenhang met de openbare ruimte

In 2019 zijn verschillende locaties in Zwolle onderzocht op beschikbaarheid en wenselijkheid voor een eventvoorziening. Hieruit is gebleken dat diverse locaties niet beschikbaar of haalbaar zijn voor een dergelijke voorziening. Bereikbaarheid, de grootte van de locatie en de positie ten opzichte van de binnenstad en de A28 zijn belangrijke criteria voor het aanwijzen van een geschikte locatie. Bijlage 2 geeft inzicht in de criteria en de weging van de locaties ten opzichte van elkaar. Naast deze criteria zijn de concrete ontwikkelmogelijkheden belangrijk: wanneer is of komt de locatie beschikbaar, wat is de eigendomssituatie en hoe is adequaat te sturen op het programma vanuit gemeentelijk beleid? Op deze aspecten heeft de gemeente de regie en door het inzetten van een gemeentelijke locatie kan zij kaders stellen. In de afweging van deze locatiekenmerken zien we Voorsterpoort Oost als meest geschikte locatie voor een nieuwe indoor eventvoorziening:

1.4 In het gebied Voorsterpoort Oost is ruimte voor een commerciële indoor eventvoorziening

Voor de stad heeft een nieuwe indoor eventvoorziening grote economische en culturele waarde. In het marktonderzoek worden de verschillende type eventvoorzieningen in grootte onderscheiden van small tot large. In het gebied is ruimte voor realisatie van een indoor eventvoorziening en complementair programma. Deze locaties zijn samen ca. 50.000 m² (inclusief de locatie Rieteweg 10).

Rekening houdend met de gebiedskenmerken en een aantal specifieke randvoorwaarden is hier nieuwbouw van een voorziening van voldoende omvang mogelijk: minimaal 7.000 m² en maximaal 12.000m². Op basis van de beschikbare ruimte betekent dit een ontwikkeling van een grote medium eventvoorziening.

Datum 17 november 2020

2.1 De ontwikkeling van Voorsterpoort Oost stimuleert en faciliteert de groei van Zwolle

Zwolle heeft de ambitie door te groeien naar een (regionale) centrumgemeente met ruimte voor stedelijkheid, verdichting en nieuwe toekomstbestendige functies. Het 'centrum van de stad' kruipt qua grenzen en beleving steeds meer over de oorspronkelijke binnenstadsgracht van Zwolle.

Waar Voorsterpoort Oost enkele decennia nog de rand van de stad was, ligt het nu midden in de stad. Niet alleen om er op een goede manier door heen te gaan, maar ook om te verblijven. Het gebied heeft qua beeldkwaliteit (nu erg versteend) en functionaliteit dan wel een boost nodig. Voorsterpoort Oost kan nog beter verbonden worden met Kamperpoort en kan dienen als scharnier tussen de Zwolse binnenstad en het bedrijventerrein Voorst. Daarmee ontstaat er ruimte voor de ontwikkeling van Zwolle, nieuwe stedelijkheid en verdichting in lijn met de (ontwerp) Omgevingsvisie. Met het faciliteren van de eventfunctie wordt Voorsterpoort Oost één van de dragers van de groei van Zwolle.

2.2 De indoor eventvoorziening dient grootschalige evenementen te faciliteren en vraagt een programmatisch kader met ruimte voor aanvullende functies

De indoor eventvoorziening is gericht op het faciliteren van een gevarieerd aanbod van grote publieks- en zakelijke evenementen (grote concerten, zakelijk evenementen, publieksbeurzen) voor brede doelgroepen. De geconsulteerde marktpartijen geven aan dat vernieuwende concepten met events als centrale functie ook toegevoegde functies (bijvoorbeeld horeca en hotelprogramma) nodig hebben om een haalbare exploitatie te krijgen. De toegevoegde functies dienen passend en versterkend in het totaalconcept te zijn. Het uiteindelijke concept van de eventvoorziening, de mix van gebouwen, ruimten, voorzieningen en programma, kan met de kaders uit de gebiedsambitie verder worden bepaald.

2.3 Een gevarieerd en breed aanbod van functies maakt de slagingskans groter en de ontwikkeling aantrekkelijker

Mede op basis van andere landelijk opererende eventvoorzieningen en exploitaties zien we dat aanvullend programma nodig is omdat een monofunctionele eventvoorziening (hal) onvoldoende exploitatierendement kan halen uit de voorziening zelf. Aanvullende functies zijn versterkend aan de eventfunctie zelf maar ook aan de beoogde mix van functies in de gebiedsontwikkeling. Het resultaat moet een dynamisch gebied zijn met een nieuwe stedelijkheid, intensief ruimtegebruik en veel ruimte voor ontmoeten. De hotelfunctie speelt een belangrijke rol in een rendabele exploitatie.

Op basis van bestaand beleid wordt voorgesteld om de volgende aanvullende functies te faciliteren: leisure (niet gemaximeerd), ondersteunend kantoor (maximaal 1.500 m²), horeca als ondersteunende (onlosmakelijke) functie bij de eventvoorziening en hotel (maximaal 5.000 m²). Grootschalige detailhandel is op Voorsterpoort Oost uitgesloten.

2.4 Hotelprogramma is nodig voor het vergroten van de haalbaarheid en daar is marktruimte voor

De huidige marktruimte uit de Hotelvisie (totaal 200 hotelkamers) en onderzoek van Van Spronsen (2018) komt neer op twee grotere hotels (150 kamers). Daarnaast wil Zwolle ruimte houden voor kleine en onderscheidende concepten (tot 50 kamers). Indien de haalbaarheid van een groter hotel bij de nieuwe eventvoorziening kan worden onderbouwd, is er in Zwolle daarnaast nog ruimte voor één extra groter hotel. Bij een nieuw hotel wordt aan de hand van een toetsingskader (Hotelvisie) gekeken naar o.a. de toegevoegde waarde op het bestaand aanbod, nieuwe doelgroepen, aansluiting op de beoogde kwaliteit vastgestelde segmenten, kwaliteitsimpuls op de directe omgeving (veiligheid, openbare functies, fysieke pandverbetering). Na 2023 zou nieuwe marktruimte voor nog eens 100 hotelkamers ontstaan (Van Spronsen, 2018). Het uitgangspunt is dat nieuwe hotels in Zwolle moeten passen bij de strategische positionering qua architectuur, creativiteit, onderscheid per ruimte en kamer en jongere doelgroep. Wanneer verblijfgasten de stad bezoeken, draagt een hotel bij aan de beleving van die stad.

Datum 17 november 2020

2.5 De gebiedsambitie geeft ruimtelijke en stedenbouwkundige uitgangspunten en randvoorwaarden voor de gebieds- en locatieontwikkeling en houvast voor andere (private) ontwikkelingen in het gebied

De openbare ruimte tilt het gebied op naar de gewenste stedelijkheid. Het gebied moet goed bereikbaar zijn met de auto en geeft ruimte voor de voetganger, voor interactie (ontmoetingen) en verblijf. De uitstraling is groen, klimaatadaptief en natuurinclusief. Deze stedenbouwkundige en ruimtelijke uitgangspunten, waarin rekening wordt gehouden met cultuurhistorische waarde in het gebied (begraafplaats), geven richting en houvast voor een duurzame gebiedsontwikkeling. Met het vaststellen van de ambitie en de uitgangspunten wordt het kader gegeven voor het verder onderzoeken en uitwerken van de verschillende opgaven in het gebied. Een deel van deze uitgangspunten wordt ook vertaald in de nog op te stellen aanbesteding/tender leidraad.

Voorsterpoort Oost kent een aantal partijen en stakeholders, zoals de VEZ die concreet bezig zijn met planvorming, met wie een gebiedscoalitie wordt gevormd. Hiermee kunnen de grootste (ruimtelijke) opgaven in gezamenlijkheid en samenhang worden onderzocht en in de toekomst worden verbeterd. O.a. voor de inrichting van het openbaar gebied, de parkeeropgave, de toekomstige ontsluiting en bereikbaarheid van het gebied en de samenhang met de ontwikkeling van de bestaande IJsselhallen-locatie. Daarbij moeten ontwikkelingen en transformaties in het gebied passen.

3.1 Geïnteresseerde partijen en initiatiefnemers kunnen op termijn via een tender/selectieproces meedingen voor verwerving van de locatie

De gemeente Zwolle heeft als uitgangspunt haar gronden op een transparante wijze aan te bieden aan de markt. Gelet op de getoonde marktinteresse is het via een tender/selectieproces op de markt brengen van de locatie voor de realisatie van een indoor eventvoorziening een passende procedure. Het doorlopen van een tender biedt de gemeente inzicht in de gewenste kwaliteit/prijs verhouding van initiatieven en geeft geïnteresseerden duidelijkheid over het te doorlopen proces met daarbij behorende randvoorwaarden en planning.

De selectie zal zich richten op het selecteren van een partij die een visie en plan ontwikkelt voor een indoor eventvoorziening op de door de gemeente uit te geven locatie, binnen de door de gemeente gestelde ruimtelijke en financiële randvoorwaarden. Het proces bestaat uit een selectiefase, waarna met de geselecteerde partij(en) de gunningsfase wordt doorlopen.

4.1 De verdere planverkenning en voorbereiding van de tender brengt kosten met zich mee

Na besluitvorming moeten er nog verschillende onderzoeken en planbegeleiding (inclusief uitwerken tender) plaatsvinden. Tevens zijn er kosten begroot voor specialistische advisering voor deze markt/branche. Hiervoor is bijgaande begroting opgesteld voor de eerste helft van 2021.

Wat	Budget
Gemeentelijke plankosten	€ 70.000
Onderzoekskosten en extern advies	€ 15.000
Onvoorzien ca. 10% totaal	€ 8.500
Totaal	€ 93.500

Risico's

1) De huidige COVID-19 maaregelen geven onvoldoende perspectief voor de branche

Datum 17 november 2020

Met de huidige maatregelen is er op dit moment onvoldoende perspectief voor de (evenementen)branche om een toekomstbestendige exploitatie te voeren. De tender wordt pas opgestart nadat er voldoende perspectief is voor de branche.

2) Locatie stelt eisen

In het gebied zijn twee grote gemeentelijke kavels gelegen om te ontwikkelen. Deze kavels zijn niet aaneengesloten. Dit vraagt om een slim programma per kavel. De verbinding en drager voor het gebied moet worden gerealiseerd in het openbaar gebied.

3) Commerciële haalbaarheid van een eventvoorziening

Een solitaire indoor eventvoorziening is moeilijker te exploiteren, naast een innovatief en toekomstbestendig programma wordt ruimte gegeven voor aanvullend ruimtelijk programma/aanvullende functies. Daarmee worden de mogelijkheden voor een rendabele exploitatie vergroot.

4) De parkeeropgave in het gebied is groot en complex

De verscheidenheid en unieke (bestaande) functies in Voorsterpoort Oost geven een complexe parkeeropgave. Er is een bestaande parkeerbehoefte en –aanbod in het gebied en daarnaast vraagt een eventvoorziening veel extra parkeergelegenheid. Afhankelijk van de planontwikkeling van een initiatiefnemer (mogelijkheden voor dubbelgebruik) voorziet de gebiedsambitie ook in het slimmer inpassen en combineren van de parkeerbehoefte in het gebied.

5) Het selectie- en tenderproces geeft geen garantie op een nieuwe eventvoorziening.

Afhankelijk van de belangstelling en het kunnen voldoen aan de voorwaarden van de tender is het mogelijk dat er geen of onvoldoende inschrijvingen plaatsvinden die passen binnen het programmatisch kader. Het selectieproces is ingedeeld in een selectiefase waarbij op basis van een globaal plan(idee) partijen worden geselecteerd, die vervolgens een definitief plan opstellen (gunningsfase).

6. De ontwikkeling van een eventvoorziening is financieel complex

Door ruimte te bieden voor aanvullend programma/functies wordt de kans op een financieel haalbare ontwikkeling vergroot. Daarnaast kan een deel van de toekomstige investeringen in het openbaar gebied worden gedragen via de (t.z.t.) nog te openen grondexploitatie en een krediet.

7) Bodemverontreiniging

Een eerste onderzoek is uitgevoerd, hieruit blijkt dat er sprake is van een beperkte verontreiniging in het gebied Voorsterpoort Oost. Er zijn mogelijk maatregelen voor sanering nodig, mede afhankelijk van de functies en bebouwing op de locaties. In de toekomstige grondexploitatie en kredietaanvraag wordt hier financieel rekening mee gehouden.

Financiën

Het faciliteren van de eventvoorziening op de beschikbare locaties en het waarmaken van de gebiedsambitie vraagt een behoorlijke investering (locaties geschikt maken, investering openbaar gebied). Deels kunnen deze kosten worden gedekt via een toekomstige en nog te openen grondexploitatie. In de vertrouwelijke bijlage wordt inzicht gegeven in de huidige investeringsramingen. Voor het beschikbaar stellen van deze middelen wordt op een later moment separaat besluitvorming voorgelegd. Afhankelijk van de coronamaatregelen voor de evenementensector wordt het

Datum 17 november 2020

investeringsbesluit en het uitvragen van de tender aan de raad voorgelegd zodra er voldoende perspectief is voor deze sector.

Communicatie

- Alle bij de gemeente bekende initiatiefnemers zijn geïnformeerd over het beoogde pad qua besluitvorming, de stand van zaken en verwachting ten aanzien van de tender.
- Op verschillende momenten heeft overleg plaatsgevonden met stakeholders over de beoogde ontwikkeling van het gebied. De stakeholders verenigen zich in een gebiedscoalitie (Jansen Vastgoed, VEZ, Talentstad, deltaWonen, Ondernemersvereniging Voorst) waarmee de planvorming en samenhang in het gebied verder wordt verkend en onderzocht. De komende jaren wordt het ontwikkelen in samenwerking opgepakt.
- De huidige Rieteweg 10 locatie kent een eindigheid qua gebruik. De huidige huurovereenkomst kent een zelfde looptijd als die van de huurovereenkomst voor de IJsselhallen. Er wordt onderzocht op welke (alternatieve) locaties deze sector op termijn gefaciliteerd kan worden.
- In samenspraak met deltaWonen zijn de bewoners aan de Buitengasthuisstraat geïnformeerd over de locatiekeuze. De komende maanden wordt samen met deltaWonen en de huurders in beeld gebracht wat de consequenties van de locatiekeuze zijn.

Vervolg

- Na besluitvorming is het afhankelijk van voldoende perspectief voor de (grootschalige) evenementenbranche om daadwerkelijk een tender (selectieleidraad) aan te bieden aan de markt. In de selectieleidraad worden de gestelde kaders uitgewerkt in wegingsfactoren om zo de uitwerkingsrichting door marktpartijen en de vergelijkbaarheid van hun plannen te kunnen beoordelen. De selectie zal getrapt verlopen. Waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende fasen: een (plan)selectie- en gunningsfase. Na de planselectie en definitieve gunning wordt een bestemmingsplanwijziging aan uw raad voorgelegd.
- Met de beoogde herontwikkeling van Voorsterpoort Oost verdwijnt op termijn ook de tijdelijke locatie Rieteweg 10 voor de creatieve industrie. Een locatie voor deze specifieke activiteiten is van toegevoegde waarde voor de stad en economische agenda. Inmiddels is de zoektocht opgestart naar een alternatieve locatie op termijn.

Openbaarheid

Op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet met een beroep op de economische en financiële belangen van de gemeente, zoals genoemd in artikel 10 lid 2 sub b van de Wob, wordt geheimhouding opgelegd ten aanzien van bijlage 4.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke