



Collegebesluit

Onderwerp: Realisatie Parkeergarage Schalkstad
BBV nr: 2015/059097

1. Inleiding

Voor de ontwikkeling van Schalkwijk wordt gewerkt aan het programma Schalkwijk 2000+. Het project Schalkstad maakt daar onderdeel van uit; sinds de ontbinding van de afspraken met ING in 2010 wordt gewerkt aan een nieuwe ontwikkelstrategie voor Schalkstad, onder andere door direct afspraken te maken met (eind)gebruikers en een fasering in te voeren (zie Structuurvisie Schalkstad 2013/24748). Inmiddels is ook de grondexploitatie voor de eerste fase geopend (2014/184918). Gedurende 2015 is het van cruciaal belang voor de voortgang dat marktpartijen worden geselecteerd voor de realisatie van het Floridaplein / Californiaplein. Voor de manier waarop dat gebeurt zijn de ontwikkelingen rondom de parkeergarage randvoorwaardelijk.

Visie voor Schalkstad; eerdere besluitvorming

In het programma Schalkwijk 2000+ is een visie neergelegd voor de ontwikkeling van Schalkwijk, onder andere het stimuleren van bedrijvigheid en leefbaarheid van winkelcentrum. De Raad heeft daarmee te kennen gegeven mee te willen werken aan het upgraden van het winkelcentrum. Zoals in de Structuurvisie Schalkstad verwoord:

De gemeente Haarlem heeft bij de doorontwikkeling van het winkelcentrum Schalkwijk voor ogen dat het 'winkelcentrum' een transformatie krijgt naar 'stadsdeelcentrum'. De naam wordt dan ook 'Schalkstad, het kloppend hart van Schalkwijk'. Bij een vitaal stadsdeelcentrum past een combinatie van ontmoeten, uitgaan, winkelen, wonen en werken.

Voor deze ontwikkeling is de Projectmaatschappij Schalkstad opgericht. Over het creëren van voldoende parkeergelegenheid in het gebied zijn aparte afspraken gemaakt, onder andere een nieuwe parkeergarage voor de eerste fase van de ontwikkeling. In het oorspronkelijk besluit rondom de samenwerking tussen gemeente en de Coöperatieve Vereniging van Eigenaren van het winkelcentrum Schalkwijk U.A. (CVvE) in 2003 heeft de gemeente aangegeven te willen bijdragen aan de parkeervoorziening. Daarom is besloten dat de gemeente en de CVvE na introductie van betaald parkeren, de inkomsten sparen en het spaarbedrag in een voorziening storten in een eigendomsverhouding 60% gemeente en 40% CVvE. In het raadsbesluit over de Historische kosten, plan van aanpak en voorbereidingskrediet Schalkstad (2010/6577) staat:

De opgebouwde parkeeropbrengst (parkeervoorziening) van de parkeeraccommodaties rondom het winkelcentrum dient als dekking en voorfinanciering voor de aanloopkosten van het project in de periode voordat sprake is van ontwikkelingsopbrengsten. (...) De voorziening kan vervolgens worden gebruikt voor de ontwikkeling van de geplande nieuwe parkeeraccommodaties in het gebied.

In besluitvorming over de eerste fase van de grondexploitatie (2014/18424748) is al verwezen naar de mogelijkheden deze parkeergarage door de partner in dit project, de CVvE, uit te laten voeren.

Oorspronkelijke constructie voor de realisatie van de Parkeergarage

Het doel van het project Schalkstad is om het winkelcentrum te versterken en nieuwe functies toe te voegen, waardoor er een nieuw stadshart ontstaat. In de projectsamenwerking rondom Schalkstad is een samenwerking aangegaan met de CVvE. Daarbij worden de

parkeerinkomsten van de totale parkeerexploitatie in het gebied sinds 2003 bijeengebracht in de Parkeervoorziening Schalkstad, met als doel te sparen voor de realisatie van nieuwe parkeervoorzieningen. Voor de eerste fase van de planvorming is nu een nieuwe parkeergarage gepland op het Florida/Californiaplein. De parkeergarage is cruciaal voor de toekomst van het winkelcentrum en de voorzieningen en daarmee voor de economisch-ruimtelijke ontwikkeling van Schalkwijk.

De gemeente participeert voor 60% en de CVvE voor 40% in de parkeervoorziening. In deze verhouding zouden beide partijen ook bijdragen aan de volledige realisatie van de parkeergarage. Daarvoor zou een aparte parkeerentiteit worden opgericht, waarbij de financiering voor de parkeergarage deels uit de parkeervoorziening zou worden gehaald, en voor een restbedrag in eenzelfde verhouding door respectievelijk gemeente en CVvE worden opgebracht of door middel van externe financiering. Beide partijen zijn bij oplevering voor eenzelfde percentage mede-eigenaar van de gerealiseerde parkeergarage, en zouden daarmee allebei een deelbelang hebben in dat vastgoed. Dit is de oorspronkelijke constructie zoals die tot noch toe in planning stond.

Veranderende omstandigheden

Er is binnen het project Schalkstad een aantal ontwikkelingen geweest die aan de ene kant gezorgd hebben voor de gekozen fasering, en aan de andere kant leiden tot andere keuzen door veranderende omstandigheden. In de bijlage (Context Parkeergarage Schalkstad) worden de belangrijkste ontwikkelingen en stand van zaken toegelicht. Ook verwijzen we naar de informatiebrief van de projectmaatschappij over het project Schalkstad van 26 januari 2015(2015/056954).

Binnen het project Schalkstad hebben de veranderende omstandigheden ook gevolgen voor de samenwerking, vooral ten aanzien van de realisatie van parkeermogelijkheden. De bestaande afspraken gaan ervan uit dat de gemeente dit samen met de CVvE zou realiseren. Nu doet zich de kans voor dat de CVvE zelf de parkeervoorzieningen in het gebied wenst te gaan exploiteren, beheren en de nieuwe parkeergarage in eigen beheer te realiseren. Doordat deze kans zich voordoet heroriënteert het college zich op de gemaakte afspraken en te maken keuzes die in de uitvoering voorliggen. De CVvE doet dit aanbod aan de gemeente om zo mede de gehele exploitatie van het parkeren in Schalkstad te beheren. Daarmee realiseren ze de noodzakelijke parkeervoorziening en kunnen regie voeren over de parkeerexploitatie (bijv. door middel van tarifiering).

Scenario's en keuze

Door het aanbod van de CVvE doet zich een situatie voor dat het realiseren van de parkeergarage via meerdere scenario's tot stand kan komen. Daarbij maken we onderscheid tussen 1) niets doen in de ontwikkeling, 2) het oorspronkelijke scenario van een gezamenlijke parkeerentiteit, en 3) ontwikkeling beleggen bij de CVvE.

- 1) In het scenario van niets doen stopt de ontwikkeling in Schalkstad; er wordt geen parkeergarage gebouwd. Daarmee realiseren we geen van de beleidsdoelen die worden beoogd, namelijk het creëren van een vitaal stadsdeelcentrum. Deze optie vindt het college daarmee niet wenselijk en niet reëel gezien eerdere besluitvorming. Ook worden daarmee staande afspraken met betrokken partijen (niet in het minst de CVvE) geschaad.
- 2) Wanneer het oorspronkelijke scenario wordt gevolgd zullen gemeente en CVvE in gezamenlijkheid de parkeergarage gaan bouwen en beheren. Daarvoor ontstaat een parkeerentiteit waarbij de eigendomsverhouding 60/40 blijft, en ook naar rato van die verhouding zal moeten worden bijgedragen in de kosten van de parkeergarage.

Aangezien de parkeervoorziening niet voldoende van omvang is om de volledige kosten te dekken zullen zowel CVvE als gemeente daar beide een extra bedrag in moeten investeren. Beide partijen worden daarna mede-eigenaar en hebben een gedeeld vastgoedbelang in het gerealiseerde object.

- 3) Het derde scenario wat zich nu voordoet is dat de CVvE zelf het eigendom, beheer en exploitatie van de parkeergarage en de overige parkeervoorzieningen in het gebied op zich neemt. Daarbij hebben zij het verzoek aan de gemeente gedaan (als voorwaarde gesteld) om het gemeentelijk deel van de parkeervoorziening in te zetten als lening voor de realisatie van de parkeergarage omdat ze naar verwachting geen externe financiering op de markt kunnen krijgen. Dit zou betekenen dat de gemeente niet een totaal aandeel van 60% in de totale realisatie en financiering heeft, maar alleen een aandeel in de financiering voor dat deel van de parkeervoorziening dat van de gemeente is. Daarbij wordt dit een lening die wordt terugbetaald (met marktconforme rente) in plaats van een investeringskrediet dat in de loop van de economische levensduur moet worden terugverdiend.

Wanneer het oorspronkelijke scenario wordt afgewogen tegen deze nieuwe mogelijkheid blijkt dat wat ons nu door de CVvE wordt geboden verschillende voordelen biedt voor de gemeente. Door de gehele bouw en exploitatie bij de CVvE te beleggen ontstaat er geen (niet-strategisch) vastgoedbelang in de te realiseren parkeergarage en is ook onderhoud en exploitatie buiten de deur belegd. De bijdrage van de gemeente beperkt zich tot het faciliteren van de financiering, welke vanuit de parkeervoorziening al ‘gespaard’ is. De CVvE stelt dit voor in de vorm van een lening. Nadeel is dat dit afwijkt van preferent beleid omtrent financiering, waarbij een garantie in veel gevallen te verkiezen is boven een lening. Echter in dit specifieke geval verdient een lening zoals voorgesteld de voorkeur boven een garantie (argumentatie daartoe wordt bij de kanttekeningen toegelicht). Daarmee wordt het ontstane scenario volgens het college het voorkeursscenario ten opzichte van het oorspronkelijke construct van de parkeerentiteit.

Besluitvorming die nu voorligt

In deze nota draait het om die keuzes in de uitvoering, welke in de kern vragen om twee aanpassingen van eerder gestelde kaders en plannen. Ten eerste gaat het om het opnieuw vormgeven van de parkeervereenkomst met de CVvE; het opdrachtgeverschap voor de bouw van de nieuwe parkeergarage wordt bij de CVvE belegd en over beheer en exploitatie van het gehele parkeergebied moet opnieuw een overeenkomst met de CVvE gesloten worden. Ten tweede verandert deze manier van realisatie iets aan de verhouding tussen gemeente en CVvE in relatie tot de financiering. In plaats van het gezamenlijk inzetten van de parkeervoorziening Schalkstad zoekt de gemeente samen met de CVvE naar andere manieren om financiering van de nieuwe parkeergarage te faciliteren. Concreet heeft de CVvE de gemeente verzocht een deel van de kosten te financieren middels een marktconforme lening bij de gemeente, ter grootte van haar deel in de parkeervoorziening. Dit verzoek wordt gedaan op het moment dat de CVvE geen zelfstandige financiering via het bancaire circuit krijgt.

Beide onderwerpen liggen voor ter besluitvorming in deze nota. Gezien het belang van de ontwikkelingen en de keuzes die voorliggen vraagt het college de raad om een zienswijze op deze besluitvorming.

2. Besluitpunten college

1. Het college is voornemens te besluiten een nieuwe parkeerovereenkomst uit te werken met de CVvE, onder voorbehoud dat het overleg met de commissie Bestuur en zienswijze van de Raad geen aanleiding geeft om het besluit te wijzigen of in te trekken. Het doel van de nieuwe parkeerovereenkomst:
 - a. De parkeerexploitatie van het winkelcentrum Schalkwijk bij de CVvE onder te brengen
 - b. De CVvE als opdrachtgever voor de nieuwe parkeergarage aan te wijzen
2. Het college is voornemens te besluiten een financieringsovereenkomst met de CVvE uit te werken, onder voorbehoud dat het overleg met de commissie Bestuur en zienswijze van de Raad geen aanleiding geeft om het besluit te wijzigen of in te trekken. Daarbij zet de gemeente in op de volgende randvoorwaarden:
 - a. Marktconforme lening met een looptijd van 10 jaar
 - b. Deze financiering is aantoonbaar niet via de markt te realiseren
 - c. Maximale hoogte is het gemeentelijk aandeel in de parkeervoorziening
 - d. Er worden zekerheden gesteld waaronder het eerste recht van hypotheek op beide parkeergarages (met taxatie) en het cederen van de parkeerinkomsten
3. Besluiten onder 1 en 2 worden genomen onder de voorwaarde dat de algemene ledenvergadering van de CVvE instemt met het voorstel van het bestuur van de CVvE (verwachte besluitvorming: 3 maart 2015). Indien dit niet het geval is komt het college terug op deze besluitvorming en zal een nieuwe uitwerking worden voorgelegd.
4. Het college verzoekt de raad haar zienswijze te geven op het onder de punten 1 en 2 genoemde besluiten.
5. Het college zendt het voorgenomen besluit aan:
 - a. de commissies Bestuur ter advisering
 - b. de commissie Ontwikkeling ter informatie
6. De financiële consequenties van dit besluit (bestaande uit ambtelijke inzet voor het opstellen van de overeenkomsten onder besluitpunten 1 en 2) worden gedekt binnen de bestaande Grondexploitatie Schalkstad 1^e fase.
7. De betrokkenen worden na besluitvorming geïnformeerd over dit besluit.

3. Beoogd resultaat

Met dit besluit wordt het mogelijk om de parkeerexploitatie van het gebied en het opdrachtgeverschap en financiering van de nieuwe parkeergarage bij de CVvE te beleggen en op korte termijn de tender van het Floridaplein / Californiëplein te starten en in 2015 af te ronden.

4. Argumenten

Voortgang van project Schalkstad geborgd

De voortgang van de ontwikkeling van de parkeergarage is van cruciaal belang voor het gehele project Schalkstad. Wederzijds is het beleggen van het opdrachtgeverschap voor en financiering van de parkeergarage nodig om de tender voor Floridaplein / Californiëplein af te ronden. Door het uitwerken van een nieuwe parkeerovereenkomst en een leenovereenkomst is het opdrachtgeverschap en realisatie van de parkeergarage – en daarmee de voortgang van het project Schalkstad - geborgd.

Veranderende omstandigheden vragen om veranderend optreden gemeente

Binnen het project Schalkstad is er, mede door de invloed van de crisis, een fasering aangebracht. De CVvE wenst het belang van voldoende en betaalbare parkeervoorzieningen voor het winkelcentrum te borgen door zelf het eigendom en exploitatie te verwerven. Dit biedt een kans aan zowel de CVvE als de gemeente om op een andere manier de doelen te realiseren waarvoor oorspronkelijk deze samenwerking is aangegaan. De vraag aan de gemeente is om hier een faciliterende rol ten aanzien van de financiering te spelen op het moment dat geen financiering bij de bank kan worden verkregen. Door daarop in te gaan draagt de gemeente bij aan het realiseren van de doelen waar alle partijen in de samenwerking achter staan en baat bij hebben.

Deze facilitering door de gemeente is nodig omdat de CVvE in de business case mede gerekend heeft op de parkeervoorziening, die naar eerder gemaakte afspraken bestemd is voor de realisatie van de parkeergarage. De totale financieringsbehoefte wordt geschat op € 6 tot 8 miljoen. Deels kan de CVvE daarvoor eigen financiering inzetten (zowel haar aandeel in de parkeervoorziening, inzet van eigen reserves als bijdrage van leden), deels heeft de Projectmaatschappij financiering bij nieuwe winkeliers bedongen. Een laatste deel van de financiering blijft nog open staan, ter waarde van circa €2,4 miljoen (het geraamde gemeentelijk deel in de parkeervoorziening). Het gemeentelijk deel van de parkeervoorziening is 60% van een totaal dat naar verwachting rond de €4 miljoen zal bedragen wanneer uitkering plaatsvindt.

Verstrekken lening goed alternatief

De CVvE biedt aan de parkeergarage te realiseren, maar moet daarbij gefaciliteerd worden in een deel van de financiering. Alternatieven voor de realisatie van de parkeergarage zijn beperkt (zie daarvoor ook de bijlage Context Parkeergarage Schalkstad). Naar verwachting heeft de CVvE moeite om extra private financiering aan te trekken omdat de banken momenteel weinig belangstelling hebben in de financiering van privaat vastgoed.

De nieuwe parkeergarage is op zichzelf niet rendabel. Door de business case te funderen in het totaal van de parkeerexploitatie is dat wel het geval. Het alsnog vormen van een gezamenlijke parkeerentiteit heeft daarnaast ook gevolgen voor de tender rondom Floridaplein / Californiëplein en kan daarmee de voortgang vertragen. Daarmee zijn de parkeerovereenkomst en de financieringsovereenkomst onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Daarnaast is het alternatief wat de CVvE nu aan de gemeente voorlegt aantrekkelijk omdat niet het bedrag van de voorziening volledig en definitief wordt ingezet, maar omgevormd tot een lening die wordt terugbetaald en waar de gemeente een marktconforme rente over ontvangt. Daartegenover staan uiteraard financieringsrisico's.

5. Risico's en kanttekeningen

Risicoprofiel gemeente wordt verhoogd, maar wel zekerheden

Het verstrekken van een lening of garantie verhoogt het risico profiel van de gemeente. Immers, wanneer de CVvE niet in staat blijkt een lening af te lossen zal de gemeente zelf deze kosten moeten dragen. Daarom wordt gekeken naar de mate waarin dit gevolgen heeft; er wordt een inschatting gemaakt van het individuele risicoprofiel van de betreffende lening. Bij het uitwerken van de financieringsovereenkomst stelt de gemeente zekerheden, zoals ook benoemd bij de voorwaarden waaronder een leenovereenkomst wordt uitgewerkt. Dit zijn onder andere:

- a. Marktconforme lening met een looptijd van 10 jaar
- b. Deze financiering is aantoonbaar niet via de markt te realiseren

- c. Maximale hoogte is het gemeentelijk aandeel in de parkeervoorziening
- d. Er worden zekerheden gesteld waaronder het eerste recht van hypotheek op beide parkeergarages (met taxatie) en het cederen van de parkeerinkomsten

De CVvE heeft onder andere aangeboden om de nieuwe en bestaande parkeergarage als onderpand te laten fungeren. Nagegaan moet worden dat er geen andere partijen recht van onderpand hebben in relatie tot de financiering, en de waarde van het onderpand.

Indien uitwerking van de financieringsovereenkomst definitief in besluitvorming wordt gebracht zal het gemeentelijke deel van de parkeervoorziening kunnen worden toegevoegd aan de algemene reserve om op die manier het ontstane risico (en daarmee beslag op het weerstandsvermogen) af te dekken.

Het risico van de gemeente wordt mede ingeperkt door de leningduur te beperken tot maximaal 10 jaar. De nieuwe parkeergarage bevindt zich boven twee nieuwe supermarkten die de trekkers vormen van het winkelcentrum. Op korte termijn is niet de verwachting dat dit type detailhandel onder druk komt te staan door de economische ontwikkeling, noch door veranderend consumentengedrag.

Afwijking Nota garanties en leningen

In de nota garanties en leningen (2013/34361) is vastgelegd dat de gemeente een voorkeur heeft voor garanties boven leningen. In dit specifieke geval wordt afgeweken van deze voorkeur, omdat de voordelen van een lening boven een garantie groter zijn en zwaarder wegen dan de wens zo min mogelijk leningen zelf te verstrekken. Het risicoprofiel van een lening en een garantie zijn gelijkwaardig, namelijk indien de vragende partij niet in staat is om rente en aflossing te voldoen valt die plicht in beide gevallen terug op de gemeente. Echter bij de lening in dit voorliggende geval, is de gemeente als eerste aangewezen om hypotheekrecht op het onderpand (de parkeergarage) op te eisen. Daarmee hebben we meer invloed op de zekerheden door zelf een lening te verstrekken dan als we garant zouden staan. Een tweede risicobeperking van een lening ten opzichte van een garantie, is het gegeven dat de gemeente richting de CVvE een hogere rente hanteert, namelijk marktconform, dan dat wij zelf betalen voor leningen bij de BNG. Ook kent een garantie andere wettelijke eisen ten aanzien van (Europese) staatssteun dan een lening. Bij een lening is dit af te vangen door marktconforme afspraken (o.a. over looptijd en rente) te bedingen, bij een garantie zijn voorwaarden strenger (bijv. er kan maximaal voor 80% borg worden gestaan).

Besluitvorming CVvE intern mede bepalend

Het bestuur van de CVvE heeft gevraagd of de gemeente bereid is de parkeerexploitatie van Schalkstad aan de CVvE over te laten. De uitwerking in een nieuwe parkeerovereenkomst en eventuele leenovereenkomst en de gevolgen die dit heeft voor de CVvE moet door het bestuur van de CVvE eerst aan haar leden (ALV) worden voorgelegd ter besluitvorming. Dit betekent dat de leden in de vergadering nog af kunnen zien van het voorstel. Wanneer dit gebeurt zullen de Gemeente en de CVvE alsnog gezamenlijk afspraken maken over de exploitatie en opdrachtgeverschap van de nieuwe parkeervoorziening (we vallen dan terug op het oorspronkelijke construct). Hierbij zijn gemeente en CVvE in een zelfde verhouding als in de parkeervoorziening (resp. 60% en 40%) verantwoordelijk voor het totaal van de te realiseren parkeergarage.

6. Uitvoering

- De gemeente en de CVvE zullen in gesprek treden om te komen tot een nieuwe parkeerovereenkomst waarbij de exploitatie van het parkeren bij het winkelcentrum Schalkwijk bij de CVvE komt te liggen.
- De leenovereenkomst zal worden uitgewerkt volgens de geldende procedure uit de Nota Leningen en Garanties. Daarvoor zal te zijner tijd een collegebesluit met zware voorhangprocedure worden voorgelegd. Bij het uitwerken van de leenovereenkomst wordt gekeken naar aspecten van de business case, wettelijke vereisten en het risicoprofiel. Eventuele financiële consequenties daarvan worden in die besluitvorming meegenomen.
- De tender voor de grondverkoop van het Californiëplein/Floridaplein zal worden uitgewerkt waarbij de CVvE opdrachtgever en afnemer van de parkeergarage.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen aan het college met betrekking tot het besluit van het college een nieuwe parkeerovereenkomst en leenovereenkomst uit te werken met de CVvE ten behoeve van realisatie van parkeergarage Schalkstad

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter