



Delftse Rekenkamer



Delftse Parkeergarages

Onderzoek naar beheersing van
risico's rond ontwikkeling en
exploitatie parkeergarages in Delft

Delftse Parkeergarages

Onderzoek naar beheersing van
risico's rond ontwikkeling en
exploitatie parkeergarages in Delft

INHOUD

BLAD

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | INLEIDING | 2 |
| 1.1 | Aanleiding onderzoek | 2 |
| 1.2 | Doel onderzoek | 2 |
| 1.3 | Onderzoeksvragen en voorwaarden | 3 |
| 1.4 | Onderzoeksopzet en verantwoording | 3 |
| 1.5 | Leeswijzer | 3 |
| 2 | RECONSTRUCTIE PARKEERBLEID VAN DE GEMEENTE DELFT | 5 |
| 2.1 | Inleiding | 5 |
| 2.2 | Delfts beleidskader voor parkeergarages | 5 |
| 3 | ONTWIKKELING VAN DE PHOENIX-, ZUIDPOORT- EN KOEPOORTGARAGE | 9 |
| 3.1 | Ontwikkeling van juridische structuur van de Delftse parkeergarages | 10 |
| 3.2 | Financiële structuur van parkeergarage | 14 |
| 3.3 | Risico's en risicomanagement | 22 |
| 3.4 | Politiek-bestuurlijke structuur | 25 |
| 4 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 30 |
| 4.1 | Inleiding | 30 |
| 4.2 | Conclusies | 30 |
| 4.3 | Aanbevelingen | 33 |

BIJLAGEN

| | |
|---|--|
| 1 | Belangrijkste geraadpleegde literatuur |
| 2 | Geïnterviewde personen |
| 3 | Tijdslijnen van de drie afzonderlijke parkeergarages |
| 4 | Overzicht van motieven van verschillende Nederlandse gemeenten voor een bepaalde constructie voor parkeren |
| 5 | Toelichting financiële begrippen |

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

Het ontwikkelen van parkeerbeleid is een gemeentelijke taak. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het creëren van de juiste randvoorwaarden om te komen tot goede parkeervoorzieningen. De feitelijke exploitatie van parkeergarages is echter geen specifieke overheidstaak. De ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages is een complexe materie waarbij verschillende belangen van zowel gemeenten als marktpartijen een rol spelen. Een algemeen beeld over de markt dat bij gemeenten bestaat, is dat de markt alleen de krenten uit de pap wil en onrendabele garages aan de overheid overlaat. De markt kijkt bijvoorbeeld naar de bereikbaarheid van de eigen garage en niet naar de doorstroming op het omliggende wegennet. Belangrijke vragen rondom de ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages zijn dan ook: welke partijen spelen welke rol? Wie is waarvoor verantwoordelijk? En hoe organiseren we de samenwerking?

Ook in de gemeente Delft is de ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages een belangrijk onderwerp. In 2000 besloot de gemeente de ontwikkeling en exploitatie van de Zuidpoortgarage in handen te geven van een volledig door de gemeente gefinancierde constructie met Parking Delft BV. De aandelen werden gehouden door een onder andere door de gemeente opgerichte Stichting Parkeervoorzieningen Delft. Later is deze stichting opgeheven waardoor de gemeente Delft nu rechtstreeks en enig aandeelhouder is van Parking Delft BV. Parking Delft BV is een verbonden partij van de gemeente Delft en exploiteert de Phoenixgarage en de Zuidpoortgarage. Daarnaast wordt momenteel de Koepoortgarage gebouwd. Wanneer deze garage gereed is, wordt zij – via de gemeente – overgedragen aan Parking Delft BV.

Gezien de complexe financiële constructies en de financiële risico's die de gemeente loopt bij de ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages – en het feit er daarnaast nog een aantal andere parkeergarages op stapel staat – heeft de Delftse Rekenkamer besloten hiernaar een onderzoek uit te voeren. De drie bovengenoemde garages staan in dit onderzoek centraal.

1.2 Doel onderzoek

Onderzoeken van de Delftse Rekenkamer hebben tot doel een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. Het doel van dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de wijze waarop en de mate waarin risico's rond realisatie en exploitatie van parkeergarages inzichtelijk en beheersbaar worden gemaakt en welke verbeteringen daarin mogelijk en noodzakelijk zijn.

De Delftse Rekenkamer wil de redenen toetsen die ten grondslag hebben gelegen aan door de gemeente gemaakte keuzen met betrekking tot de ontwikkeling en exploitatie van de Zuidpoortgarage en later de Phoenix- en Koepoortgarage. Het is daarbij van belang om het verloop van de projecten van ontwikkeling en exploitatie van deze parkeergarages in kaart te brengen. De focus ligt op de juridische en financiële risico's en het door de gemeente toegepaste risicomanagement om de risico's beheersbaar te maken en te houden.

1.3 Onderzoeksvragen en voorwaarden

Om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin risico's rond realisatie en exploitatie van parkeergarages inzichtelijk en beheersbaar worden gemaakt, is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Daarnaast is er een normenkader opgesteld waaraan de bevindingen zijn getoetst.

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

1. Wat zijn de risico's die de gemeente thans nog loopt bij de ontwikkeling en bedrijfsvoering van deze parkeergarages?
2. Hoe goed zijn deze risico's vooraf in kaart gebracht?
3. Is de gekozen juridisch-organisatorische en financiële constructie passend om hiermee om te gaan?
4. Welke risico's loopt de gemeente door deze constructie?
5. Wat is de kwaliteit van het door de gemeente toegepaste risicomanagement?
6. Hoe is de kwaliteit van toezicht en controle op deze verbonden partij?
7. Hoe is de kwaliteit van informatievoorziening aan de raad?

Vanuit deze onderzoeksvragen zijn onderstaande voorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan:

- Risico's zijn inzichtelijk gemaakt en bekend.
- Ambities en doelen van het parkeerbeleid zijn SMART geformuleerd.
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente en beheerders van de parkeergarages zijn vastgelegd en inzichtelijk.
- De vastgestelde doelen ten aanzien van het parkeerbeleid zijn gerealiseerd.
- De voortgang van de ontwikkelingen van de parkeergarages wordt gemonitord.
- De gemeente beschikt over voldoende sturingsinstrumenten ten aanzien van haar deelnemingen.
- De raad wordt tijdig en met de juiste informatie geïnformeerd om haar controlerende en kaderstellende taak te kunnen vervullen.

1.4 Onderzoekopzet en verantwoording

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van documentenstudie (zie bijlage 1) en vertrouwelijke interviews (zie bijlage 2). Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

Het onderzoek beperkt zich tot de Zuidpoort-, Phoenix- en Koepoortgarage. De onderzoeksperiode betreft 23 februari 1995 (raadsbesluit Kwaliteitsverbetering Binnenstad 2) tot 27 september 2007 (raadsbesluit verhoging parkeertarief).

1.5 Leeswijzer

Volgend op dit inleidende hoofdstuk wordt in het volgende hoofdstuk het parkeerbeleid van de gemeente Delft beschreven. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de juridisch-financiële structuur, risicobeheersing en de politiek-bestuurlijke structuur van parkeren in garages in Delft, waarbij de drie parkeergarages expliciet aan de orde komen. Door de hoofdstukken heen zijn in tekstvakken de subconclusies opgenomen. Deze ondersteunen de conclusies en de aanbevelingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 4.

Tot slot is een aantal bijlagen opgenomen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de belangrijkste geraadpleegde literatuur, terwijl bijlage 2 aangeeft welke personen zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. In bijlage 3 zijn de tijdslijnen per garage uitgewerkt en in bijlage 4 wordt ingegaan op de verschillende motieven van Nederlandse gemeenten om voor een bepaalde constructie voor parkeren te kiezen. De laatste bijlage bevat een toelichting op de in deze rapportage gebruikte financiële begrippen.

2 RECONSTRUCTIE PARKEERBELEID VAN DE GEMEENTE DELFT

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van het parkeerbeleid van de gemeente Delft. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de relevante beleidsstukken ten aanzien van het parkeerbeleid. Vervolgens komen het, voor de garages in dit onderzoek relevante, deelnemingen- en garantiebeleid van de gemeente aan de orde.

2.2 Delfts beleidskader voor parkeergarages

De gemeente Delft heeft een publiek belang bij goede parkeervoorzieningen. Immers, de samenleving is gebaat bij een goede bereikbaarheid. Het beleidskader ten aanzien van dit thema wordt gevormd door verscheidene documenten, waarbij onder andere Rijks-, provinciaal en regionaal beleid een doorvertaling hebben gekregen in het gemeentelijk beleid.

2.2.1 Parkeerbeleid

Kaders voor gemeentelijk parkeerbeleid

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschrijft in de 'Nota Mobiliteit' (2005) hoe zij Nederland in de periode 2010-2020 in beweging wil krijgen en houden met als uitgangspunt dat mobiliteit een noodzakelijke voorwaarde is voor economische groei en sociale ontwikkeling. De provincie Zuid-Holland geeft in haar Verkeer en Vervoerplan 2002-2020 'Beheerst groeien' aan dat zij samen met gemeenten mobiliteitsmanagement wil aanpakken. Hierbij staat parkeerbeleid en beprijzen van parkeren centraal. Ook wil zij parkeerbeleid betrekken bij het beoordelen van bestemmingsplannen van de gemeente.

Het stadsgewest Haaglanden is verantwoordelijk voor het verkeers- en vervoersbeleid in de regio Haaglanden. In de Regionale Nota Mobiliteit zijn essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit uitgewerkt. Het stadsgewest ontwikkelt samen met de gemeenten een regionaal parkeerbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de lokale verantwoordelijkheid voor parkeerbeleid.

Parkeerbeleid in Delft

De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van parkeerbeleid in diverse beleidsdocumenten verwoord, waarin de bovengenoemde kaders zijn doorvertaald. Zo heeft het gemeentebestuur van Delft in 1992 de kwaliteitsverbetering van de binnenstad in gang gezet (evaluatie autoluw binnenstad fase 1, 2003). Onderstaande (beleids)documenten vormen het parkeerbeleid van de gemeente Delft.

Collegeprogramma 2002-2006, Voorzetten en Doorzetten

In de vorige collegeperiode is aangegeven dat beleid dat is gericht op het autoluw maken van de binnenstad wordt voortgezet. Daarbij is de keuze gemaakt om in elke (beleids)fase kwalitatief en kwantitatief voldoende compenserende parkeerplaatsen te bieden voor de (te) vervallen plaatsen in het autoluw(plus) gebied. Het openen van de Zuidpoortgarage en de start van de bouw van de Koepoortgarage dragen hieraan bij.

Collegeprogramma 2006-2010, Ruimte zien en ruimte maken

Op bestuurlijk niveau heeft het college uitgesproken dat zij bevordert dat het parkeren zoveel mogelijk inpandig of ondergronds plaats vindt, om zo bovengronds meer openbare ruimte in de binnenstad over te houden. Daarnaast heeft het college uitgesproken dat een eventueel nieuw te bouwen garage op geen enkele manier gemeenschapsgeld kost en niet ten koste gaat van de exploitatie van de overige garages in de stad.

Verkeers- en Vervoerplan 1998 – 2010

Het Verkeers- en Vervoerplan (VVP) van de gemeente Delft stelt zich ten doel de bereikbaarheid van de maatschappelijk en economische activiteiten in de gemeente en de mobiliteit van de bevolking zeker te stellen. De bereikbaarheid wordt deels beïnvloed door woon-werkverkeer en de oplossing wordt in het VVP onder andere gericht op het verminderen van het autogebruik en het beter benutten van parkeerplaatsen.

Lokaal Verkeers- en Vervoersplan 2005 – 2020

In het Lokaal Verkeers- en Vervoersplan 2005 – 2020 'Delft Duurzaam Bereikbaar' (LVVP) heeft de gemeente Delft haar visie en bijbehorende maatregelen opgenomen om Delft duurzaam bereikbaar te houden. De doelstelling van het LVVP is als volgt geformuleerd: "Het Delftse verkeers- en vervoersbeleid moet leiden tot voor iedereen een gezonde leefomgeving in een bereikbare, economische florerende en verkeersveilige stad, die behoort tot de beste fietssteden van Nederland". In het LVVP bestaat nadrukkelijk aandacht voor de verbetering van parkeervoorzieningen in de stad, ter bevordering van de bereikbaarheid van de stad.

Nota Kwaliteitsverbetering Binnenstad-2 (1995)

In de nota Kwaliteitsverbetering 'Binnenstad-2' heeft de gemeente Delft haar ambities geformuleerd voor een autoluwe binnenstad, waarbij de voornaamste doelstelling het verbeteren van het verblijfsklimaat van de binnenstad is. Omdat betaald parkeren een effectief middel is om de aantrekkende werking van auto's te beïnvloeden, is invloed op het beleid in parkeergarages voor de gemeente van strategisch belang. Het realiseren van de Delftse parkeergarages ligt dan ook ten grondslag aan deze ambitie.

Nota Een bereikbare binnenstad. Parkeerbeleid sleutel tot autoluw(plus) (2000)

In november 1998 is een grote binnenstadconferentie gehouden met als onderwerp 'De Delftse Binnenstad, de kwaliteitssprong naar de volgende eeuw'. De door de raad geaccepteerde aanbevelingen van deze conferentie (28/01/99) zijn vertaald in het vastgestelde plan van aanpak van het binnenstadsmanagement (commissie Cultuur, Kennis & Economie, 1999). De diverse projecten die in dit plan zijn opgesteld hebben geleid tot de Nota 'Bereikbare binnenstad – parkeerbeleid sleutel tot autoluw-plus'.

In deze nota is het parkeerbeleid van de gemeente Delft verder geconcretiseerd. Het doel, geformuleerd met vier uitgangspunten, is om het autoverkeer in de binnenstad zoveel mogelijk terug te dringen. Het derde uitgangspunt heeft betrekking op de parkeergarages: "Bezoekers van de binnenstad parkeren in goed bereikbare parkeergarages aan de rand van de binnenstad". Het autoluw maken van de binnenstad wordt in fasen ingevoerd, waarbij het ontwikkelen van de garages is opgenomen.

Nota Parkeertarieven

De gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de parkeertarieven in de stad. Omdat sinds 1 juli 2001 de parkeertarieven in de binnenstad van Delft niet meer gewijzigd waren, maar het exploitatiemodel van de Phoenix-, de Zuidpoort-, en de Koepoortgarage wel uitging van een tariefstijging in de loop der jaren, heeft de raad in de In Nota Parkeertarieven 2005 besloten dat de parkeertarieven jaarlijks in november worden vastgesteld. De actualisatie van parkeertarieven vindt sindsdien tweejaarlijks plaats (vergunningtarieven jaarlijks, beide in nota parkeertarieven).

Hoewel de kwaliteit van de parkeergarages geen onderwerp van onderzoek is, kan worden gesteld dat de parkeergarages in belangrijke mate bijdragen aan de doelstellingen van het beleid tot het autoluw maken van de binnenstad en voorzien in de parkeerbehoefte in de gemeente Delft.

2.2.2 Aanvullend relevant beleid

De ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages is een complex onderwerp. Naast het parkeerbeleid waarin de ambities ten aanzien van parkeergarages zijn verwoord, is er een aantal beleidsonderwerpen dat eveneens in belangrijke mate een relatie heeft met parkeergarages. Dit aanvullende beleid wordt in deze paragraaf beschreven.

Deelnemingenbeleid

De gemeente Delft beschikt over een groot aantal deelnemingen. Een deelneming is een maatschappelijke organisatie die in mindere of meerdere mate met de gemeente Delft verbonden is vanwege een publiek belang. Het uitgangspunt bij het al dan niet aangaan van een deelneming is dan ook of er sprake is van een publiek belang. Aanleidingen voor het aangaan of aanhouden van een deelneming kunnen zijn gelegen in:

- het behartigen van een publiek belang dat met behulp van wet- en regelgeving of overeenkomsten niet goed kan worden uitgevoerd;
- het met andere publieke of private partijen gezamenlijk ontplooiën van activiteiten die zonder deelneming niet of moeilijk van de grond komen;
- het besparen van kosten.

In oktober 2006 heeft de raad de 'Beleidsnota Deelnemingenbeleid' vastgesteld. Deze nota vormt het beleids- en besliskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van een deelneming. Ook het toedelen van taken binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en het waar nodig systematisch toepassen van toezicht en control is in deze nota opgenomen. De bovenstaande aanleidingen komen dan ook terug in de nota. Daarbij wordt (p.24) aangegeven dat bij het al dan niet aangaan van een deelneming de volgende vragen kunnen worden gesteld:

- Is er een publiek belang?
- Zo ja, is interne uitvoering noodzakelijk?
- Zo nee, is het publiek belang als opdrachtgever, subsidiegever of regelgever te behartigen?
- Zo nee, kan het buiten de organisatie worden ingevuld?

Overigens bleek in 2007 uit onderzoek van de Delftse Rekenkamer naar verbonden partijen dat het Deelnemingenbeleid van de gemeente Delft inhoudelijk compleet is (alle relevante thema's komen aan de orde) en daarnaast van goede kwaliteit is.

Garantiebeleid

Gemeenten hebben de mogelijkheid om maatschappelijke instellingen (die een publiek belang dienen) financieel te ondersteunen mits geen sprake is van Europese staatssteun. Dit kan in de vorm van subsidies, deelnemingen (eigen vermogen), leningen (vreemd vermogen), levering van grond of onroerend goed tegen een lagere dan marktconforme prijs of in de vorm van een gemeentegarantie. Een garantie is een financieringsinstrument waarbij de gemeente tegenover een bank verklaart in te staan voor de betalingsverplichtingen van de instelling of het bedrijf. Daardoor is de bank bereid de lening te verstrekken. Gemeentegaranties zijn een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren en zijn dus niet bedoeld om lagere financieringslasten voor instellingen en bedrijven te realiseren.

In december 2004 heeft de gemeente de nota "Gemeentegaranties, Alleen als het noodzakelijk is" opgesteld, waarin de richtlijnen zijn aangegeven voor de inhoud van dergelijke borgstellingen en waarin wordt bepaald wanneer garanties wel en niet kunnen worden afgegeven. Bijvoorbeeld het principe dat er geen garanties worden verstrekt die mede risico's afdekken die zijn verbonden aan marktactiviteiten die zijn gericht op het behalen van winst. Op 28 september 2006 is de garantieverordening door de gemeente gewijzigd. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.2) wordt hier nader op in gegaan.

3 ONTWIKKELING VAN DE PHOENIX-, ZUIDPOORT- EN KOEPOORTGARAGE

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de drie Delftse parkeergarages. Daarbij staat de juridisch-financiële structuur, de risicobeheersing en de politiek-bestuurlijke structuur van de parkeergarages centraal. De onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen en op chronologisch wijze de ontwikkeling van de drie parkeergarages weer. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. Overigens schetst bijlage 3 voor elk van de drie parkeergarages afzonderlijk de specifieke tijdslijn voor de besluitvorming en informatievoorziening over financiën en financiële risico's.

| Overzicht besluitvorming en informatievoorziening Delftse parkeergarages (financiën, financiële risico's en juridische structuur) | |
|--|--|
| Jaar | |
| februari 1995 | Raad besluit op basis van "Nota Kwaliteitsverbetering Binnenstad 2" de bouw van parkeergarages voor te bereiden. |
| maart 2000 | Commissie Duurzaamheid van de raad adviseert te onderzoeken of Zuidpoortgarage zodanig in een stichting of BV kan worden ondergebracht dat realisatieopdracht buiten toepassingsbereik van de Europese Richtlijn Werken kan worden gehouden. |
| april - mei 2000 | De Brauw Blackstone Westbroek adviseert over voorwaarden waaronder de Europese Richtlijn Werken niet van toepassing is, en over de uitwerking van de oprichting van Stichting en BV-constructie. |
| juni 2000 | Raad stelt nota's "Een bereikbare binnenstad, parkeerbeleid sleutel tot autoluw(plus)" en "Nota van wijziging" vast als richtinggevend kader voor verdere besluitvorming over parkeerbeleid en autoluw (plus) maken. |
| september 2000 | Raad besluit met Ondernemersfederatie Delft de Stichting Parkeervoorzieningen Delft op te richten (die alle aandelen heeft van Parking Delft BV) en om Parking Delft BV de Zuidpoortgarage te laten ontwikkelen, realiseren en exploiteren. |
| juni 2004 | De Brauw Blackstone Westbroek adviseert om een Parking Delft BV die volledig in handen is van de gemeente de parkeergarages te laten ontwikkelen en exploiteren en hiertoe de Stichting Parkeervoorzieningen Delft op te heffen. |
| oktober 2004 | Raad verhoogt parkeertarief naar € 1,60 per uur (Nota parkeertarieven 2005). |
| november 2004 | Raad wordt geïnformeerd met "Nota juridische structuur parkeergarages" over voornemen om de drie garages in Parking Delft BV onder te brengen. |
| december 2004 | Gemeente stelt de nota op "Gemeentegaranties, Alleen als het noodzakelijk is". |
| juni 2005 | Raad besluit op basis van "Nota juridische structuur parkeergarages" het plan uit te werken om de exploitatie van de drie garages in Parking Delft BV onder te brengen. |
| juni 2005 | Deloitte stelt exploitatiemodel op voor drie parkeergarages met een toelichting. Hieruit blijkt een rendabele exploitatie. |
| november 2005 | Raad besluit het tarief voor bezoekersparkeren niet te verhogen. |
| september 2006 | Raad wijzigt gemeentegarantieverordening. Dit maakt het mogelijk om Parking Delft BV een gemeentegarantie te geven voor door de BV zelf aan te trekken leningen. |
| oktober 2006 | Raad stelt beleid vast voor het wel of niet aangaan of aanhouden van deelnemingen. |
| februari 2007 | "Discussienota bij gemeentelening Parking Delft BV" gaat in op rentabiliteit van parkeerexploitatie, reservering voor risico's, en risicobeheersingmaatregelen. |
| juli 2007 | Raad geeft Parking Delft BV € 4 miljoen lening voor verwachte liquiditeitsbehoefte. |
| september 2007 | Raad verhoogt parkeertarief naar € 1,90 per uur onder gelijktijdige doorvoering van afrekenen per kwartier, ook in het eerste uur. |

3.1 Ontwikkeling van juridische structuur van de Delftse parkeergarages

3.1.1 Zelf doen of uitbesteden?

Hoewel het ontwikkelen van parkeerbeleid een taak van de gemeente is, behoort het ontwikkelen en exploiteren van parkeergarages daar niet expliciet toe. Immers, het exploiteren van parkeergarages is in tegenstelling tot het exploiteren van parkeren in de openbare ruimte juridisch gezien geen publieke aangelegenheid. De gemeente heeft echter wel een publiek belang bij goede parkeervoorzieningen, namelijk als onderdeel van het gemeentelijke parkeer- en bereikbaarheidsbeleid.

Marktpartijen hebben eveneens belang bij goede parkeervoorzieningen en kunnen dus ook besluiten om parkeergarages te gaan ontwikkelen en te exploiteren. Denk bijvoorbeeld aan beleggers in winkelvastgoed. Hoe beter de parkeervoorzieningen (qua locatie, kwaliteit en tarieven) hoe hoger de huurprijzen zijn van hun winkelvastgoed. Commerciële exploitanten van parkeergarages willen daarbij zo hoog mogelijke parkeertarieven om zo hun opbrengsten te maximaliseren.

Gemeenten staan dus voor de keuze om parkeergarages zelf te ontwikkelen en te exploiteren of om dit uit te besteden aan een externe (private) partij. Het lijkt niet vanzelfsprekend om als gemeente alles zelf te doen, maar evenmin om parkeren geheel aan commerciële partijen uit te besteden. Gemeenten staan dus voor een aantal keuzes:

- Willen we zelf parkeergarages ontwikkelen?
- Willen we de exploitatie (en financiering) van parkeergarages uitbesteden?
- Willen we de parkeergarages in eigendom hebben?

3.1.2 Juridische structuur van de Phoenix-, Zuidpoort- en Koepoortgarage: Parking Delft BV

De juridische structuur van de drie garages in dit onderzoek heeft in de loop der tijd een verandering ondergaan. Deze ontwikkeling is mede een uitwerking van de gemeentelijke keuze om de parkeerexploitatie met de bijbehorende risico's vanwege het publiek belang zoveel mogelijk *in eigen hand* te houden. Zowel uit de stukken als uit de interviews blijkt dat de gemeente – om grip te houden op het parkeerbeleid en de parkeertarieven – niet heeft overwogen commerciële marktpartijen te betrekken voor de exploitatie van parkeergarages.

De Phoenixgarage is de eerste garage die is gerealiseerd. De gemeente was opdrachtgever voor de bouw en is de garage na oplevering in 2002 zelf gaan exploiteren. De exploitatie van parkeergarages is dus binnen de gemeentelijke organisatie begonnen met de Phoenixgarage.

In maart 2000 adviseerde de Commissie Duurzaamheid van de raad om te onderzoeken of de Zuidpoortgarage zodanig in een stichting of in een BV kon worden ondergebracht, dat de opdracht aan projectontwikkelaar MAB BV voor de realisatie van de Zuidpoortgarage buiten het toepassingsbereik van de Europese Richtlijn Werken kon worden gehouden¹. Hierbij diende de gemeentelijke beleidsvrijheid voor parkeren en parkeertarieven zo veel mogelijk behouden te blijven. De Brauw Blackstone Westbroek adviseerde op 13 april 2000 dat Europese aanbesteding niet nodig zou zijn als:

- de gemeente de parkeerexploitatie niet in hoofdzaak financiert, en
- de parkeerexploitatie niet onder toezicht van de gemeente valt, bijvoorbeeld in de vorm van door de gemeente vastgestelde parkeertarieven, en

¹ Bron: Notitie van De Brauw Blackstone Westbroek van 13 april 2000.

- de gemeente niet meer dan de helft van de zeggenschap heeft.

Mede op basis van dit advies concludeerde de gemeente dat geen Europese aanbesteding nodig is als de parkeerexploitatie wordt ondergebracht in een private BV waarvan de aandelen in handen zijn van een stichting waarin de gemeente minder dan de helft van de zeggenschap heeft. Op 3 mei 2000 adviseerde vervolgens in een andere rapportage een andere adviseur van De Brauw Blackstone Westbroek in tegenspraak met het eerdere advies van zijn collega over de praktische uitwerking van deze door de gemeente gekozen constructie. In zijn advies van 14 november 2004 (zie verderop) schrijft de eerdere adviseur van De Brauw Blackstone Westbroek hierover op pagina 1 dat de gemeente een constructie heeft gekozen die niet door De Brauw Blackstone Westbroek getoetst en juridisch akkoord is bevonden en waarin de grenzen van het aanbestedingsrecht tot het maximale zijn opgerek.

In de interviews wordt een nuancering van dit beeld gegeven. Hieruit blijkt dat de overwegingen met betrekking tot Europese aanbesteding slechts één van de aspecten betroffen die op dat moment speelden. De reden was vooral – gezien het feit dat garageparkeren geen kerntaak van de gemeente is – het oprichten van een slagvaardige, bedrijfsmatige en marktgerichte organisatie voor de parkeerexploitatie op afstand, waarbij de gemeente grip hield op het parkeerbeleid en de parkeertarieven.

Subconclusie

De constructie met Stichting Parkeervoorzieningen Delft en de private Parking Delft BV lijkt – op basis van de dossieranalyse – vooral ingegeven door de wens om Europese aanbesteding van de Zuidpoortgarage te voorkomen. De nuancering die in de interviews wordt aangegeven, is echter niet in de documenten van destijds terug te vinden.

Op 28 september 2000 besloot de raad de BV- en stichtingconstructie op te richten door samen met maatschappelijke organisaties² (waarbij de gemeente minder dan de helft van de zeggenschap had) de Stichting Parkeervoorzieningen Delft op te richten. De stichting had alle aandelen van Parking Delft BV in handen en liet de BV voor eigen rekening en risico de Zuidpoortgarage kostendekkend en bedrijfsmatig ontwikkelen, realiseren en exploiteren. Bij het raadsbesluit werd als reden voor deze constructie genoemd dat de gemeente graag een private partij de Zuidpoortgarage wilde laten exploiteren omdat de feitelijke exploitatie van parkeergarages geen specifieke overheidstaak is.

Subconclusie

Strikt juridisch is de BV een private onderneming en wil de gemeente een *private* partij voor eigen rekening en risico de Zuidpoortgarage kostendekkend laten ontwikkelen, realiseren en exploiteren. Dit neemt niet weg dat *feitelijk* bij de gekozen constructie alle financiële risico's bij de gemeente liggen. Dit is in overeenstemming met de gemeentelijke keuze om de parkeerexploitatie met de bijbehorende risico's – vanwege het publieke belang – in eigen hand te houden.

Zo besloot de raad op 28 september 2000 dat de gemeente tegenover de bouwer van de Zuidpoortgarage (MAB BV) borg staat voor de verplichtingen van Parking Delft BV en verleende de raad dezelfde dag een voorbereidingskrediet van f 7,9 miljoen aan Parking Delft BV. Ook zou in de exploitatiefase een bijdrageovereenkomst tussen gemeente en Parking Delft BV worden gesloten voor de dekking van de exploitatietekorten in de eerste fase.

² Ondernemersfederatie Delft (Delftse middenstand), Woonkoepel (verenigingen van eigenaren) en onafhankelijke voorzitter.

Subconclusie

Het onderbrengen van de parkeerexploitatie bij een private partij waarbij de gemeente minder dan de helft van de zeggenschap heeft is strijdig met de wens van de gemeente om het publieke belang van parkeren te waarborgen.

Op 14 juni 2004 adviseerde De Brauw Blackstone Westbroek aan de gemeente om de ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages onder te brengen in een BV die – in tegenstelling tot de Zuidpoortconstructie waarbij de gemeente slechts minder dan de helft van de zeggenschap heeft – volledig in handen is van de gemeente. Hiertoe diende de Stichting Parkeervoorzieningen Delft te worden opgeheven. De reden hiervoor was dat de Zuidpoortconstructie vanuit aanbestedingsrechtelijk en staatssteunrechtelijk oogpunt niet handhaafbaar was. Op 12 november 2004 werd de raad geïnformeerd met Nota juridische structuur parkeergarages over het voornemen om de drie garages in de Parking Delft (overheids-)BV onder te brengen mede op basis van het hierboven genoemde advies en toetsingscriteria van de provincie. Als voordelen werden genoemd: financiële transparantie, efficiënte bedrijfsvoering (op afstand) en onderlinge verevening van opbrengsten. In deze nota van 12 november 2004 werd echter niet helder aan de raad gecommuniceerd dat voor deze constructie werd gekozen vanwege Europese regelgeving. In de nota is aangegeven dat Europese regelgeving een randvoorwaarde is waaraan de gekozen constructie moet worden getoetst.

In de interviews wordt bovendien, naast de genoemde voordelen in het raadsadvies, aangegeven dat de gemeente de drie garages in één organisatie wilde onderbrengen om daarmee een efficiëntere parkeerexploitatie en betere dienstverlening mogelijk te maken.

Samengevat blijkt uit de documentenstudie dat de opheffing van de Stichting en de omzetting van Parking Delft BV in een overheids-BV voor de ontwikkeling van de Koepoortgarage werd ingegeven door Europese regelgeving. Door het onderbrengen van de parkeerexploitatie in een 100% overheids-BV werd immers voldaan aan regelgeving met betrekking tot openbare aanbesteding en staatssteun. Tevens wilde de gemeente de exploitatie van de drie garages in een gemeenschappelijke, meer bedrijfsmatige exploitatie onderbrengen. Deze constructie past binnen het later vastgestelde gemeentelijke deelnemingenbeleid.

Op 2 juni 2005 besloot de raad op basis van de Nota juridische structuur parkeergarages (dd. 28 april 2005) om het plan van 12 november (over de exploitatie van drie garages door Parking Delft BV) verder uit te werken. Stichting Parkeervoorzieningen Delft heeft met deze nieuwe structuur alle aandelen van Parking Delft BV tegen de nominale waarde (€ 18.000) overgedragen aan de gemeente en hield daarmee op te bestaan, terwijl de gemeente op haar beurt de Phoenixgarage en de grond voor de Koepoortgarage aan Parking Delft BV heeft overgedragen. Via het aandeelhouderschap houdt de gemeente (op afstand) sturing op Parking Delft BV.

Subconclusie

Bezien vanuit deze visie, is de huidige constructie met de overheids-BV een geschikte manier om enerzijds de goede randvoorwaarden te scheppen voor een meer bedrijfsmatige exploitatie op afstand en om anderzijds als gemeente volledig grip te houden op het parkeerbeleid en parkeertarieven.

Op 26 oktober 2006 heeft de raad het beleid voor het wel of niet aangaan maar ook voor het wel of niet aanhouden van deelnemingen vastgesteld. Voor Parking Delft BV heeft tot op heden nog geen formele evaluatie plaatsgevonden voor het wel of niet aanhouden van deze deelneming op basis van het gemeentelijke deelnemingenbeleid. In een interview is de volgende invulling gegeven aan de beslissboom op dit moment:

- Is er een publiek belang? -> ja, vanwege het parkeerbeleid.
- Zo ja, is interne uitvoering noodzakelijk? -> nee, een bedrijfsmatige aanpak heeft de voorkeur.
- Zo nee, is het publieke belang als opdrachtgever, subsidiegever of regelgever te behartigen? -> nee, de gemeente wil maximale grip op de tariefhoogte.
- Zo nee, kan het buiten de organisatie worden ingevuld? -> ja
- Zo ja, welke zeggenschapsvorm? -> een private BV.

3.1.3 Eigendom van de Phoenix-, Zuidpoort- en Koepoortgarage

Naast de vraag hoe de parkeerexploitatie moet worden georganiseerd is de vraag waar het eigendom van de garages wordt ondergebracht relevant. Het eigendom van een garage hoeft namelijk niet samen te gaan met de exploitatie ervan³. Daarom ligt het voor de hand om de besluitvorming over eigendom van een garage en besluitvorming over de exploitatie daarvan afzonderlijk van elkaar te voeren. De Phoenixgarage werd door de gemeente zelf ontwikkeld en vervolgens werden zowel het eigendom als de exploitatie in 2002 bij de gemeente ondergebracht. Toen in 2000 besloten werd om Parking Delft BV de Zuidpoortgarage te laten exploiteren werd tevens besloten om het eigendom van deze garage bij Parking Delft BV onder te brengen. Hoewel in de documenten een onderbouwing is terug te vinden voor het laten exploiteren door Parking Delft BV, ontbreekt een dergelijke onderbouwing voor het onderbrengen van het eigendom van de Zuidpoortgarage bij Parking Delft BV.

Op 23 september 2003 werd met de nota Verkoop parkeergarages (tussenrapportage) het college geadviseerd over de verkoop van de Phoenixgarage aan Parking Delft BV. Als belangrijk argument om niet alleen de exploitatie maar ook het eigendom over te dragen werd in deze nota genoemd het liquide maken van de stille reserve⁴. Door aan Parking Delft BV geld te lenen (of daartoe een garantie af te geven) waarmee Parking Delft BV vervolgens de Phoenixgarage van de gemeente kon kopen, zou geld vrij komen om de jaren erna incidenteel te kunnen besteden in de Delftse samenleving. Op 2 juni 2005 besloot de raad het eigendom van de Phoenixgarage aan Parking Delft BV over te dragen voor een bedrag van € 3,5 miljoen, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde. Op 17 januari 2006 echter besloot het college van B&W om de aandelen die Parking Delft BV uitgeeft te verwerven voor de nominale waarde van € 72.000 onder de verplichting het agio vol te storten door het eigendom van de Phoenixgarage voor nul euro aan Parking Delft BV over te dragen. De extra aandelen die de gemeente hiermee verkreeg, hadden echter geen enkele waarde, omdat de gemeente al enig aandeelhouder was van Parking Delft BV (en nooit meer dan 100% van het eigen vermogen in handen kan krijgen). In plaats van het verkopen van de Phoenixgarage voor € 3,5 miljoen volgens het raadsbesluit heeft het college van B&W de garage dus voor nul euro aan Parking Delft BV overgedragen. Hiermee werd aan het hierboven genoemde belangrijke argument van het liquide maken van de stille reserve voorbij gegaan.

Uit de interviews blijkt dat het voor nul euro overdragen van de Phoenixgarage mede werd ingegeven door de wens om de exploitatie van Parking Delft BV te verbeteren. Ook speelde mee dat men overdrachtsbelasting wilde voorkomen. Het college van B&W zou dit niet-transparante proces, waarbij het raadsbesluit niet is opgevolgd, achteraf via de reguliere beleidscyclus, hebben verantwoord aan de raad.

³ In algemene zin wordt vaak de constructie toegepast waarbij eigendom wordt gehuurd om te gebruiken voor de exploitatie, bijvoorbeeld de huur van een pand voor de exploitatie van een schoenenwinkel.

⁴ De stille reserve is de boekwinst bij verkoop als gevolg van de lagere boekwaarde.

Op 7 februari 2006 stemde de raad ermee in om na de oplevering van de Koepoortgarage aan de gemeente, ook de Koepoortgarage over te dragen aan Parking Delft BV (prijs is € 12,5 miljoen plus de door de gemeente gemaakte voorbereidingskosten).

Subconclusie

Omdat het niet nodig is om parkeergarages in eigendom te hebben voor de exploitatie heeft het overdragen van het *eigendom* van de garages aan Parking Delft BV geen toegevoegde waarde gehad. Wel was het zinvol om de *exploitatie* bij Parking Delft BV onder te brengen voor een meer bedrijfsmatige exploitatie. Vanwege het publieke belang is het aan te bevelen om het eigendom van de parkeergarages bij de gemeente zelf te houden. Ook zou de financiële constructie eenvoudiger zijn met een beter inzicht in de financiële risico's van de parkeerexploitatie, als het eigendom en de financiering van de garages niet bij Parking Delft was ondergebracht. Zie ook "Financiële structuur van parkeergarages" hieronder.

Vergelijking van motieven van Nederlandse gemeenten voor een bepaalde constructie

Bijlage 4 somt voor een aantal Nederlandse gemeenten hun motieven op voor de door hen gekozen constructie. Hieruit blijkt dat vooral de lokale omstandigheden en context, die bij alle gemeentes verschillend zijn, doorslaggevend waren voor de gekozen lokaal passende constructies. Er is dus geen eenduidige "best practice".

3.2 Financiële structuur van parkeergarage

3.2.1 Rentabiliteit van parkeergarages

Met investeringen in parkeergarages is veel geld gemoeid. Maar ook aan de opbrengstenkant gaan jaarlijks enorme bedragen om. De vraag is of de opbrengsten van de garages een voldoende rendement geven op de investeringen. Het maakt voor de gemeentelijke begroting en daarvan afhankelijke beleidskeuzes nogal wat uit of parkeren een melkkoe is of dat parkeergarages enorme investeringen vergen die weliswaar een maatschappelijk nut hebben (bereikbaarheid, stadsontwikkeling) maar niet in financieel oogpunt hun waarde opbrengen. Een professionele, bedrijfsmatige bedrijfsvoering van parkeergarages zou zorg moeten dragen voor een zo efficiënt mogelijk beheer. De mate waarin een parkeergarage feitelijk renderend is, is echter eveneens afhankelijk van de daadwerkelijke (markt)situatie. Als een onrendabele top van een parkeergarage wordt verwacht dient de gemeente (als eigenaar) dit verlies te nemen, bijvoorbeeld door het treffen van een voorziening. Als de omvang van de verwachte onrendabele top daarnaast ook nog vrij onzeker is, moet de gemeente voor voldoende reserves zorgen om te voorkomen dat financiële tegenvallers het reguliere beleid nadelig beïnvloeden⁵. Voor zowel een voorziening als een reserve is een raadsbesluit nodig vanwege het beslag op de algemene middelen.

Voorbeeld

De verwachte investering van een garage bedraagt € 10 miljoen. Voor de verwachte contant gemaakte opbrengsten wordt vanwege de onzekerheid (op basis van een risicoanalyse) een bandbreedte van € 5 à 7 miljoen geraamd. Dan moet bij het besluit voor de realisatie van deze garage minimaal een verlies worden genomen van € 3 miljoen (investering € 10 miljoen – opbrengst € 7 miljoen) en een reservering geormerkt van € 2 miljoen (€ 7 miljoen – € 5 miljoen).

⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

3.2.2 Investerings en exploitaties van de Delftse parkeergarages

Toen op 23 februari 1995 de raad op basis van de Nota Kwaliteitsverbetering Binnenstad 2 besloot de bouw van parkeergarages voor te bereiden werd een onrendabele top van f 45 miljoen verwacht. Hiervan zou f 4 miljoen worden gedekt door een ondernemingsbijdrage en f 41 miljoen door de gemeente. Op 12 januari 1998 werd de raad geïnformeerd⁶ over de investeringsbedragen, de verhoging van het parkeertarief en de jaarlijkse exploitatiebijdragen (oplopend tot f 2,2 miljoen) aan de Reserve Parkeerbedrijf en een eenmalige bijdrage van f 10 miljoen voor de bouw van de Phoenixgarage⁷. De reden hiervoor was om onder andere de exploitatietekorten van de parkeergarages te dekken (waarbij een exploitatieperiode van 30 jaar was gekozen). Onder deze voorwaarden zou de exploitatie van de parkeergarages *kostendekkend* zijn. Hieruit blijkt dat er destijds een inschatting van een onrendabele top bestond, waarbij een eenmalige bijdrage én jaarlijkse bijdragen nodig waren om deze op te vangen.

Uit de documenten blijkt spraakverwarring met betrekking tot de term “kostendekkend”. In de ogen van de gemeente werd immers de parkeerexploitatie kostendekkend gemaakt met exploitatiebijdragen uit de Algemene Middelen aan de Reserve Parkeren. In strikte zin echter betekent kostendekkend, bijvoorbeeld verwoord in het collegeprogramma 2006 – 2010, dat het op geen enkele manier gemeenschapsgeld kost.

Bij de vaststelling door de raad op 27 mei 1999 van het Schetsplan-Plus werd gesteld dat een compleet financieel kader voor de Zuidpoortgarage nog ontbrak. Op 28 september 2000 besloot de raad om de Zuidpoortgarage *kostendekkend* te laten ontwikkelen, realiseren en exploiteren door en voor rekening en risico van de private partij Parking Delft BV en om tegenover de bouwer van de Zuidpoortgarage (MAB BV) borg te staan voor de financiële verplichtingen van Parking Delft BV voor de Zuidpoortgarage. Ook werd aangegeven dat in de exploitatiefase een bijdrageovereenkomst tussen de gemeente en Parking Delft BV zou worden gesloten voor de dekking van de exploitatietekorten in eerste fase.⁸

Ook hier blijkt uit de stukken dat de ruimere definitie voor kostendekkend wordt gehanteerd. Als de exploitatie immers strikt kostendekkend zou zijn, zou niet over bijdragen aan Parking Delft BV voor dekking van de exploitatietekorten hoeven te worden gesproken.

Op 14 november 2001 presenteerde Deloitte een exploitatiemodel met toelichting voor de Zuidpoortgarage. Hieruit bleek dat bij een exploitatieperiode van 30 jaar de exploitatie niet rendabel was (er was sprake van een negatief resultaat van € 0,9 miljoen). Bij een exploitatieperiode van 40 jaar bleek wel een positief resultaat te realiseren, namelijk van € 5,4 miljoen. Vanaf dit moment is de gemeente de terugverdientijd van 40 jaar als rentabiliteitseis gaan hanteren.

Uit de interviews blijkt dat de Stichting Parkeervoorzieningen Delft destijds 30 jaar als uitgangspunt wilde blijven hanteren, omdat was afgesproken dat de gemeente eventuele exploitatietekorten zou afdekken. Door de gemeente werd in 2004 echter besloten om met 40 jaar te blijven rekenen. Omdat Parking Delft BV niet in staat was de rente en aflossingen over eerdere leningen te voldoen koos de gemeente ervoor, als gevolg van eerder gemaakte beleidskeuzen, om niet de exploitatietekorten van Parking Delft BV over te nemen maar om Parking Delft BV leningen te geven om eerdere leningen te kunnen afbetalen.

⁶ Nota “Kennisgeving berekeningsmethode m.b.t. financiering en exploitatie parkeergarages en voorstel tot instemming met voorkeursscenario”.

⁷ In dit onderzoek zijn geen exploitatieberekeningen, eventuele risicoanalyse en prognoses voor de Reserve Parkeerbedrijf beschikbaar gekomen.

⁸ In dit onderzoek zijn geen exploitatieberekeningen en financieringsvoorstellen beschikbaar gekomen.

In het garantiebeleid van de gemeente is vastgesteld dat de contante waarde van de toekomstige verwachte kasstroom positief moet zijn. Onder deze voorwaarde was het niet meer mogelijk Parking Delft BV gemeentegaranties of leningen te verstrekken⁹. Zonder gemeentegarantie echter kan Parking Delft BV geen leningen bij banken afsluiten omdat banken dit te risicovol vinden aangezien Parking B.V. niet zelf de tarieven mag bepalen. Op 28 september 2006 wijzigde de raad de gemeentegarantieverordening. Dit maakte het mogelijk dat de gemeente rechtstreeks zorgdraagt voor de volledige financiering van Parking Delft BV of om Parking Delft BV een gemeentegarantie te geven voor door Parking Delft BV zelf aan te trekken leningen.

Subconclusie

De financiële constructie is onnodig ingewikkeld. In de ogen van de gemeente is de parkeerexploitatie blijkbaar rendabel en heeft deze geen gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Maar het is niet inzichtelijk hoeveel gemeenschapsgeld de gemeente aanwendt om de tekorten van de parkeerexploitatie van een financieel ongezonde Parking Delft BV te dekken. Deze BV heeft immers een negatief eigen vermogen (zie jaarverslagen) en moet door de gemeente jaarlijks leningen worden verstrekt om eerdere leningen te kunnen aflossen.

Op 26 november 2002 stemde het college van B&W in met de inhoud van de startnota Herontwikkeling Koepoortgebied. Omdat er twijfel bestond over de rentabiliteit en om in dit licht als gemeente financiële steun te kunnen geven, vond men een vergelijkbare constructie als voor de Zuidpoortgarage voor de hand liggen. Op dat moment bestond nog onvoldoende inzicht in de exploitatie, waarvoor nader onderzoek zou worden verricht. Bij de zomernota 2004 zou dan een besluit volgen over de financiering van de te verwachten onrendabele top, waarvan de grootte nog niet bekend was. Op 24 augustus 2004 stemde het college van B&W in met het definitieve bouwplan van de Koepoortgarage. Najaar 2004 zou de samenwerkingsovereenkomst worden voorgelegd aan de raad:

- Koepoort VOF¹⁰ ontwikkelt en realiseert project voor eigen rekening en risico;
- gemeente geeft Koepoort VOF € 0,4 miljoen in verband met onrendabele parkeerexploitatie;
- het taakstellende investeringsbudget is € 38.000 per parkeerplaats (dit zou uiteindelijk € 45.000 worden, zie paragraaf 3.2.3).

In het Definitief plan Koepoort (2005) wordt aangegeven dat de verwachting is dat de exploitatie geen positief saldo zal opleveren. Het uitgangspunt van het college is echter dat de gezamenlijke exploitatie van Zuidpoortgarage en de Koepoortgarage minimaal kostendekkend is.

Op 28 oktober 2004 wijzigde de raad de parkeertarieven conform de Nota parkeertarieven 2005. Op 12 november 2004 werd de raad geïnformeerd met de Nota juridische structuur parkeergarages over het voornemen om de drie garages in de Parking Delft (overheids-)BV onder te brengen. Er werd geconcludeerd dat de exploitatie van de *drie* garages rendabel is op basis van een 40-jarig bedrijfsplan¹¹. Op 17 juni 2005 heeft Deloitte een exploitatiemodel opgesteld voor de drie parkeergarages met een toelichting. Deze liet zien dat de exploitatie bij een looptijd van 40 jaar vanaf 2005¹² rendabel is.

⁹ In juni 2002 stond de gemeente garant voor een door Parking Delft BV aangetrokken BNG-lening van € 29,9 miljoen.

¹⁰ Ceres/Vestia en Van Roey projectontwikkeling.

¹¹ Een heldere onderbouwing van deze aannames is niet terug te vinden in de stukken.

¹² Omdat de raad al in 1997 een uitvoeringskrediet verleende voor de Phoenixgarage is de werkelijke terugverdientijd voor de drie garages gezamenlijk niet 40 maar 48 jaar.

Subconclusie

Het door Parking Delft BV gepresenteerde exploitatiemodel geeft – evenals het model van Deloitte in 2005 – slechts beperkt inzicht in de parkeerexploitatie. In de eerste plaats wordt de daadwerkelijke exploitatie (deze bestaat uit de parkeeropbrengsten minus de apparaatskosten) verweven met de financiering. Hierdoor is niet goed te zien hoe de exploitatie zelf is. In de tweede plaats is door de samenvoeging van de drie parkeergarages in één exploitatieopzet niet goed te zien hoe de verschillende garages afzonderlijk presteren. Voor de transparantie is het noodzakelijk om de parkeerexploitatie en de financiering van de investeringen apart te beschouwen, en wel voor de verschillende garages afzonderlijk.

Uit de interviews blijkt dat de exploitatie van de Koepoortgarage niet rendabel is. De investeringskosten zijn relatief duur. De exploitaties van de Phoenix- en Zuidpoortgarage draaien echter een stuk beter (mede omdat de Phoenixgarage¹³ voor nul euro aan Parking Delft is overgedragen) waardoor de verwachting is dat de exploitatie van de drie garages gezamenlijk zich toch binnen 40 jaar of minder terug zal verdienen. Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat een periode van 40 jaar meer voldoet als indicator van de verwachte rentabiliteit dan als een realistische voorspelling van de toekomst. Immers, niemand kan voorspellen welke ontwikkelingen zich over 40 jaar zullen voordoen.

In de Discussienota bij de gemeentelening aan Parking Delft BV van 22 februari 2007 werd voor Parking Delft BV (inclusief de Koepoortgarage) – bij een exploitatieduur van 40 jaar na openstelling van de Koepoortgarage in 2008¹⁴ – een tekort (contante waarde) verwacht van € 6 miljoen (bij een uurtarief van € 1,80 en afrekenen per kwartier na het eerste uur)¹⁵. Op 27 september 2007 stelde de raad – op basis van een scenarioanalyse – daarom een verhoging van het parkeertarief naar € 1,90 per uur vast onder gelijktijdige doorvoering van afrekenen per kwartier, ook in het eerste uur. Daarmee werd voor Parking Delft BV een positieve cumulatieve kasstroom begroot in 2040. Het college van B&W heeft op 27 september 2007 toegezegd om nader inzicht te verschaffen in de prognoses die een aantal jaren geleden zijn gepresenteerd, met daaraan gekoppelde prijzen en bezettingsgraad, in relatie tot de werkelijke cijfers¹⁶.

In het exploitatiemodel dat tijdens de Aandeelhoudersvergadering van 28 november 2007 door Parking Delft BV is gepresenteerd, werd een positieve cumulatieve kasstroom verwacht in 2041.

Subconclusie

De exploitatie van parkeergarages is een politiek gevoelig onderwerp. Het is reëel te veronderstellen dat vanwege de politieke wens dat parkeergarages geen gemeenschapsgeld mogen kosten, in de loop van de tijd uitgangspunten niet alleen op basis van voortschrijdende inzichten over de exploitatie maar ook op basis van politieke wijzigingen zijn aangepast om aan de eis van 40 jaar terugverdientijd te blijven voldoen.

¹³ De gemeente heeft € 7,2 miljoen betaald aan de Phoenixgarage, zie paragraaf 3.2.2..

¹⁴ De 40-jarige periode was eerder al opgeschoven van 2037 naar 2045, nu loopt de termijn tot 2048.

¹⁵ Dat wil zeggen dat alle parkeeropbrengsten in 40 jaar tijd € 6 miljoen te laag zijn om de investerings- en exploitatiekosten te dekken, ofwel de gemeente moet op enigerlei wijze Parking Delft BV € 6 miljoen subsidiëren.

¹⁶ Deze informatie kan niet meer worden achterhaald.

Tot slot bleek uit de interviews dat het wenselijk zou zijn om Parking Delft BV meer vanzelfsprekend te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe garages zoals de Spoorzonegarage. Het ligt voor de hand om de BV ook deze garage te laten exploiteren.

Vergelijking van investeringen en exploitatieperiode van parkeergarages in Nederland¹⁷

De investeringskosten voor een ondergrondse parkeergarage bedragen in Nederland tussen de € 25.000 en € 50.000 per parkeerplaats. Dit is exclusief grondkosten en exclusief BTW. Deze kosten zijn van zeer veel factoren afhankelijk. Dit zijn in eerste instantie de locatieafhankelijke factoren zoals de soort ondergrond, de grondwaterstand (is onderwaterbeton noodzakelijk?), eventuele bodemvervuiling en mogelijke aanwezige archeologische elementen in een gebied. In tweede instantie zijn dit de factoren gerelateerd aan het soort en de omvang van de parkeervoorziening zoals de diepte ondergronds, het aantal vierkante meters per parkeerplaats, het kwaliteitsniveau, het aantal liften, in- en uitritten, et cetera.

In dit licht zijn de kosten voor de Phoenixgarage € 33.000, de Koepoortgarage € 36.000 en de Zuidpoortgarage € 41.000, waarbij de Zuidpoortgarage een hoger kwaliteitsniveau heeft, niet ongebruikelijk¹⁸. Uit de interviews blijkt dat de installaties in de parkeergarages iedere 10 jaar worden afgeschreven. Gebruikelijk hiervoor is een periode van 10 à 15 jaar. Parking Delft BV reserveert echter geen geld voor een eventuele grote opknapbeurt binnen 20 of 30 jaar. Te overwegen valt om Parking Delft BV dit in de business case op te laten nemen.

De keuze voor de exploitatieperiode waarmee wordt gerekend is afhankelijk van door wie een voorziening gerealiseerd en geëxploiteerd wordt. Als een gemeente kiest voor zelf investeren en exploiteren, zal een keuze worden gemaakt tussen 30 en 40 jaar. Indien de gemeente het investeren en exploiteren overlaat aan een private partij, dan zal deze doorgaans uitgaan van een exploitatieperiode van 30 jaar. Dit heeft vooral te maken met de strengere rendementseisen van private partijen¹⁹.

De keuze voor een gemeente tussen een exploitatieperiode van 30 of 40 jaar, is afhankelijk van de soort gebouwde voorziening en de mogelijke functies die daar verder bij ontwikkeld worden. Zo kan voor een gebouwde ondergrondse parkeervoorziening eerder de keuze worden gemaakt voor een exploitatieperiode van 40 jaar, indien op deze voorzieningen verschillende andere functies (zoals wonen, detailhandel etc.) ontwikkeld worden. Indien het een meer solitair gebouwde parkeervoorziening betreft, kan eerder worden gekozen voor een exploitatieperiode van 30 jaar.

In dit licht is voor de Delftse parkeergarages een exploitatieperiode van 40 jaar een gebruikelijke door gemeentes gehanteerde exploitatieperiode. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat deze lange periode weliswaar helpt om de investering terug te verdienen, maar dat aan deze lange periode grote onzekerheden met betrekking tot de parkeeropbrengsten zijn verbonden.

¹⁷ Bron: teamanalyse DHV.

¹⁸ Paragraaf 3.2.3 gaat nader in op de gemaakte kosten voor de drie parkeergarages.

¹⁹ Hierbij rekenen private partijen ook nog met een hogere disconteringsvoet om de onzekerheid (het risico) van de opbrengsten tot uitdrukking te brengen.

3.2.3 Financiering van investeringen en exploitatie per garage

Financiering Phoenixgarage

Op 30 november 1995 verleende de raad een voorbereidingskrediet van *f* 0,9 miljoen voor de bouw van de Phoenixgarage²⁰. Op 30 oktober 1997 verleende de raad een uitvoeringskrediet van *f* 11,1 miljoen voor de bouw van de Phoenixgarage. De investering was *f* 2,1 miljoen duurder dan de raming van € 9,9 miljoen in 1994 omdat destijds niet met risico's en diverse bijkomende kosten was gerekend en er inmiddels een beter ontwerp lag qua verkeersafwikkeling, kwaliteit en milieueisen. Bij dit besluit werd echter niet gesproken over de verwachte onrendabele top en de dekking hiervan, noch over de financiële risico's en de benodigde reservering hiervoor. Op 29 oktober 1998 verleende de raad een aanvullend krediet van *f* 2,7 miljoen, onder andere in verband met tegenvallende aanbestedingen à *f* 1,5 miljoen en op 1 juli 1999 een aanvullend krediet van *f* 0,5 miljoen voor extra T-balken om problemen door mogelijke grondwaterdaling te voorkomen. Uiteindelijk bedroegen de investeringskosten daardoor *f* 15,2 miljoen (€ 6,9 miljoen), *f* 5,3 miljoen duurder dan de oorspronkelijke begroting van *f* 9,9 miljoen. De Phoenixgarage heeft 208 parkeerplaatsen. De investeringskosten bedroegen dus € 33.000 per parkeerplaats.

Subconclusie

Hoewel er bij de gemeente een algemeen beeld bestond over een aanzienlijke onrendabele top van de parkeergarages, was bij het besluit tot de bouw van de Phoenixgarage niet duidelijk hoe groot deze onrendabele top zou zijn, hoe hij zou worden gedekt, noch hoe mogelijke tegenvallers zouden worden opgevangen.

Op 27 januari 2005 verleende de raad een krediet van € 89.000 voor eenmalige kosten voor inhuur van personeel voor de controlekamer in verband met het samengaan van de controlekamers van de Phoenix- en Zuidpoortgarage. Op 1 juni 2006 verleende de raad een krediet van € 286.000 voor herstel van de Phoenixgarage. Op deze wijze is met € 375.000 de parkeereexploitatie van de Phoenixgarage gesubsidieerd²¹. Daarna is de Phoenixgarage, waaraan de gemeente **€ 7,2 miljoen** heeft uitgegeven (€ 6,9 miljoen investeringen en € 0,3 miljoen herstel) voor nul euro overgedragen aan Parking Delft BV. Deze vorm van subsidie (het verstrekken van publiek geld) maakt het moeilijker om inzicht te krijgen in de rentabiliteit van de parkeereexploitatie.

Financiering Zuidpoortgarage

Bij het raadsbesluit Zuidpoort van 26 februari 1998 is *f* 27 miljoen gereserveerd voor de bouw van de parkeergarage. Een meervoudige onderhandse aanbesteding moest garanties geven dat de definitieve prijs marktconform is. In december 1999 was het budget gestegen tot *f* 48 miljoen. In 28 september 2000 verleende de raad een voorbereidingskrediet van *f* 7,9 miljoen²² voor de Zuidpoortgarage. Op 26 april 2001 verleende de raad aan Parking Delft BV € 3,2 miljoen laagrentende leningen uit het SVN²³, waarvoor de gemeente garant staat. Bij het vaststellen door de raad van het Definitief Ontwerp op 13 september

²⁰ Op 31 maart 1995 stelde Rotteveel M4 in opdracht van de gemeente de vertrouwelijke versie op van "Parkeergarages Delft. Investerings- en exploitatieprognose". Dit stuk blijkt niet meer beschikbaar.

²¹ In dit rapport definiëren we het begrip subsidie zoals die wordt gehanteerd in de Algemene Wet Bestuursrecht: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Anders gezegd: een overheid verstrekt publiek geld waar geen directe levering van goederen of diensten tegenover staat en dit geld krijgt de overheid niet meer terug.

²² De toelichting op de exploitatie en financiering waarnaar in het raadsvoorstel wordt verwezen, is niet meer beschikbaar.

²³ Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.

2001 werd toegelicht dat de investeringsraming voor de Zuidpoortgarage was gestegen tot € 27,2 miljoen. Uit de interviews blijkt daarnaast dat Parking Delft BV in juni 2002 een lening afsloot bij de BNG voor € 29,9 miljoen, waarvoor de gemeente eveneens garant stond. De gemeente heeft zich financieel gecommiteerd voor *f* 7,9 miljoen (**€ 3,6 miljoen**) aan voorbereidingskosten en een garantie voor de leningen van € 3,2 miljoen en € 29,9 miljoen, een totaal van € 36,7 miljoen. Wanneer dit als schatting voor de investeringskosten²⁴ van de Zuidpoortgarage (900 parkeerplaatsen) wordt genomen, dan bedroegen de investeringskosten € 41.000 per parkeerplaats.

Financiering Koepoortgarage

Op 3 oktober 2002 verleende de raad een voorbereidingskrediet van € 0,3 miljoen voor de bouw van de Koepoortgarage. Op 2 juni 2005 verleende de raad een investeringskrediet van € 1,5 miljoen voor verwerving en het bouw- en woonrijp maken van het plangebied. Er waren tussen de gemeente en Koepoort VOF een samenwerkingsovereenkomst en een turn-key koopovereenkomst gesloten waarmee de gemeente de garage van Koepoort VOF heeft gekocht voor € 12,5 miljoen met de bedoeling deze te zijner tijd voor hetzelfde bedrag door te verkopen aan Parking Delft BV. De investering zou dan geen beslag leggen op de algemene middelen. De gemeente zou Parking Delft BV een garantie geven om zelf een lening aan te trekken.

Subconclusie

De conclusie dat de investering uiteindelijk geen beslag legt op de algemene middelen delen wij niet. De gemeente wil immers een garantie afgeven aan Parking Delft BV zodat de BV een lening kan aantrekken om de garage van de gemeente over te nemen. De gemeente moet dus – bijvoorbeeld in de vorm van een reservering – rekening houden met het risico dat zij de rente- en aflossingsverplichting van Parking Delft BV tegenover de leningverstrekker moet overnemen.

Op 7 februari 2006 stemde de raad ermee in om na de oplevering van de Koepoortgarage door Koepoort VOF aan de gemeente, de garage door te verkopen aan Parking Delft BV voor € 12,5 miljoen plus de door de gemeente gemaakte voorbereidingskosten. Voor deze constructie werd gekozen omdat parking Delft BV onvoldoende eigen vermogen heeft om aan de verplichtingen tegenover Koepoort VOF te voldoen en omdat een gemeentegarantie in strijd is met het toenmalige gemeentelijk garantiebeleid.

Op 12 juli 2007 stemde de raad in een lening van € 13,5 miljoen aan Parking Delft BV te geven om de Koepoortgarage van de gemeente te kunnen kopen²⁵. Op dat moment had de gemeente € 2,9 miljoen voorbereidingskosten uitgegeven. De totale investering voor de Koepoortgarage (344 parkeerplaatsen) wordt nog altijd geschat op **€ 12,5 miljoen**, ofwel € 36.000 per parkeerplaats.

Financiering exploitatietekorten Parking Delft BV

Uit de interviews blijkt dat op het moment dat de gemeente in 2004 besloot om met een terugverdientermijn van 40 jaar te blijven rekenen, Parking Delft BV niet in staat was de rente en aflossingen over eerdere leningen te voldoen. Daarom koos de gemeente ervoor om niet de exploitatietekorten van Parking Delft BV over te nemen maar om Parking Delft BV leningen te geven om eerdere leningen te kunnen afbetalen. Het exploitatiemodel met toelichting van Deloitte in juni 2005 bevestigde dat de gemeente geld moest lenen aan Parking Delft BV om de BV in staat te stellen rente en aflossing over eerdere door de gemeente verstrekte leningen te kunnen voldoen.

²⁴ De totale investeringskosten voor de Zuidpoortgarage zijn in dit onderzoek niet bekend geworden.

²⁵ Hiertoe was de gemeentegarantieverordening aangepast om dit mogelijk te maken, zie paragraaf 2.2.2.

Op 12 juli 2007 verleende de raad een lening van € 4 miljoen voor de verwachte liquiditeitsbehoefte. Omdat de eerste twintig jaar van de exploitatie van Parking Delft BV er sprake zal zijn van een negatieve cashflow, zal jaarlijks een lening voor de actuele liquiditeitsbehoefte moeten worden verstrekt die in november van het jaar wordt vastgesteld. Anders gezegd, elk jaar zal de gemeente een lening geven aan Parking Delft BV om Parking Delft BV in staat te stellen de rente- en aflossingsverplichtingen over de eerder afgesloten leningen te kunnen voldoen.

Subconclusie

Het lastige van de leningen aan Parking Delft BV is dat daarmee de exploitatie en de financiering wordt verweven. Dit is niet bevorderlijk voor een transparant inzicht in het beslag op de algemene middelen dat de parkeerexploitatie of Parking Delft BV legt. In hoeverre zijn de huidige en verwachte operationele opbrengsten hoger dan de operationele kosten? Het stapelen van de leningen maakt het nog ingewikkelder.

Samenvatting van financiering en financiële steun parkeerexploitatie

De gemeente heeft de volgende vormen van financiering en financiële steun verleend aan de parkeerexploitatie die beslag leggen op de gemeentelijke middelen.

- aandelen in Parking Delft BV (eigen vermogen)
- toegezegde leningen aan Parking Delft BV (vreemd vermogen)
 - € 4,0 miljoen voor liquiditeitsbehoefte
 - € 13,5 miljoen om de Koepoortgarage van de gemeente te gaan kopen
- garanties aan Parking Delft BV voor leningen door derden aan de BV (garanties)
 - € 3,2 miljoen SVn-leningen voor Zuidpoortgarage
 - € 29,9 miljoen BNG-lening voor Zuidpoortgarage
- door de gemeente zelf betaalde kosten
 - € 6,9 miljoen bouwkosten+ € 0,3 miljoen herstelkosten voor de Phoenixgarage (subsidie want voor nul euro overgedragen aan Parking Delft BV)
 - € 3,6 miljoen voorbereidingskosten voor de Zuidpoortgarage (subsidie)
 - € 12,5 miljoen bouwkosten voor de Koepoortgarage (dit is geen subsidie want dit bedrag krijgt de gemeente wel terug als zij de Koepoortgarage aan Parking Delft BV levert)

Subconclusie

Dit complex geheel van financiële steunverlening – waarbij de gemeente veel meer is dan alleen aandeelhouder – is onnodig ingewikkeld, niet transparant, en maakt het daarom moeilijk inzicht te krijgen in het beslag van de parkeerexploitatie op gemeenschapsgeld.

In bovengenoemde lijst van financiële vormen van steun heeft de subsidie als voordeel dat het transparant is en zekerheid geeft. Het is een vast bedrag waarmee eenmalig vooraf een bepaald verlies wordt genomen. Daarom ligt het voor de hand om bij publieke investeringen zoals garageparkeren, die vanwege een maatschappelijk belang een onrendabele top hebben, deze onrendabele top vooraf als verlies in de vorm van een subsidie te nemen. Als na het nemen van het verlies de kostendekkendheid van de investering nog onzeker is, zoals bij garageparkeren, dan kan een geormerkte reserve – waarvan de benodigde grootte periodiek op basis van een risicoanalyse wordt vastgesteld – een voldoende buffer geven om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen.

Uit de interviews blijkt dat men verwacht dat na 40 jaar Parking Delft BV alle leningen heeft afgelost en een positief eigen vermogen heeft. Parking Delft BV heeft dan geen effect op de gemeentebegroting.

Al met al heeft de gemeente met de volgende bedragen Parking Delft BV gesubsidieerd.

- € 7,2 miljoen bouw- en herstelkosten van de Phoenixgarage (voor nul euro overgedragen aan Parking Delft BV)
- € 3,6 miljoen voorbereidingskosten voor de Zuidpoortgarage

In totaal is er dus € 10,8 miljoen publiek geld aan de drie garages uitgegeven en afgeschreven. Dit bedrag zal de gemeente niet terug ontvangen.

Subconclusie

Uit de interviews blijkt dat Parking Delft BV geen effect heeft op de gemeentebegroting als de parkeerexploitatie zich in 40 jaar terugverdient. Maar daarbij heeft de gemeente wel al € 12,7 miljoen gemeenschapsgeld in de parkeerexploitatie van de drie garages gestoken. Ondanks dat het uitgangspunt van de raad altijd was dat het parkeren kostendekkend moet zijn, heeft de raad ingestemd met deze subsidiëring van parkeren.

3.3 Risico's en risicomanagement

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk werd, is met investeringen in parkeergarages veel geld gemoeid. Bij het beheren en exploiteren van garages is er bovendien sprake van risico's die grote financiële consequenties kunnen hebben. Het is voor de gemeente dan ook van groot belang om inzicht te hebben in de risico's. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste risico's die bij de ontwikkeling van de drie garages aan de orde zijn geweest en hoe daarmee om is gegaan in termen van risicomanagement.

Risico's

Bij de vaststelling op 27 mei 1999 van het Schetsplan-Plus voor de Zuidpoortgarage ging de raad akkoord met de inhoud van een destijds opgestelde risicoanalyse²⁶. Bij het vaststellen door de raad van het Definitief Ontwerp (DO) voor het Zuidpoortgebied op 13 september 2001 werd een tweetal belangrijke financiële risico's genoemd. Ten eerste een hogere inschrijving van de aannemer dan begroot en ten tweede de uitwerking van de kostenverdeling tussen MAB BV en Parking Delft BV. Op 14 november 2001 presenteerde Deloitte bij hun exploitatiemodel een scenarioanalyse om de robuustheid van de financiële resultaten te verkennen. Hieruit bleek dat bij alle scenario's, tenzij de bezetting sterk achterblijft, de rentabiliteit positief was. Bij deze scenarioanalyse heeft Deloitte echter de hierboven twee genoemde financiële risico's (hogere aanneemprijs en ongunstigere kostenverdeling) niet meegenomen.

Op 28 september besloot de raad samen met maatschappelijke organisaties²⁷ de BV- en stichtingconstructie op te richten. De gemeente Delft had daarbij minder dan de helft zeggenschap, maar liep wel alle financiële risico's.

Subconclusie

Vanuit het oogpunt van risicomanagement was dit een bijzonder ongelukkige constructie, omdat de gemeente wel alle financiële risico's liep maar niet volledig zeggenschap had.

²⁶ Deze risicoanalyse is overigens niet meer te achterhalen.

²⁷ Ondernemersfederatie Delft (Delftse middenstand), Woonkoepel (verenigingen van eigenaren) en onafhankelijke voorzitter.

In de op 26 november 2002 behandelde startnota Herontwikkeling Koepoortgebied werd ingegaan op civieltechnische, procedurele en financiële risico's. De financiële risico's betroffen mogelijke wijzigingen in rente, inflatie, tariefstelling, bouwkosten en bezettingsgraad. In deze startnota bestond nog onvoldoende inzicht in de effecten hiervan op de exploitatie, waarbij werd aangegeven dat nader onderzoek zou worden verricht.²⁸

Bij de instemming met het definitieve bouwplan voor de Koepoortgarage door het college van B&W op 24 augustus 2004 werden als voornaamste risico's genoemd: bezwaarprocedures van omwonenden en de exploitatie. Het verloop van bezettingsgraad, tarieven, rente et cetera gedurende de exploitatietermijn en daarmee het exploitatieresultaat was immers moeilijk te voorspellen.

Op 12 november 2004 werd de raad geïnformeerd met de Nota juridische structuur parkeergarages over het voornemen om de drie garages in de Parking Delft (overheids-)BV onder te brengen. De nota schrijft dat Parking Delft BV de garages voor eigen rekening en risico exploiteert²⁹. De financiële risico's zouden transparant, controleerbaar en stuurbaar zijn. De gemeente zou – indien nodig – de risico's voorzien in de paragraaf Weerstandsvermogen.

In januari 2005 heeft Geodelft in opdracht van Koepoort VOF een risicoanalyse uitgevoerd. Dit beperkte zich tot de civieltechnische risico's.

Subconclusie

In dit onderzoek is – met uitzondering van de scenarioanalyse van Deloitte van 14 november 2001 – geen financiële risicoanalyse beschikbaar gekomen. Het lijkt erop dat besluitvorming over de bouw en exploitatie van de parkeergarages slechts beperkt is onderbouwd met financiële risicoanalyses. Risico's zijn daarmee slechts beperkt inzichtelijk gemaakt.

Met het besluit van de raad op 2 juni 2005 om de gemeente enig aandeelhouder van Parking Delft BV te laten worden verkreeg de gemeente volledig zeggenschap over Parking Delft BV. Vanuit het oogpunt van risicomanagement was dit een duidelijke verbetering ten opzichte van de situatie waarbij de gemeente wel alle financiële risico's liep, maar minder dan de helft van de zeggenschap had.

Subconclusie

Tarieven kunnen niet zonder meer zoveel als wenselijk worden verhoogd zonder gevolgen voor de bezetting van de garages. Daarom is met het sturen op tarieven de "kostendekkendheid" *niet* gewaarborgd. De lange exploitatieperiode helpt weliswaar om de investering terug te verdienen maar daar staat juist vanwege die lange periode extra onzekerheid tegenover.

De Discussienota bij de gemeentelening aan Parking Delft BV van 22 februari 2007 ging in op de wijze waarop de gemeente een reservering treft voor risico's en risicobeheersingmaatregelen. De afdeling Strategie & Control stelt in de notitie dat het exploitatierisico niet thuishoort bij de algemene middelen maar bij de Reserve Parkeervoorzieningen. Dat het saldo van de Reserve Parkeervoorzieningen daarvoor niet toereikend is, zou daar niet aan af doen (het risico wordt 5 à 10 keer hoger geschat dan de beschikbare reserve van € 4 miljoen). Vanwege het negatief verwachte resultaat van Parking Delft BV in 40 jaar stelt het Vakteam Mobiliteit voor om hiervoor een aparte reserve in te richten. Als mogelijkheid om opbrengsten

²⁸ Dit onderzoek is niet gevonden.

²⁹ Zoals eerder genoemd, de gemeente draagt feitelijk alle financiële risico's van deze eigen overheids-BV.

te verhogen wordt genoemd het variabiliseren van het parkeertarief. De risico's zijn in de hand te houden, indien er voldoende wordt gestuurd op basis van de meerjarenoverzichten van Parking Delft BV.

In de interviews bleek overigens dat het politiek moeilijk haalbaar zou zijn geweest om voorafgaand aan de bouw en exploitatie van de parkeergarages op basis van risicoanalyses reserveringen te treffen, omdat het uitgangspunt van de raad altijd was dat het parkeren kostendekkend moet zijn.

Bij de tariefaanpassing door de raad op 27 september 2007 gaat de gemeente ervan uit dat – mits de terugverdienperiode van 40 jaar niet wordt overschreden – de hoogte van de tarieven geen invloed heeft op de begroting en rekening van de gemeente. Als de periode van 40 jaar echter wordt overschreden moeten leningen of de deelneming worden afgewaardeerd.

Subconclusie

Ook als de verwachte terugverdienperiode van 40 jaar niet wordt overschreden heeft de parkeereexploitatie wél invloed op de gemeentebegroting omdat de gemeente voor voldoende reserves moet zorgen om een mogelijke financiële tegenvaller op te kunnen vangen.

Risicomanagement

De gemeente heeft de bewuste keuze gemaakt om de parkeergarages voor eigen rekening en risico te exploiteren. Daarom is voor goed risicomanagement nodig dat er duidelijkheid is over wie binnen de gemeente aan wie verantwoording aflegt over het managen van deze risico's. Uit de interviews is gebleken dat er binnen de gemeente geen gedeeld beeld is van deze verantwoordelijkheid. Volgens de afdeling Strategie & Control is het vakteam Mobiliteit zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk voor Parking Delft BV, waarbij wordt verwezen naar het gemeentelijke deelnemingenbeleid. De vakteams Strategie & Control en Treasury- en RiskManagement (TRM) zijn ondersteunend en adviserend. Het vakteam Juridische Zaken ondersteunt en adviseert over juridische zaken. Het vakteam Mobiliteit geeft echter aan niet integraal verantwoordelijk te zijn, maar alleen voor het beleidsmatig deel. Bovendien vinden betrokkenen dat structuren binnen de gemeentelijke organisatie met betrekking tot de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is scherper moeten worden neergezet.

De business case wordt tweejaarlijks voorafgaand aan de tariefdiscussie in de gemeenteraad op zijn actuele waarde en daaraan te verbinden scenario's (in termen van parkeertarieven) getoetst. Dit is tot uitdrukking gekomen in de nota's/raadsvoorstellen in 2007 met betrekking tot de financiering en de tarieven. Ons is echter geen informatie bekend waaruit blijkt dat risico's zijn toegelicht in termen van bandbreedtes van mogelijke financiële gevolgen voor de gemeentefinanciën.

Om adequaat te kunnen sturen op risico's zijn periodieke, heldere risicorapportages onontbeerlijk. In dit onderzoek is – met uitzondering van de scenarioanalyse van Deloitte van 14 november 2001 – geen financiële risicoanalyse beschikbaar gekomen. Uit interviews bleek dat in de communicatie naar de raad wel is gerapporteerd over de aanwezige risico's met betrekking tot bezetting en tarieven maar dat deze risico's niet zijn gekwantificeerd. De risico's zijn niet toegelicht in termen van bandbreedtes van financiële uitkomsten.

Uit de interviews blijkt dat de algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) tweemaal per jaar bijeen komt. Hierin vervult de wethouder financiën de rol van eigenaar die een financieel gezonde BV wil. De vakwethouder (die niet in de AvA zit) vervult de rol van opdrachtgever voor de deelneming die een zo goed mogelijk parkeerproduct wil. Jaarlijks dient de BV bij de AvA een meerjarenbegroting in en wordt de actualisatie vergeleken met de realisatie. De taakuitvoering van AvA kan zich overigens wel verder

ontwikkelen. Om de risico's zo goed mogelijk te beheersen wordt gestreefd naar een goede samenwerking tussen inhoud, control en financiering. Deze driehoek functioneert nog niet altijd even goed. Wel heeft de Discussienota gemeentelijke leningen van 22 februari 2007 meer duidelijkheid gebracht.

De gemeente heeft de keuze gemaakt om de exploitatie van de parkeergarages onder te brengen in een aparte BV op afstand van de gemeentelijke organisatie. Doel hiervan was onder andere om een omgeving te creëren waarin de parkeergarages meer slagvaardig en bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. In de interviews bleek dat de gemeente in deze opzet is geslaagd. Parking Delft BV wordt professioneel gerund en past zijn eigen risicomanagement toe. Er is één kantooruimte in de Phoenixgarage, één softwarepakket en een efficiënt centraal beheer- en bewakingspunt in de Zuidpoortgarage. Ook wordt door geïnterviewden aangegeven dat de directeur van Parking Delft BV erg betrokken is bij verschillende voor het parkeren relevante ontwikkelingen in de stad. De Raad van Commissarissen is door de aandeelhouder (wethouder financiën) onder andere ingesteld om de risico's te beheersen.

Overzicht van de substantiële financiële risico's die de gemeente loopt in de deelneming Parking Delft BV

- Aandelen (eigen vermogen) in Parking Delft BV: het risico dat te zijner tijd vanwege een negatief eigen vermogen moet worden bijgestort³⁰.
- Toegezegde leningen (vreemd vermogen) aan Parking Delft BV (€ 17,5 miljoen): het risico dat te zijner tijd leningen moeten worden afgeboekt.
- Garanties aan Parking Delft BV voor leningen door derden aan de BV (€ 33,1 miljoen): het risico dat verplichtingen van de BV moeten worden overgenomen als de garanties door leninggevers worden ingeroepen.
- Het risico dat de bouw van de Koepoortgarage de gemeente meer gaat kosten dan € 12,5. De mogelijke extra kosten boven de € 12,5 miljoen zijn voor rekening van de gemeente omdat de gemeente met Parking Delft BV heeft afgesproken dat de gemeente de garage voor het vaste bedrag van € 12,5 miljoen levert aan Parking Delft BV.

3.4 Politiek-bestuurlijke structuur

Politiek-bestuurlijke visie op parkeergarages

In het kader van de politiek-bestuurlijke structuur is met name het spanningsveld tussen zelf doen en uitbesteden relevant. Meer concreet betreft het de vraag welke rol de gemeente op zich zou moeten nemen en welke rol de markt zou moeten spelen bij de uitvoering van de gemeentelijke parkeertaken.

Deze vraag hangt in belangrijke mate samen met het doel dat de gemeente voor ogen heeft met parkeergarages. De gemeente Delft hanteerde als politiek-bestuurlijk uitgangspunt om een autoluwe binnenstad te realiseren, en niet om te komen tot commerciële parkeergarages. Vanuit dit uitgangspunt heeft het parkeerbeleid sinds de tweede helft van de jaren '90 gestalte gekregen, waarbij de gemeentelijke keuzen steeds zijn geweest om de parkeerexploitatie met de bijbehorende risico's vanwege het publiek belang zoveel mogelijk *in eigen hand* te houden.

Ten aanzien van de drie parkeergarages valt echter een verschuiving waar te nemen in het denken over de mate waarin de gemeente ook daadwerkelijk aansprakelijk zou moeten zijn. Uit documenten blijkt dat

³⁰ Ultimo 2006 heeft Parking Delft BV een negatief eigen vermogen van -/ 0,6 € miljoen, waarbij in 2006 de Phoenixgarage die voor nul euro is gekregen voor € 3,54 miljoen op de balans is gezet (Jaarverslag 2006).

ten tijde van de bouw van de Phoenixgarage bij de toenmalige bestuurscultuur in de gemeente Delft een gemeentelijke visie paste waarbij het uitgangspunt was om de parkeergarage zelf te beheren en te exploiteren om zodoende voldoende invloed te kunnen houden. Ten aanzien van de Zuidpoortgarage stelde de raadscommissie Duurzaamheid in 2000 in dit kader de vraag wat de mogelijkheden waren om de Zuidpoortgarage onder te brengen in een stichting of BV zodanig dat buiten het toepassingsbereik van de Europese Richtlijn Werken kon worden gebleven. Naarmate de plannen rondom de bouw van de garages concreter werden, heeft er bovendien een nadere bezinning op de verantwoordelijkheid van de gemeente plaatsgevonden (raadstuk 142, september 2000). Daarbij is vastgesteld dat de gemeente de taak heeft om de juiste randvoorwaarden voor goede parkeervoorzieningen te scheppen, maar dat de feitelijke exploitatie van parkeergarages daar niet onder valt. De gemeente wilde de garage wel op afstand plaatsen, maar tegelijkertijd politiek/bestuurlijke invloed houden. Naar aanleiding hiervan is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een private ontwikkelings-, eigendoms- en beheersstructuur. Op basis van de Nota Juridische structuur parkeergarages heeft de raad gekozen voor een structuur waarbij de gemeente op afstand stuurt op de garages, maar het eigendom, beheer en de exploitatie onder Parking Delft BV vallen.

Taken en verantwoordelijkheden

Ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden tussen de gemeente en Parking Delft BV is in het deelnemingenbeleid (p.40) van de gemeente het volgende opgenomen:

- De gemeente is 100% aandeelhouder (vertegenwoordigd door wethouder Financiën) en stelt als opdrachtgever (vertegenwoordigd door wethouder Verkeer en Vervoer) de parkeerverordening op en de tarieven vast.
- De directeur van Parking Delft BV bestuurt de onderneming en maakt de jaarrekening op.
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht op en geeft advies aan de directeur van Parking Delft BV op basis van door de directeur geleverde informatie.

In de huidige juridische constructie vervult de gemeente Delft aldus een drietal rollen. Zij is allereerst verantwoordelijk voor een goed parkeerbeleid. In de huidige structuur is zij tegelijkertijd echter ook aandeelhouder van Parking Delft BV en is zij tevens geldverstrekker (door middel van het afgeven van leningen, garanties en subsidies). Het College vervult ten aanzien van Parking Delft BV een eigenaarsrol, wat betrekking heeft op het financieel belang in de BV. De wethouder financiën is als aandeelhouder van Parking Delft BV verantwoordelijk en draagt daarmee de financiële risico's voor parkeergarages in Delft. Tegelijkertijd is de vakwethouder vanuit haar portefeuille volledig verantwoordelijk voor de realisatie en behartiging van het publiek belang door de deelneming en daarmee voor de invulling van de opdrachtgeverrol. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie, zoals vastgelegd in de Statuten van Parking Delft BV, zijn verdeeld.

| | Taken, bevoegdheden en instrumenten |
|-------------------------------------|---|
| Wethouder Financiën | <ul style="list-style-type: none"> • Stelt de directeur aan. • Stelt accountant aan. • Stelt jaarrekening vast. |
| Wethouder Verkeer en Vervoer | <ul style="list-style-type: none"> • Geeft opdracht aan Parking Delft voor invoering specifieke parkeerproducten of diensten. |
| B&W | <ul style="list-style-type: none"> • Stelt via de aandeelhouder de RvC aan en stelt bezoldiging vast; • Stelt reglement parkeergarages vast (volgende op de tarievennota) na advies van de Raadscommissie. |
| Raad | <ul style="list-style-type: none"> • Stelt Raad van Commissarissen aan en stelt de bezoldiging van de RvC vast. • Stelt de tarieven(nota) vast. • Raadscommissie geeft advies bij het vaststellen van het reglementen parkeren garages in Delft. |

Subconclusie

Het feit dat de gemeente ten aanzien van de Delftse parkeergarages vanuit eigendoms- en financieel perspectief verschillende rollen vervult leidt ertoe dat keuzes m.b.t. Parking Delft BV (in)direct ook consequenties hebben voor de gemeente zelf. Daarmee worden de consequenties van de financiële en juridische constructies onnodig ingewikkeld.

Hoewel deze verdeling van rollen en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden op papier zijn vastgelegd, blijkt uit interviews dat er binnen de gemeente op ambtelijk niveau geen gedeeld beeld bestaat over de vraag wie nu waarvoor verantwoordelijk is. Er bestaat geen duidelijke scheiding tussen de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van de afdeling Strategie & Control enerzijds en het vakteam Mobiliteit en Treasury- en RiskManagement anderzijds. Hierdoor is het lastig om uiteindelijk iemand aansprakelijk te stellen. Daarnaast is niet bekend wie binnen de gemeente structureel richting het bestuur rapporteert over mogelijke financiële risico's³¹.

Subconclusie

Binnen de gemeentelijke organisatie is onvoldoende inzicht in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de vakteams Mobiliteit en Treasury- en RiskManagement. Hierdoor is het onduidelijk wie, waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is.

Sturing op Parking Delft BV

Uit interviews blijkt dat er door de gemeente geen concrete prestatieafspraken (kwaliteit van parkeerproduct, bezettingsgraden, etc.) met Parking Delft BV zijn gemaakt, wat de (bij)sturing op basis van geleverde prestaties bemoeilijkt. Hoewel van de directeur van Parking Delft BV wordt verwacht dat hij

³¹ Van ambtelijke zijde is in de reactie op een concept-versie van dit rekenkamerrapport aangegeven dat afdeling Strategie & Control (inclusief Treasurymanagement) geen inhoudelijk en financiële verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot Parking Delft BV, en dat rapporteren over financiële risico's structureel via de eerste lijn van de budgethouder (Mobiliteit) en in tweede lijn via de controlorganisatie (afdeling S&C) verloopt. Uit interviews bleek overigens dat dit in de organisatie niet helder is

innovatief beleid voert, parkeerproducten ontwikkelt die het parkeerbeleid beter laten functioneren en dat hij meedenkt en adviseert over succesvol parkeerbeleid, wordt Parking Delft BV slechts afgerekend op het resultaat na 40 jaar. Parking Delft BV heeft voor zichzelf echter wel expliciete doelstellingen geformuleerd in haar Meerjarenplan 2008-2010, dat is goedgekeurd door de gemeente als aandeelhouder (bijvoorbeeld downtime maximaal 0,1% en bezettingsgraad minimaal 20%)³². De contacten tussen de directeur en de gemeente verlopen vooral via het vakteam Treasury- en RiskManagement.

Bovendien bemoeilijkt de door de gemeente gehanteerde splitsing van aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap, bij verschillende portefeuillehouders, de sturing en toezicht op Parking Delft BV als verbonden partij. Door de huidige constructie vindt sturing vanuit de gemeente op Parking Delft BV in ieder geval op afstand plaats. Het is binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende duidelijk in hoeverre de verschillende verantwoordelijkheden worden opgepakt en wie verantwoordelijk is voor welke rapportages. Zo is er bij het vakteam Mobiliteit beperkt inzicht in de financiële gevolgen en risico's van het parkeerbeleid.

Het belangrijkste sturingsinstrument van de gemeente om grip te houden op de risico's is het vaststellen van de parkeertarieven. Voor wat betreft het vaststellen van de Nota's parkeertarieven door de raad geldt dat dit pas sinds 2005 tweejaarlijks plaatsvindt. De betaald straatparkeertarieven worden iedere twee jaar bekeken. Voor deze periode werd het prijspeil van 2001 aangehouden. Parking Delft BV heeft wel enige commerciële speelruimte in het vaststellen van de parkeertarieven, doordat er flexibel om kan worden gegaan met de tarieven, bijvoorbeeld door het houden van acties, verlenen van kwantumkorting op uitrijkaarten aan partijen als de C1000 en het theater en pilots als met het kentekenbesturingssysteem.

De Raad van Commissarissen (RvC) stelt de belangen van Parking Delft BV voorop. Daarbij heeft de RvC beperkte formele beïnvloedingsmogelijkheden richting de gemeente.

Informatievoorziening aan de raad

Om tot goed afgewogen beslissingen te komen is het voor de raad van groot belang dat zij inzicht heeft in de verschillende mogelijkheden, in de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen en in het bestaan van eventuele risico's ten aanzien van parkeergarages.

In de Statuten van Parking Delft BV is daarom opgenomen dat goedkeuring van de raad is vereist voor besluiten van de directie tot het:

- verkrijgen, bezwaren, vervreemden, huren, verhuren, realiseren en exploiteren van onroerende zaken, anders binnen het kader van de vastgestelde begroting en het meerjarenplan;
- aangaan van geldleningen ten lasten en ten gunste van de vennootschap, anders binnen het kader van de vastgestelde begroting en het meerjarenplan;
- uitbreiden van de activiteiten met een nieuwe tak van het bedrijf van de vennootschap of een deel ervan;
- deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in of het aanvaarden of afstand doen van het beheer over andere ondernemingen en het beëindigen van of het brengen van enige wijziging in zodanige deelneming of belang;

³² Van ambtelijke zijde is in reactie op een concept-versie van dit rekenkamerrapport aangegeven dat Parking Delft BV qua bedrijfseconomisch functioneren jaarlijks beoordeeld wordt op continuïteit, risicomanagement en compliance, en dat de BV qua inhoudelijk functioneren wordt beoordeeld door de aandeelhouder en de RvC. Verder is daarbij van ambtelijke zijde aangegeven dat contacten tussen de directeur en de gemeente tweeledig zijn: naar Strategie & Control voor financieringszaken en aandeelhouderschap, en via het vakteam Mobiliteit voor afstemming van beleid en parkeerproducten. De rekenkamer heeft lopende het onderzoek geen documenten ontvangen waaruit dit blijkt.

- vaststellen en wijzigen van de begroting, waaronder begrepen de tarieven die de vennootschap in rekening brengt bij de exploitatie;
- vaststellen en wijzigen van het meerjarenplan.

Uit de documentenstudie en uit interviews blijkt dat het pakeer dossier al lang op de agenda staat, maar dat de raad ten tijde van de voorbereiding van de parkeergarages echter summier is geïnformeerd over de risico's van exploitaties en de te verwachten kosten en opbrengsten daarvan. Er is in de communicatie naar de raad wel gerapporteerd over de aanwezige risico's met betrekking tot bezetting en tarieven, maar deze risico's zijn niet nader gekwantificeerd en daarbij is niet aangegeven welke variabelen onvoorspelbaar zijn. Daarbij zijn risico's niet toegelicht in termen van bandbreedtes van financiële uitkomsten.

Uit interviews blijkt verder dat informatievoorziening over de garages, door de wijziging in de juridische structuur, verschillend heeft plaatsgevonden. De Phoenixgarage is in eerste instantie in eigen beheer van de gemeente gehouden. Daarom werd de informatie aan de raad teruggekoppeld via de reguliere planning & control-cyclus, via investeringsbegrotingen en gemeentelijke exploitaties. Echter, later werd deze garage samen met de Zuidpoortgarage in beheer van Parking Delft BV ondergebracht. Daarmee werd de informatievoorziening voortaan via de lijn van deze deelneming gedaan.

Subconclusie

De raad is in beperkte mate geïnformeerd over de risico's van het eigendom en de exploitatie van de parkeergarages. De gekwantificeerde financiële consequenties en de bandbreedtes daarvan als gevolg van vooraf niet te voorziene wijzigingen in verschillende variabelen, zijn voor de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

Sinds 2005 vindt aan de raad dan ook gestructureerde informatievoorziening plaats via de jaarverslagen van Parking Delft BV. De belangrijkste informatiemomenten naar de raad zijn de tweejaarlijkse discussies over de tarieven (waarbij de parkeerexploitatie van Parking Delft BV op zijn actuele waarde en daaraan mogelijk te verbinden scenario's wordt getoetst) en het verstrekken van nieuwe leningen. Er bestaat hierbij een risico dat de raad besluiten neemt die de financiële gezondheid van de BV aantasten. Daar staat echter tegenover dat bij een niet sluitende businesscase (40 jaar) leningen of de deelneming worden afgewaardeerd. De jaarrekening van de BV wordt jaarlijks ter kennis gebracht van college en raad. Via de gemeentelijke planning & controlcyclus wordt uitgebreid aandacht besteed aan de deelneming en haar financiering die daarmee samenhangt.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

De gemeente draagt in belangrijke mate zorg voor de kwaliteit van de binnenstad. Met een grote binnenstadconferentie is in 1998 met input van Delftse burgers het beleid geformuleerd voor het autoluw maken van de binnenstad. De Delftse parkeergarages dragen in belangrijke mate bijdragen aan de doelstellingen van dat beleid en voorzien in de parkeerbehoefte in de gemeente Delft.

In 2007 heeft de Delftse Rekenkamer besloten een onderzoek uit te voeren naar de Zuidpoort-, de Koepoort- en de Phoenix-garage. Aanleiding voor dit onderzoek is het feit dat een gemeente bij de ontwikkeling en exploitatie van parkeergarages te maken krijgt met complexe financiële constructies en hoge financiële risico's. Daarnaast worden er in de nabije toekomst in Delft ook nog andere parkeergarages ontwikkeld. Om hier optimaal vorm aan te geven is het van belang te leren van de ontwikkeling en exploitatie van de drie garages. Het doel van dit rekenkameronderzoek is dan ook het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop en de mate waarin risico's rond realisatie en exploitatie van parkeergarages inzichtelijk en beheersbaar worden gemaakt en welke verbeteringen daarin mogelijk en noodzakelijk zijn. De focus lag daarbij op de juridische en financiële risico's en het door de gemeente toegepaste risicomangement om de risico's beheersbaar te maken en te houden.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de gemeente zich actief heeft ingezet om de ontwikkeling en exploitatie van de drie garages mogelijk te maken binnen een vastgesteld financieel en juridisch kader. Bij aanvang is geïnventariseerd op welke wijze hieraan vorm kon worden gegeven en welke rol de gemeente daarin zou kunnen en willen vervullen. Uiteindelijk zijn daarin keuzes gemaakt die niet allemaal even transparant en eenduidig onderbouwd lijken te zijn. Daarbij verschillen de beelden op basis van de documentenanalyse van hetgeen in de interviews naar voren is gebracht. De beschikbare informatie over de ontwikkeling en exploitatie van de drie garages maakt het voor de gemeente deels mogelijk risico's inzichtelijk te maken en hier grip op te houden. Op een aantal punten kan dit inzicht worden verbeterd.

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen voor de verschillende onderwerpen die in dit onderzoek centraal stonden beschreven. Leidend daarbij waren de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk.

4.2 Conclusies

1. Wat zijn de risico's die de gemeente thans nog loopt bij de ontwikkeling en bedrijfsvoering van deze parkeergarages?

2. Hoe goed zijn deze risico's vooraf in kaart gebracht?

De financiële risico's van de exploitatie van parkeergarages zijn onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

- Er was en is onvoldoende inzicht in de financiële gevolgen van een mogelijk tegenvallende parkeerexploitatie. De besluitvorming over de parkeergarages werd niet of nauwelijks

onderbouwd met financiële risicoanalyses. Ook de monitoring van de parkeerexploitatie wordt nauwelijks ondersteund met risicoanalyses en mogelijke beheersmaatregelen.

- Er is op dit moment geen inzicht in de benodigde buffer (reserves) die de gemeente zou moeten hebben om de mogelijke financiële tegenvallers van de parkeerexploitatie op te vangen.
- De archivering van de financiële documenten (met name financiële analyses en onderbouwingen) is niet op orde. Verschillende financiële stukken waren ten tijde van dit onderzoek door de gemeentelijke organisatie moeilijk en soms niet meer te achterhalen.

De gemeente loopt nog substantiële financiële risico's met betrekking tot de Parking Delft BV

- Parking Delft BV heeft nu een negatief eigen vermogen. De gemeente loopt het risico om te zijner tijd geld bij te moeten storten.
- De gemeente heeft voor € 17,5 miljoen leningen toegezegd aan Parking Delft BV. Geconcludeerd wordt dat de gemeente het risico loopt dat leningen moeten worden afgewaardeerd.
- De gemeente heeft garanties aan Parking Delft BV gegeven voor leningen door derden aan de BV (€ 33,1 miljoen). De gemeente loopt het risico dat verplichtingen van de BV moeten worden overgenomen als de garanties door leninggevers worden ingeroepen.
- De gemeente loopt het risico dat de bouw van de Koepoortgarage meer gaat kosten dan de afgesproken € 12,5 miljoen. De mogelijke extra kosten boven de € 12,5 miljoen zijn voor rekening van de gemeente omdat de gemeente met Parking Delft BV heeft afgesproken dat de gemeente de garage voor het vaste bedrag van € 12,5 miljoen levert aan Parking Delft BV.

3. Is de gekozen juridisch-organisatorische en financiële constructie passend om met de risico's om te gaan?

4. Welke risico's loopt de gemeente door deze constructie?

De juridische constructie van Parking Delft BV is onnodig ingewikkeld.

- De beelden uit de documentenstudie en de interviews ten aanzien van de grondslag voor de gekozen juridische constructie verschillen. Uit de documentenstudie blijkt dat in 2000 de constructie met Stichting Parkeervoorzieningen Delft en Parking Delft BV vooral werd ingegeven door de wens om Europese aanbesteding van de Zuidpoortgarage te voorkomen. Uit de interviews en het raadsvoorstel blijkt een ander doel: een slagvaardige, bedrijfsmatige en marktgerichte BV op afstand, waarbij de gemeente grip houdt op parkeerbeleid en -tarieven.
- De gemeente wilde deze private BV voor eigen rekening en risico de Zuidpoortgarage laten exploiteren, maar feitelijk lagen bij de gekozen constructie alle financiële risico's bij de gemeente.
- De opheffing van de Stichting en de omzetting van Parking Delft BV in een overheids-BV in 2004 voor de ontwikkeling van de Koepoortgarage werd ingegeven door Europese regelgeving. Door het onderbrengen van de parkeerexploitatie in een 100% overheids-BV werd immers voldaan aan regelgeving met betrekking tot openbare aanbesteding en staatssteun.
- De huidige constructie met de overheids-BV is geschikt gebleken om de goede randvoorwaarden te scheppen voor een meer bedrijfsmatige, gemeenschappelijke exploitatie van de parkeergarages op afstand en om volledig grip te houden op het parkeerbeleid en -tarieven.
- Het is echter voor de exploitatie niet nodig om parkeergarages in eigendom te hebben. Daarom, en vanwege het publieke belang van parkeren, had het overdragen van het eigendom van de garages aan Parking Delft BV geen toegevoegde waarde. Wel heeft dit de financiële risico's minder transparant gemaakt.

De financiële constructie van Parking Delft BV is onnodig ingewikkeld.

- De gemeente is niet alleen aandeelhouder maar verstrekt ook leningen, geeft garanties en subsidieert. Dit leidt tot onnodige complexiteit van de financiering van Parking Delft BV en dit bemoeilijkt het inzicht krijgen in de terugverdien capaciteit van de parkeerexploitatie. Verder richt de beperkt beschikbare financiële informatie zich teveel op leningen en garanties en te weinig op de daadwerkelijke parkeerexploitatie. Het stapelen van leningen maakt het geheel nog ondoorzichtiger.
- In documenten en interviews wordt vaak genoemd dat de exploitatie rendabel of “kostendekkend” is, of dat zij geen effect heeft op de gemeentebegroting. De gemeente heeft echter naar schatting € 10,8 miljoen gemeenschapsgeld in Parking Delft BV gestoken (onder andere € 7,2 miljoen kosten voor de Phoenixgarage die voor nul euro aan de BV is overgedragen). Een bedrag dat niet meer terug komt.
- Het gebruikte exploitatiemodel verweeft de exploitatie (parkeeropbrengsten minus apparaatskosten) met de financiering waardoor niet optimaal inzichtelijk is hoe de exploitatie zelf het doet. Doordat de drie parkeergarages in één exploitatieopzet zijn samengevoegd, is onvoldoende inzichtelijk hoe de verschillende garages afzonderlijk presteren.

5. Wat is de kwaliteit van het door de gemeente toegepaste risicomanagement?

Binnen de gemeentelijke organisatie is onvoldoende helder gemaakt wat de taken en bevoegdheden zijn.

- De gemeente heeft ten aanzien van Parking Delft BV verschillende rollen. Zij is verantwoordelijk voor goed parkeerbeleid, maar ook eigenaar, geldlener en subsidiegever. Geconcludeerd wordt dat deze verschillende rollen binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende helder zijn uitgewerkt in taken en verantwoordelijkheden.
- Op ambtelijk niveau hebben de betrokken afdelingen geen gedeeld beeld en geen duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor de financiële risico's. Het is niet helder wie over de risico's en risicobeheermaatregelen rapporteert en wie de risicomanager is.

6. Hoe is de kwaliteit van toezicht en controle op deze verbonden partij?

De sturing op Parking Delft BV door de gemeente vindt beperkt plaats.

- De gemeente heeft als enige aandeelhouder van Parking Delft BV de mogelijkheid om richting te geven aan het parkeerbeleid. Uit het onderzoek blijkt echter dat de gemeente geen prestatieafspraken met Parking Delft BV heeft gemaakt en daarmee weinig mogelijkheden heeft om te sturen.
- Er is weinig aandacht voor de exploitatie op de korte termijn. Gerealiseerde exploitatieresultaten worden niet vergeleken met prognoses. De aandacht is vooral gericht op de terugverdien capaciteit binnen 40 jaar en het verstrekken van leningen aan Parking Delft BV.

7. Hoe is de kwaliteit van informatievoorziening aan de raad?

De raad is onvoldedig geïnformeerd over de ontwikkeling en exploitatie van de parkeergarages.

- Ten tijde van de besluitvorming over de parkeergarages en daarna in de monitoring zijn de mogelijke financiële consequenties (in bandbreedtes) van tegenvallende parkeeropbrengsten niet helder voor de raad in beeld gebracht. Er is in de raadsstukken niet gecommuniceerd over

mogelijke kwantitatieve financiële gevolgen van risico's (bandbreedtes van financiële uitkomsten) en de effectiviteit van beheersmaatregelen.

- Door de wijziging in de juridische structuur heeft de informatievoorziening over de garages verschillend plaatsgevonden. Pas sinds 2005 vindt gestructureerd terugkoppeling plaats door middel van de planning & control-cyclus. Hierbij worden risico's echter niet gekwantificeerd.
- De exploitatie van parkeergarages is een politiek gevoelig onderwerp. Het is reëel te veronderstellen dat vanwege de politieke wens dat parkeergarages geen gemeenschapsgeld mogen kosten, in de loop van de tijd uitgangspunten niet alleen op basis van voortschrijdende inzichten over de exploitatie maar ook op basis van wijzigende politieke inzichten zijn aangepast om aan de eis van 40 jaar terugverdientijd te blijven voldoen.

4.3 Aanbevelingen

1. *Verbeter informatie en inzicht ten behoeve van de gemeenteraad*

De gemeenteraad moet duidelijk inzicht krijgen, respectievelijk zich verschaffen in kosten en risico's van de in Delft gekozen structuur van het beheer van parkeergarages, namelijk een volledig door de gemeente gefinancierde overheids-BV met alle voor- en nadelen en mogelijke alternatieven. De situatie met betrekking tot gedeeltelijke financiering van de parkeergarages met gemeenschapsgeld moet worden opgehelderd en wellicht van nieuw beleid worden voorzien. De uitspraak in het collegeprogramma dat parkeergarages geen gemeenschapsgeld kosten, wordt in het verleden namelijk niet door de feiten gestaafd en zal ook in de toekomst voor nieuwe garages waarschijnlijk niet realistisch blijken te zijn. Binnen de parameters van relatief dure garages, hoge financieringslasten, een vaste terugverdienperiode en beperkingen aan de parkeertarieven is het al moeilijk een sluitend financieel beeld te scheppen, terwijl er - mede gezien de lange periode - veel onvoorzene risico's zijn. Alle risico's met negatieve financiële gevolgen liggen bij de gemeente, die voor tegenvallers zal moeten opdraaien. Het is wenselijk hierover duidelijkheid te geven aan raad en burgers. Het is immers wel geoorloofd publiek geld te stoppen in een goede openbare parkeervoorziening. Gezien de lange terugverdienperiode van 40 jaar dient deze informatie aan de raad periodiek te worden herhaald, telkens na een door de raad en B&W vast te stellen periode.

2. *Verbeter inzicht in lange termijn risico's en het in kaart brengen daarvan (risicomanagement)*

Laat het college van B&W in samenwerking met Parking Delft BV een gedegen risicoanalyse opstellen voor eventuele gebeurtenissen met negatieve financiële gevolgen in de 40-jaarsperiode tot aan *break-even*. Deze periode is buitengewoon lang en veel langer dan de normale horizon in de politiek. In deze periode kan er van alles gebeuren; er mag niet zonder meer van worden uitgegaan dan de huidige trends ten aanzien van autobezit, mobiliteit, parkeergedrag, winkelgedrag, hoogconjunctuur, et cetera zich zullen voortzetten. Ook moet in deze lange periode rekening worden gehouden met al dan niet gepland groot onderhoud aan de garages. Het is zaak om hiervoor studies te maken, waarin diverse scenario's worden doorgerekend op hun invloed op de uitgangspunten voor het in 2042 bereiken van *break-even*, zodat tijdig bijgestuurd kan worden. Deze scenarioanalyses zullen van tijd tot tijd herhaald moeten worden en dan aan de raad voorgelegd.

Het college van B&W doet er in dat licht goed aan zich af te vragen of zij de situatie waarin de gemeente de volledige financiële verantwoordelijkheid en alle risico's draagt, wel wil laten voortbestaan of dat het college toch wil onderzoeken of een vorm van publiek privaatschap, bijvoorbeeld een joint venture, met een commerciële parkeergarage-exploitant tot de mogelijkheden behoort.

3. *Leg de verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie duidelijk vast*

Laat het college van B&W binnen de ambtelijke organisatie duidelijk maken waar de verschillende verantwoordelijkheden voor Parking Delft BV precies liggen en laat dit vastleggen. Dit geldt met name voor de verantwoordelijkheid met betrekking tot de financiële risico's en het treffen van adequate beheersmaatregelen voor het beperken van de financiële risico's. Ook de periodieke rapportages en de rapportagelijnen moeten duidelijk worden omschreven. De raad moet er op toezien dat dit binnen een aanvaardbare periode geregeld is.

4. *Onderzoek de wenselijkheid van scheiding van eigendom en exploitatie van de parkeergarages*

Onderzoek alternatieven voor de huidige structuur, waarbij eigendom en exploitatie worden gescheiden. Wij formuleren hieronder daartoe twee voorstellen:

Het meeste vergaande voorstel:

Laat het college van B&W aan de gemeenteraad een alternatief voorleggen waarbij in plaats van de huidige constructie, waarin Parking Delft BV integraal verantwoordelijk is voor de parkeergarages, Parking Delft BV alleen verantwoordelijk is voor de succesvolle exploitatie van de parkeergarages en het eigendom (en de financiering daarvan) van de BV worden overgedragen aan de gemeente. Parking Delft BV pacht vervolgens de garages van de gemeente. Het voordeel daarvan is dat de directie van Parking Delft BV zich kan concentreren op een rendabele exploitatie op basis van goedgekeurde jaarplannen, die een bepaald rendement laten zien ten behoeve van de aandeelhouder. Parking Delft BV hoeft dan niet langer de financieringslasten te dragen. De gemeente hoeft niet jaarlijks nieuwe leningen aan Parking Delft BV te verschaffen om de verliezen - voornamelijk als gevolg van de hoge financieringslasten - af te dekken. In de huidige constructie staat de gemeente sowieso garant voor alle leningen die door derden aan Parking Delft BV zijn verschaft en draagt ook het risico van de eigen leningen. Dat allemaal via Parking Delft BV laten lopen maakt alles nodeloos ingewikkeld. Op grond van de eis dat in 2042 het *break-even point* wordt bereikt, kan een calculatie gemaakt worden van de door Parking Delft BV naast de jaarlijkse pachtsom te realiseren dividenden ten behoeve van de aandeelhouder: de gemeente Delft. Wanneer de eisen van exploitatieresultaat, *payback periode* en politiek aanvaardbare parkeertarieven niet met elkaar te verzoenen zijn, ontstaat vanzelf inzicht in de hoogte van een onrendabele top van de garages. Daarover kan dan een op cijfers gebaseerd en dus inzichtelijk besluit genomen worden, bijvoorbeeld om dit voor rekening van de gemeente te laten komen.

Een minder vergaand voorstel:

Laat het college van B&W aan de gemeenteraad een alternatief voorleggen, waarbij Parking Delft BV eigenaar blijft van de garages, maar waarbij het eigen vermogen van Parking Delft BV - dat nu negatief is - wordt versterkt, onder andere door het omzetten van leningen in aandelenkapitaal, zodanig dat de resterende rentelasten door Parking Delft BV zelf kunnen worden opgebracht uit de exploitatie en er dus niet jaarlijks door de gemeente nieuwe leningen aan Parking Delft BV behoeven te worden verschaft om de verliezen te dekken. Anders geformuleerd: zorg ervoor dat Parking Delft BV een zodanige solvabiliteit krijgt dat het een sluitende exploitatie kan laten zien.

Deze aanbeveling is er op gericht om de lange termijn financieringsproblemen te scheiden van de korte termijn operationele kant van het bedrijf. Wanneer de gemeente de zorgen voor de lange termijn financiering voor haar rekening neemt (waar ze uiteindelijk toch volledig verantwoordelijk voor is), kan de directie van Parking Delft BV zich richten op een succesvolle exploitatie door marketing, promotie, onderhoud, aanpassingen aan veranderende omstandigheden in de branche, efficiency, kostenbeheersing, veiligheid, het aantrekkelijk houden van de faciliteiten, et cetera. Daar kan de gemeente dan concrete prestatieafspraken over maken met de directie van Parking Delft BV. Het eerste voorstel past hier het beste bij.

5. *Gebruik deze onderzoeksresultaten bij voorstellen voor nieuwe parkeergarages*

Laat het college van B&W bij nieuw te bouwen parkeergarages rekening houden met de analyse in dit onderzoek en laat de raad de voorstellen voor nieuw te bouwen parkeergarages toetsen aan de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Met name het al dan niet inzetten van gemeenschapsgeld zal een punt van aandacht moeten zijn, alsmede de vraag of intussen opgedane ervaring met de bestaande garages in de plannen is verwerkt.

COLOFON

Delftse Rekenkamer
ondersteund door DHV, Ruimte en Mobiliteit: Karin Broekhuizen, Noor Bouwens en Paul Canisius

Mei 2008

BIJLAGE 1 **Belangrijkste geraadpleegde literatuur**

Gemeentelijke documenten:

- Nota Kwaliteitsverbetering Binnenstad 2, februari 1995
 - Voorstel Financiering en Exploitatie Parkeergarages (S97011201), Dienst stadsontwikkeling, december 1997
 - Verkeers- en vervoerplan 1998-2010
 - Nota *Een bereikbare binnenstad. Parkeerbeleid sleutel tot autoluw(plus)*, 2000
 - Overeenkomst inz. ontwikkeling en realisering van plangebied Zuidpoort te Delft, september 2001
 - Collegeprogramma 2002-2006, *Voorzetten en Doorzetten*
 - Startnota herontwikkeling Koepoortgebied, oktober 2002
 - Notitie inzake aanbestedingsrechtelijke aspecten van herstructurering, de Brauw Blackstone Westbroek, april 2000, juni 2004, augustus 2004, september 2004
 - Evaluatie Autoluwe Binnenstad – fase 1, Wijkzaken en projecten, februari 2003
 - Nota Verkoop parkeergarages, Wijk- en stadszaken, september 2003
 - Nota reserve parkeervoorzieningen, juni 2004
 - Nota parkeertarieven 2005, oktober 2004
 - Nota Gemeentegaranties, *Alleen als het noodzakelijk is*, gemeente Delft, december 2004
 - Verordening Gemeentegaranties Geldleningen 2004
 - Nota Overeenkomsten Koepoort, april 2004
 - Nota Definitief plan Koepoort, Wijk- en stadszaken, juni 2004
 - Nota Juridische structuur parkeergarages, november 2004
 - Risicoanalyse Koepoortgarage Delft, GeoDelft, januari 2005
 - Exploitatie parkeervoorzieningen Delft, Deloitte, juni 2005
 - Collegeprogramma 2006-2010, *Ruimte zien en ruimte maken*
 - Nota parkeertarieven 2006, november 2005
 - Turn key koopovereenkomst, januari 2006
 - Accountantsverklaring ex artikel 2:204b lid 2 BW, Deloitte, januari 2006
 - Beleidsnota deelnemingenbeleid gemeente Delft, oktober 2006
 - Nota parkeertarieven 2007, oktober 2006
 - Discussienota bij gemeentelening Parking Delft BV, wijk- en stadszaken, februari 2007
 - Nota parkeertarieven 2008, Wijk- en stadszaken, augustus 2007
- Relevante raadstukken en –besluiten behorende bij de nota's zijn eveneens bekeken (bron RIS).

Overige documenten:

- Uittreksel KvK Parking Delft, december 2001
- Nota Mobiliteit, Van A naar Beter, 2005
- Regionale Nota Mobiliteit, 2005
- Lokaal Verkeers- en Vervoersplan 2005-2020, 2005
- Parkeertaken bij gemeenten, zelf doen of laten doen, in- of uitbesteden?, Kennisplatform Verkeer en Vervoer, maart 2007
- Onderzoek Verbonden partijen Delft, Delftse Rekenkamer, mei 2007
- Meerjarenplan Parking Delft B.V., oktober 2007

Websites:

- <https://www.gemeentedelft.nl> ; <https://www.parking-delft.nl>; <https://www.koepoort-delft.nl>

BIJLAGE 2 Geïnterviewde personen

1. dhr. E. Bavelaar
 Vakteamhoofd Mobiliteit
2. mevr. S. Bolten
 Wethouder Financiën
3. dhr. P. de Bree
 Raad van Commissarissen Parking Delft BV
4. mevr. A. van der Elst
 Oud projectleider mobiliteit
5. dhr. E. de Groot
 Directeur Parking Delft
6. mevr. I. de Groot
 Projectleider mobiliteit
7. mevr. A. Koning
 Wethouder Verkeer en Vervoer
8. dhr. M. Ram
 Treasurer
9. dhr. J. Ruijter
 Controller
10. dhr. A. Sieverdink
 Raad van Commissarissen Parking Delft BV
11. dhr. B. den Uijl
 Senior adviseur strategie en control

BIJLAGE 3 Tijdslijnen van de drie afzonderlijke parkeergarages

De Phoenixgarage, opgeleverd in 2002, is een ondergrondse parkeergarage aan de rand van de Delftse binnenstad met plaats voor 208 auto's.

| Besluitvorming en informatievoorziening over Phoenixgarage (financiën en financiële risico's) | |
|---|--|
| Jaar | |
| november 1995 | Raad verleent voorbereidingskrediet van f 0,9 miljoen voor bouw Phoenixgarage. |
| oktober 1997 | Raad verleent uitvoeringskrediet van f 11,1 miljoen voor bouw Phoenixgarage. |
| oktober 1998 | Raad verleent aanvullend krediet van f 2,7 miljoen. |
| juli 1999 | Raad verleent aanvullend krediet van f 0,5 miljoen. |
| oktober 2002 | Oplevering Phoenixgarage. |
| september 2003 | B&W wordt geadviseerd met nota Verkoop parkeergarages (tussenrapportage) over verkoop van Phoenixgarage aan Parking Delft BV. |
| april 2004 | Raad verleent voorbereidingskrediet voor overdracht van exploitatie van Phoenixgarage naar Parking Delft BV. |
| juni 2005 | Raad besluit het eigendom van Phoenixgarage aan Parking Delft BV over te dragen voor € 3,5 miljoen. |
| januari 2006 | B&W besluit aandelen Parking Delft BV te verwerven voor € 72.000 en overdracht voor nul euro van het eigendom van de Phoenixgarage aan Parking Delft BV. |
| juni 2006 | Raad verleent aanvullend krediet van € 0,3 miljoen. |

De Zuidpoortgarage, opgeleverd in 2004, biedt plaats aan 906 parkeerplaatsen en bevindt zich aan de zuidkant van Delft.

| Besluitvorming en informatievoorziening over Zuidpoortgarage (financiën en financiële risico's) | |
|---|---|
| Jaar | |
| juli 1995 | Raad besluit intentie- en samenwerkingsovereenkomst met projectontwikkelaar MAB BV voor te bereiden, uit te werken en uit te voeren. |
| februari 1998 | Raad stelt schetsplan Zuidpoort vast en besluit realiseringsovereenkomst met MAB BV aan te gaan. |
| mei 1999 | Raad stelt Schetsplan-Plus vast. |
| mei 2000 | Conceptovereenkomst met MAB is opgesteld voor ontwikkeling van Zuidpoort, waarvan de ondergrondse parkeergarage deel uitmaakt. |
| september 2000 | Raad besluit Zuidpoortgarage kostendekkend te laten exploiteren door Parking Delft BV en verleent Parking Delft BV voorbereidingskrediet van f 7,9 miljoen. |
| april 2001 | Raad verleent Parking Delft BV laagrentende SVN-lening van € 3,2 miljoen. |
| juli 2001 | Start van voorbereidende werkzaamheden voor de bouw. |
| september 2001 | Raad geeft Parking Delft BV garantie van € 29,9 miljoen en draagt B&W op tot nadere voorstellen voor exploitatie en financiering van de garage. |
| september 2001 | B&W besluit op basis van raadsbesluit van 28/09/00 overeenkomst met MAB BV te sluiten voor ontwikkeling en realisering van Zuidpoort. |
| november 2001 | Deloitte presenteert exploitatiemodel met toelichting voor Zuidpoortgarage. |
| juni 2002 | Parking Delft BV sluit 30-jarige annuïteitlening bij BNG onder gemeentegarantie. |
| november 2004 | Opening Zuidpoortgarage |

De Koepoortgarage is een ondergrondse parkeergarage nabij de Koepoortbrug in Delft. De garage zal twee parkeerlagen krijgen met 329 parkeerplaatsen. De oplevering van de garage was oorspronkelijk gepland voor maart 2007, maar door vertragingen in de bouw door verzakking, is de garage tot op heden nog niet geopend.

| Besluitvorming en informatievoorziening over Koepoortgarage (financiën en financiële risico's) | |
|---|--|
| Jaar | |
| oktober 2002 | Raad verleent voorbereidingskrediet van € 0,3 miljoen voor bouw Koepoortgarage. |
| november 2002 | B&W stemt in met inhoud van startnota Herontwikkeling Koepoortgebied. |
| maart 2003 | B&W besluit met Koepoort VOF een structuurplan en samenwerkingsovereenkomst te maken. |
| augustus 2004 | B&W stemt in met definitief bouwplan van Koepoortgarage. |
| januari 2005 | Geodelft voert in opdracht van Koepoort VOF civieltechnische risicoanalyse uit. |
| april 2005 | B&W besluit tot turn-key koopovereenkomst Koepoortgarage met Koepoort VOF. |
| juni 2005 | Raad verleent investeringskrediet van € 1,5 miljoen voor verwerving en bouw- en woonrijp maken van plangebied. |
| februari 2006 | Raad stemt in om na oplevering van Koepoortgarage door Koepoort VOF aan gemeente, de garage door te verkopen aan Parking Delft BV voor € 12,5 miljoen. |
| juli 2007 | Raad verleent Parking Delft BV € 13,5 miljoen lening voor bouw Koepoortgarage. |

BIJLAGE 4 Overzicht van motieven van verschillende Nederlandse gemeenten voor een bepaalde constructie voor parkeren³³

- Breda heeft een parkeerbedrijf voor straat- en garageparkeren dat onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. Men overweegt een vennootschap op te richten omdat het parkeerbedrijf actief is met vastgoedontwikkeling.
- Amersfoort wil zoveel mogelijk uitbesteden, maar heeft het beheer en de exploitatie van garage- en straatparkeren in 'eigen huis verzelfstandigd op afstand' om de parkeergarages in eigendom te houden en maximaal invloed te houden op het parkeerbeheer en de parkeerexploitatie. ParkeerService NV stelt zelf tarieven vast binnen de grenzen van gemeente.
- Het parkeerbedrijf in Arnhem (alleen garageparkeren) is voor 65% van de gemeente en 35% van het Arnhemse bedrijfsleven. De constructie is in 1985 ontstaan om WIR-premie te krijgen, waarvoor de voorwaarde is dat een belangrijk deel van de zeggenschap bij de markt ligt. De gemeente overweegt de BV-constructie op te heffen en geheel zelf zowel straat- als garageparkeren te exploiteren, en om meer invloed uit te kunnen oefenen op het verkeer in de stad.
- Omdat in Maastricht al veel garages in handen van de markt waren, is er te weinig schaalgrootte voor een eigen parkeerorganisatie. Daarom is gekozen voor een PPS (met Q-Park) om zeggenschap te combineren met samenwerking met marktpartijen. De gemeente stelt de parkeertarieven vast.
- Eindhoven heeft de exploitatie van drie garages voor dertig jaar aan een private partij (PMN) openbaar aanbesteed, omdat de gemeente onvoldoende expertise heeft en niet zo goed is in commerciële exploitatie, en vanwege de financiële zekerheid die dit biedt omdat de private exploitant het risico loopt van de parkeerexploitatie. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de tarieven, met uitzondering van de abonnementen.

³³ Bron: Parkeertaken bij gemeenten, Zelf doen of laten doen, in- of uitbesteden?, Kennisplatform Verkeer en Vervoer, maart 2007.

BIJLAGE 5 Toelichting financiële begrippen

Een **exploitatie** bestaat uit **investeringen**, **exploitatiekosten** en **exploitatieopbrengsten**.

Investeringen zijn uitgaven die eenmalig worden gedaan om een exploitatie te kunnen beginnen. Daarnaast zijn er **vervangingsinvesteringen** die om de zoveel jaar plaatsvinden om met de exploitatie door te kunnen gaan. Voor een parkeerexploitatie bestaat de investering uit de bouwkosten van de parkeergarage. De vervangingsinvesteringen bestaan uit de vervanging van installaties.

Exploitatiekosten zijn de jaarlijkse kosten binnen een parkeerexploitatie om de parkeergarages te bewaken, te onderhouden, schoon te maken, etc. De **exploitatieopbrengsten** zijn de jaarlijkse parkeeropbrengsten uit kaartverkoop en abonnementen. Het jaarlijkse **exploitatie saldo** is het saldo van exploitatiekosten en exploitatieopbrengsten. Voor een parkeerexploitatie is dit saldo bijna altijd positief (ook in Delft), tenzij bijvoorbeeld in een parkeergarage gratis mag worden geparkeerd.

De **exploitatieperiode** is het gekozen aantal jaren voor de **exploitatieprognose**. Deze is gebaseerd op de levensduur van de investering. Bij een parkeerexploitatie is dat de levensduur van de parkeergarage. In Delft is gekozen voor 40 jaar. Men verwacht dus dat de parkeergarages 40 jaar meegaan zonder dat er sprake is van een majeure opknabbeurt, anders dan de in de exploitatieprognose opgenomen vervangingsinvesteringen. In Delft wordt aangenomen dat de installaties elke tien jaar worden vervangen.

Een **exploitatieprognose** is een overzicht van alle verwachte **kasstromen (cashflow)** voor elk jaar van de exploitatieperiode. Deze bestaan uit uitgaven (uitgaande kasstromen) en inkomsten (inkomende kasstromen). Uitgaven zijn investeringen en exploitatiekosten. Inkomsten zijn exploitatieopbrengsten³⁴.

Bij een exploitatie is de **tijdwaarde** van geld van belang. Een euro over tien jaar is minder waard dan een euro nu. Daarom wil iedereen de euro nu ontvangen, als hij mag kiezen. Om toch kasstromen van verschillende jaren op te kunnen tellen moet met deze waardevermindering in de tijd worden gerekend. Dit doe je met een **rekenrente**, ook wel **discontovoet** of **discount rate** genoemd³⁵. Met deze rekenrente worden alle kasstromen teruggerekend naar één jaar, bijvoorbeeld het huidige kalenderjaar. Dit terugrekenen heet **contant maken**. De teruggerekende waarde heet de **contante waarde** of **discounted cashflow (DCF)**. Als bijvoorbeeld met een rekenrente van 5% contant wordt gemaakt naar het jaar 2008, dan zal een verwachte opbrengst van € 105 in 2009 contant worden gemaakt naar € 100 in 2008 ($€ 105 / 1,05 = € 100$)³⁶.

Investeren is het geld uitgeven aan investeringen met het doel om daar een bepaald (onzeker) **rendement** uit te halen. Voor een investeringsbesluit moet daarom helder zijn dat het verwachte rendement opweegt tegen de investeringskosten. Het rendement kan bestaan uit **maatschappelijk rendement** en uit **financieel rendement**. Voor een **transparante investeringsafweging** door de raad moet daarom een goed inzicht worden gegeven in het maatschappelijke rendement en het financiële rendement van een investering.

³⁴ Ook kan nog worden gerekend met een eventuele restwaarde van de investering. Voor de Delftse parkeergarages is aangenomen dat deze na 40 jaar nul is.

³⁵ Deze rekenrente wordt binnen de gemeente periodiek als gemeentelijke rekenrente vastgesteld.

³⁶ Bij toekomstige inkomsten en uitgaven moet overigens ook nog worden gerekend met de verwachte inflatie.

Maatschappelijk rendement is de mate waarin bepaalde maatschappelijke doelstellingen of beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Bij een parkeereexploitatie is dat het realiseren van parkeerbeleid, zoals in Delft onder andere het autoluw maken van de binnenstad.

Financieel rendement is de mate waarin de jaarlijkse **exploitatiesaldi** opwegen tegen de investeringskosten. Ook speelt hier mee dat hoe onzekerder de exploitatiesaldi zijn, hoe hoger het financiële rendement is dat de investeerder op zijn investering wil realiseren.

Het financiële rendement kan onder andere worden uitgedrukt met een **terugverdienperiode**. Deze geeft aan binnen hoeveel jaar de investering zichzelf terugverdient. Preciezer uitgedrukt is dit het aantal jaren waarbinnen de **contante waarde** van alle **exploitatiesaldi** groter is dan de contante waarde van de **investeringen en vervangingsinvesteringen**. Het saldo van de contante waardes van alle investeringen en exploitatiesaldi tot en met een bepaald jaar wordt de **cumulatieve kasstroom** in dat jaar genoemd. De terugverdienperiode is dus ook te omschrijven als het aantal jaren waarbinnen er sprake is van een **positieve cumulatieve kasstroom**.

Het financiële rendement is voldoende als de **terugverdienperiode** niet langer is dan de door de investeerder verlangde **rendementseis**. In Delft is gekozen voor een rendementseis die gelijk is aan de exploitatieperiode van 40 jaar. Als een investering zich niet terugverdient binnen de daarvoor verlangde periode is de investering onrendabel. De mate waarin hiervan sprake is kan worden uitgedrukt met de **onrendabele top**. Dit is het bedrag waarmee de investering moet worden verminderd (bijvoorbeeld met een **subsidie**) om de lager geworden investering zich te laten terugverdienen binnen de daarvoor gestelde periode.

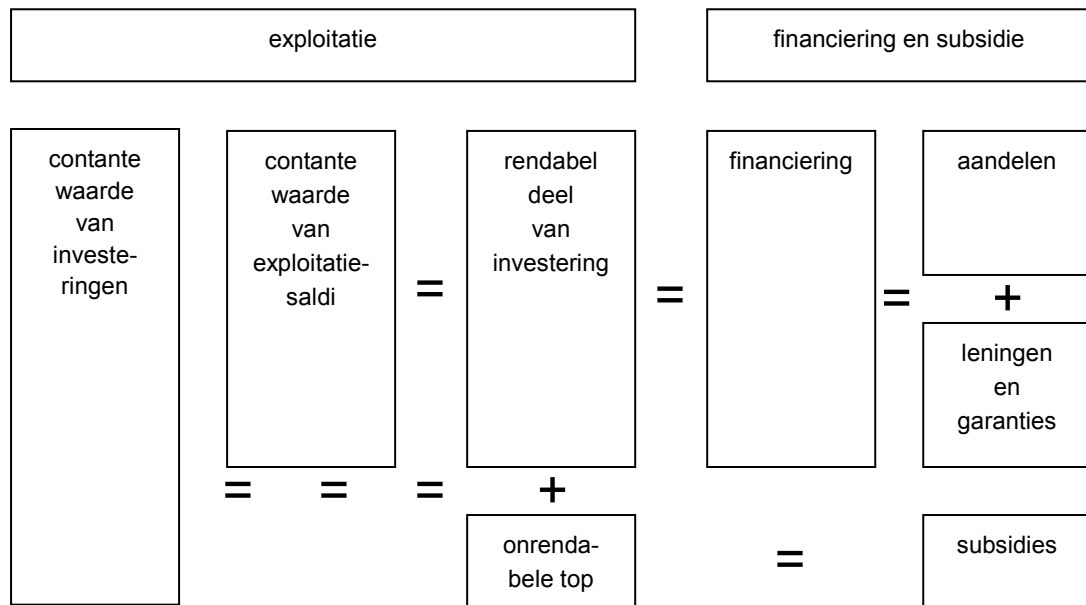
Omdat gemeentes investeren met het oog op **maatschappelijk rendement** en **financieel rendement**, mag een investering een **onrendabele top** hebben. Wel moet dan het maatschappelijke rendement voldoende opwegen tegen dit deel van de investering dat zich financieel niet terugverdient. Daarom is – zoals al gezegd – voor een **transparante investeringsafweging** door de raad een goed inzicht vereist in het maatschappelijke rendement en het financiële rendement van een investering.

Het verwachte financiële rendement van een parkeereexploitatie is een verwachting voor een **zeer lange periode**, waaraan grote **onzekerheden** kleven. Daarom is voor een goede investeringsafweging ook nodig dat er een goed inzicht is in het **risico** dat het financiële rendement lager, ofwel de onrendabele top hoger uitpakt dan verwacht. Dit inzicht wordt verkregen met een **risicoanalyse** die als uitkomst geeft de **kans** dat de **onrendabele top** een bepaald bedrag **hoger** wordt. Op basis van deze risico-inschatting dient de gemeente zorg te dragen voor een voldoende hoge **reserve** om deze mogelijke financiële tegenvaller op te kunnen vangen.

Bovenstaand verhaal over de exploitatie staat los van de **financiering** van de exploitatie en moet voor **transparantie** ook los worden beschouwd. Financieren is het door financiers **voorschieten van geld** met het doel **later** dit geld plus een beloning **terug te ontvangen**. Financieren verschilt hiermee dus duidelijk van **subsidieren** (anders gezegd het geven van **financiële steun** of **financiële bijdragen**), waarbij het geld niet wordt terugverdiend. Omdat bij subsidies het geld nooit meer terug dient er sprake te zijn van een maatschappelijk doel.

Financieren kan op twee manieren, met **aandelen** of met **leningen**. Bij aandelen³⁷ wordt de beloning uitgekeerd in de vorm van een onzeker dividend, dat afhangt van het financiële rendement. Bij leningen wordt – naast de aflossing – de beloning uitgekeerd in de vorm van een vaste **rente**³⁸. Deze leenrente moet overigens niet worden verward met de bovengenoemde rekenrente of discontovoet. Deze splitsing komt tegemoet aan de risicobereidheid van verschillende typen financiers. Banken willen bijvoorbeeld weinig risico lopen en verlangen (naast zekerheden zoals een onderpand) daarom een vaste rente. Verstrekkers van aandelenkapitaal zijn bereid meer risico lopen en verwachten daarvoor terug een hoger rendement in de vorm van dividend en waardeinstijging van de aandelen.

Onderstaand schema geeft een samenvattend overzicht van de samenhang tussen exploitatie, financiering (aandelen en leningen), subsidiëring en onrendabele top.



³⁷ Het aandelenkapitaal bestaat uit twee delen: de nominale vaste waarde plus de overwaarde die agio wordt genoemd.

³⁸ De jaarlijks te betalen aflossingen en rente worden samen de financieringslasten of -verplichtingen genoemd.