

METEN IS WETEN

Onderzoek naar het
gemeentelijk parkeerbeleid



Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.groningen.nl/rkc

Juni 2008

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit: Gerard Johanns (voorzitter), Betty de Boer, Annie Postma, Mohn Baldew, Bernard Koops, Maarten Allers en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: www.groningen.nl/rkc
e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	5
2. Onderzoeksopzet	
1.1 Vraagstelling	6
1.2 Onderzoek in drie delen	6
2.3 Aanpak van het onderzoek / toegepaste normstelling	7
3. Conclusies	8
3.1 Kwaliteit van beleid en uitvoering	8
3.2 Bedrijfsvoering	10
3.3 Informatievoorziening aan de raad	13
4. Aanbevelingen	14

Bijlagen

- Bestuurlijke reactie van het college van B&W
- Nawoord van de rekenkamercommissie
- Onderzoeksrapport van Hordijk & Hordijk

1 INLEIDING

In 2007 heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar het gemeentelijk parkeerbeleid. Passend parkeerbeleid draagt bij aan vele doelstellingen die de gemeente heeft geformuleerd. Het is ook een thema waarbij verschillende beleidskeuzes kunnen worden gemaakt: parkeren heeft te maken met bereikbaarheid, met economische activiteiten en met duurzaamheid. De raad heeft de afgelopen jaren enkele keren aangedrongen op meer informatie over het parkeerbedrijf. Dit heeft onder andere gespeeld bij de verbetering van de programmabegroting en de behoefte om daarin meer informatie opgenomen te zien over het parkeerbedrijf.

Met de analyse ontwikkeling parkeerbedrijf uit 2007 is meer zicht gekomen op de financiële positie van het parkeerbedrijf, de te lopen financiële risico's en de mate waarin de investeringen in de parkeergarages over 40 jaar terugverdiend kunnen worden. Toch is over verschillende aspecten onduidelijkheid blijven bestaan. Bij de inventarisatie van onderwerpen voor het onderzoeksplan 2007 is door meerdere fracties het parkeerbeleid / parkeerbedrijf als mogelijk onderzoeksonderwerp genoemd. De rekenkamercommissie had de indruk dat de raad weinig intensief werd betrokken bij belangrijke beleidskeuzes voor wat het parkeren betreft, en dat van investeringen in parkeervoorzieningen onvoldoende duidelijk was in hoeverre zij zouden bijdragen aan het bereiken van vastgestelde doelstellingen.

De analyse ontwikkeling parkeerbedrijf die in augustus 2007 aan de raad is aangeboden, riep bij de rekenkamercommissie de vraag op of en in welke mate de raad goed in staat is gesteld om af te wegen of de gemeente niet beter wat minder zelf parkeergarages in eigendom zou moeten exploiteren. Een voordeel van het zelf exploiteren is dat de gemeente daarmee meer invloed heeft op het parkeerbeleid. Door het in korte tijd in eigendom bouwen en exploiteren van nieuwe parkeergarages (Euroborggarage, CiBoGa-garage, Damsterdiepgarage), neemt het balanstotaal van het parkeerbedrijf fors toe en zijn de resultaten van het parkeerbedrijf volgens de genoemde analyse tijdelijk, van 2009 tot en met 2012, negatief. Ook vroeg de rekenkamercommissie zich af in welke mate de doelstellingen uit de nota Parkeren op zijn plek uit 2002 tot nog toe zijn gerealiseerd. Uit de beschikbare informatie hierover in de reguliere documenten kon geen duidelijk beeld gekregen worden.

De vraag is bovendien of deze gewijzigde koers (het meer zelf laten bouwen en exploiteren van parkeergarages) voldoende helder aan de raad is voorgelegd en of de implicaties ervan voldoende helder zijn gemaakt voor de raad. Verder dringt de vraag zich op of de informatievoorziening zodanig is aangepast dat de raad beter de ontwikkelingen kan volgen en daarop kan sturen en controleren.

2 ONDERZOEKSOPZET

2.1 Vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de volgende vraagstelling:

1. a. Welk beleid is geformuleerd en voldoet dit aan de daaraan te stellen eisen? Zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd, zijn de formuleringen SMART, is er een relatie gelegd tussen geformuleerde doelstellingen en ingezette instrumenten?
b. Een belangrijke rol in de vertaling van beleid naar uitvoering is in het geval van het parkeerbeleid een kwantitatieve vraag-aanbod analyse. Hoe zal de vraag naar parkeerplaatsen zich ontwikkelen, welke doelgroepen moeten daarbij worden onderscheiden, hoe verhoudt zich de vraag tot de aanwezige of geplande capaciteit?
2. Voldoet de uitvoering van het parkeerbeleid qua bedrijfsvoering aan de daaraan te stellen eisen? Welke activiteiten moeten meegenomen worden om de bedrijfsvoering van het totale parkeerbeleid in beeld te brengen (denk bijvoorbeeld aan handhavingactiviteiten). Is het gepresenteerde beeld van het parkeerbedrijf volledig? Welke afwegingen kunnen en moeten worden gemaakt ten aanzien van zelf doen of uitbesteden en met betrekking tot investeringsbeslissingen?
3. Is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd dat de uitvoering van het parkeerbeleid getoetst kan worden aan eerder vastgestelde beleidsmatige kaders en doelstellingen?

2.2 Onderzoek in drie delen

Het onderzoek naar het parkeerbeleid is uitgevoerd door onderzoeksbureau Hordijk en Hordijk, daarbij ondersteund door verkeerskundig bureau Ecorys. Zij hebben de door de rekenkamercommissie gestelde vragen vertaald naar drie thema's. Eerst wordt het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan in kaart gebracht. Het tweede deel richt zich op de bedrijfsvoering van het parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid. Het derde deel gaat over de wijze waarop de raad van informatie is voorzien sinds het vaststellen van de nota Parkeren op zijn plek.

2.3 Aanpak van het onderzoek / toegepaste normstelling

Voor dit onderzoek zijn de relevante dossiers onderzocht en zijn enkele sleutelfiguren op het gebied van parkeren geïnterviewd. Per hoofdstuk is aangegeven hoe de onderzoekers de normstelling hebben ingevuld, oftewel aan welke normen de bestaande situatie is getoetst. Bij het hoofdstuk over beleid en uitvoering hanteren ze hiervoor de stelling dat in stukken ten behoeve van de raad in ieder geval de relatie tussen instrumenten, tussendoelen en einddoel enerzijds en externe factoren en neveneffecten anderzijds helder moet zijn.

Als uitgangspunt voor een goede bedrijfsvoering wordt genoemd dat zichtbaar moet zijn hoe de sturing en beheersing verlopen en dat daarbij de risico's afgewogen worden.

Wat betreft de informatievoorziening aan de raad is als normstelling gehanteerd de actieve informatieplicht van het college van B&W aan de raad. Dat betekent dat het college de plicht heeft om de raad uit eigen beweging dan wel op verzoek, op zodanige wijze informatie te verschaffen, dat de raad in staat wordt gesteld om zijn duale taken kaderstelling en controle naar behoren te kunnen vervullen. Dit stelt ook eisen aan de kwaliteit van de verstrekte informatie.

3 CONCLUSIES

3.1 Kwaliteit van beleid en uitvoering

De relevante beleidsnota's op het gebied van verkeersbeleid en parkeerbeleid zijn De bereikbare stad leefbaar uit 1997 en de nota Parkeren op zijn plek uit 2002. In de eerste is het verkeersbeleid (waaronder het parkeerbeleid) vastgelegd en in de tweede wordt meer specifiek ingegaan op het parkeerbeleid. Overigens, zo blijkt uit het onderzoek, moet de nota Parkeren op zijn plek niet beschouwd worden als volwaardige parkeernota. Het gaat hier meer om verkenningen op het gebied van parkeren, waarbij de nota ten dienste staat van de Stadsvisie. Voor 2008 staat er een volwaardige parkeernota gepland.

Opvallend is dat er in 2002 werd uitgegaan van een groei van het aantal benodigde parkeerplaatsen van 15%, maar dat de onderbouwing daarvan tekort schiet. Dat wordt voornamelijk veroorzaakt doordat er weliswaar gebruik is gemaakt van parkeertellingen, maar dat de tellingen, de opgestelde parkeerbalans en de verwachtingen voor de toekomst niet met elkaar in verband zijn gebracht. Daardoor is de onderbouwing van de toekomstige parkeerbehoefte ondeugdelijk, waardoor er geen eenduidige conclusies zijn te trekken over het vanaf 2002 te voeren beleid.

Op zich zijn de randvoorwaarden aanwezig om de in 2002 geformuleerde doelstellingen te realiseren. Dat blijkt uit de wijze waarop het parkeerbeleid in de gemeente is opgezet. Deze is gebaseerd op het sturen van en het grip houden op het parkeren en bevat de praktische instrumenten die men op grond hiervan zou mogen verwachten. Er is een parkeerverordening en een verordening parkeerbelastingen vastgesteld, evenals de parkeertarieven voor garages en nadere regels in verband met het parkeren. Verder is er gekozen voor gedifferentieerde tarieven per gebied, het aantal uit te geven parkeervergunningen is beperkt en er is onderscheid gemaakt tussen noodzakelijk en niet-noodzakelijk bezoek aan de binnenstad. Ook de keuze van de gemeente om parkeergarages zelf te willen exploiteren is een van deze instrumenten. Dat betekent namelijk dat de gemeente niet afhankelijk is van de markt om het gewenste beleidsresultaat te halen.

Probleem is dat de gemeente op het gebied van te bereiken effecten geen operationele doelstellingen heeft geformuleerd, laat staan dat deze SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) zijn geformuleerd. Daarom bestaat er ook onvoldoende inzicht in de effecten van de doorgevoerde maatregelen en toetsing daarvan aan de operationele doelstellingen. Omdat er niet regelmatig gebruik wordt gemaakt van tellingen, weet men niet wat de inhoudelijke resultaten zijn van het gevoerde beleid en ook niet hoeveel parkeerplaatsen eigenlijk nodig zijn voor het gewenste effect. Dat leidt ertoe dat op basis van een soort 'fingerspitzengefühl' sturing wordt gegeven aan het parkeerbeleid in de stad. De gemeente geeft op heel praktische wijze invulling aan het parkeerbeleid. Dat blijkt ook uit het feit dat zowel het beleid als de parkeerorganisatie erg gericht is op het realiseren van projecten, zonder dat er naar de effecten van de doorgevoerde maatregelen wordt gekeken. Het gevolg is dat niet kan worden gezegd of het parkeerbeleid van de gemeente wel of niet effectief is geweest.

Het parkeerbedrijf beschikt over te weinig (goed geordende) gegevens om het beleid adequaat te kunnen sturen en bijsturen. Nu is bijvoorbeeld niet bekend wat de betalingsgraad is van mensen die op straat parkeren. Ook is niet duidelijk of dit de gewenste groep is die van de parkeerplaatsen gebruik maakt of juist niet. De beschikbaarheid van een plek voor iemand die bijvoorbeeld in de binnenstad wil parkeren op zeker tijdstip is onbekend. Wanneer over dit soort zaken meer gegevens beschikbaar zijn en deze gestructureerd worden gepresenteerd in rapportages, dan kan de raad ook aangeven of bijvoorbeeld de controle moet worden geïntensiveerd of niet, en of het aantal parkeerplaatsen op bepaalde plekken wel of niet moet worden uitgebreid of ingekrompen. Kortom: dan wordt de raad daadwerkelijk in staat gesteld om richting te geven aan het beleid.

3.2 Bedrijfsvoering

Het onderzoek brengt in kaart hoe de parkeerorganisatie zich tot nog toe heeft ontwikkeld en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. In Groningen is gekozen voor een regiemodel, waarbij een organisatieonderdeel van beperkte omvang verantwoordelijk is voor het opstellen van regelgeving en beleid, maar ook verantwoordelijk voor het contractbeheer met externe partijen. Tegenover het regiemodel staat het autonome model, waarbij het parkeerbedrijf een apart organisatieonderdeel is dat zowel verantwoordelijk is voor de regie op de uitvoering als voor de uitvoering zelf.

Geconcludeerd wordt dat er de afgelopen jaren veel zaken tot stand zijn gebracht door een relatief klein team. Maar toen het parkeerbedrijf vanaf 2003 ook parkeergarages ging exploiteren had het beheersinstrumentarium daaraan aangepast moeten worden. Dat blijkt wel uit het feit dat het nu nog steeds niet mogelijk is om adequate managementinformatie over de parkeervraag te genereren. Ook kwam pas in 2007 een samenhangende financiële meerjarenrapportage tot stand. Voor de benodigde planning en control kan hetzelfde gezegd worden, ook daar ontbreekt het aan voldoende beschikbare gegevens om goed gebruik te kunnen maken van deze instrumenten. Uit het onderzoek blijkt dat er wel bewegingen ontstaan binnen het parkeerbedrijf, zoals de meerjarenraming en het voornemen om een datawarehouse te ontwikkelen, om in de toekomst bij majeure beslissingen ook steeds de financiële consequenties in beeld te kunnen brengen voor het parkeerbedrijf als geheel. Dat was in het verleden niet tot nauwelijks mogelijk. Ook dat draagt bij aan de eerdere constatering dat op basis van een gevoel besloten is tot forse investeringen, terwijl niet duidelijk de link is gelegd met de beleidsdoelstellingen en bovendien de gevolgen voor de financiële positie voor het parkeerbeleid op langere termijn onhelder waren.

In 2007 is een analyse van het parkeerbedrijf gemaakt met een financiële meerjarenraming. Daarmee kwam er eindelijk inzicht in de stand van zaken rond de investeringen in parkeergarages en de opbrengsten op langere termijn. Uit deze analyse blijkt dat gerekend over veertig jaar de opbrengsten van de garages iets groter zullen zijn dan de kosten, hetgeen betekent dat er voor de garages sprake is van een rendabele investering. De opbrengsten van de garages Euroborg, CiBoGa en Damsterdiep zullen een groot deel van de geschatte opbrengsten van in totaal 100 miljoen euro moeten realiseren. Het blijft dus zaak om de ontwikkelingen bij deze parkeergarages heel goed in de gaten te blijven houden en waar nodig bij te sturen. Deze analyse, waarvan de onderbouwing overigens ook door Ernst&Young is beoordeeld, maakt een degelijke indruk, zo blijkt uit het onderzoek. De ramingen met betrekking tot de bezetting van de CiBoGa-garage en de Euroborggarage zijn tamelijk conservatief en bij de Euroborggarage is gebruik gemaakt van zeer gedetailleerde schattingen.

Geconcludeerd kan worden dat met het oog op risicobeheersing het beschikbaar komen van financiële stuurinformatie laat op gang is gekomen. Maar nu deze eenmaal beschikbaar is, betekent dit dat het in de toekomst mogelijk is om bij belangrijke besluiten ook de financiële consequenties voor het parkeerbedrijf als geheel in kaart te brengen. Ook kan de raad aan de hand van de nu opgestelde analyse jaarlijks de ontwikkelingen volgen en nagaan of de schattingen al dan niet achterblijven bij de prognose. Op basis daarvan kan eventueel worden bijgestuurd. Aan de hand van deze berekeningen kan ook worden nagegaan of het parkeerbedrijf een nieuw te bouwen parkeergarage rendabel kan exploiteren of dat er geld bij moet. Op

basis daarvan kan de raad al dan niet besluiten of exploitatie eventueel aan een externe partij moet worden overgelaten. Voor het voeren van adequaat parkeerbeleid is het wenselijk dat de gemeente invloed heeft op de exploitatie, het in bezit hebben van een parkeergarage is daarvoor minder van belang. De raad zal in die gevallen moeten afwegen of het om bedrijfseconomische redenen beter is om zelf te exploiteren. Wanneer dit niet het geval is (nog even afgezien van te lopen bedrijfsrisico's) zal de raad moeten afwegen of het exploiteren van een niet-rendabele parkeergarage zodanig bijdraagt aan het realiseren van (een) bepaalde beleidsdoelstelling(en) dat een financiële bijdrage van de gemeente aan de exploitatie gerechtvaardigd is. Om die afweging te kunnen maken zal de raad daartoe ook in staat gesteld moeten worden.

Al vanaf 1997 vindt er een afdracht van het parkeerbedrijf aan het concern plaats. Sinds 1997 is dat 424.000 euro per jaar. Dit bedrag is niet geïndexeerd en niet geoormerkt. Inmiddels is daar een inkoopstaakstelling van 113.000 euro en een bezuinigingstaakstelling van 150.000 euro bijgekomen. Het parkeerbedrijf draagt nu jaarlijks 687.000 euro af aan het concern. Genoemd bedrag vertegenwoordigt een contante waarde over 40 jaar van ruim 13 miljoen euro. Tegelijkertijd heeft het parkeerbedrijf de opdracht om budgettair neutraal te draaien. De onderzoekers wijzen erop dat het belemmerend kan zijn om de doelstellingen te halen, terwijl tegelijk budgettaire neutraliteit moet worden nagestreefd. Het een kan het ander hinderlijk in de weg staan. De vraag is dan ook of deze situatie zou moeten blijven bestaan. In ieder geval moet worden afgewogen of het parkeerbedrijf voldoende financiële armslag heeft, ook met het oog op de jaarlijkse afdracht, om de gestelde doelstellingen te kunnen realiseren.

In de analyse wordt een disconteringsvoet gebruikt die afwijkt van de gemeentelijke systematiek van het rente omslag percentage (ROP). Voor de eerste vijftien jaar wordt een rekenrente van 4,8% gehanteerd, in de jaren daarna 6%. De accountant heeft geadviseerd om wel het ROP te hanteren in de analyse, omdat het parkeerbedrijf onderdeel is van de gemeente en er voor het regiemodel, en niet voor het autonome model is gekozen. Het college van B&W geeft in een reactie hierop aan dat hiervoor is gekozen omdat het parkeerbedrijf niet wordt gecompenseerd door het concern bij een stijgende rente en er daarom in de analyse gerekend is met een opslag op het ROP. Verder geeft het college aan dat de opmerking van de accountant en de gevolgen voor de gekozen systematiek zullen worden meegenomen in het vervolg van de analyse van het parkeerbedrijf. De rekenkamercommissie is van mening dat het college van B&W hierbij op twee gedachten hinkt: enerzijds maakt het parkeerbedrijf integraal onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie, anderzijds wordt niet aangesloten bij de gemeentelijke systematiek van het ROP. De gehanteerde rente is nogal van invloed op het uiteindelijke resultaat, zo laat de accountant in zijn analyse zien. Wanneer uitgegaan wordt van het rente omslag percentage van 4,2%, het percentage dat als ROP in 2007 werd gehanteerd (het jaar waarin de analyse is opgesteld), dan is de opbrengstwaarde over de looptijd van 40 jaar ruim 34 miljoen euro positiever, dan wanneer uitgegaan wordt van de hierboven genoemde 4,8 % en 6%. In 2007 en 2008 was het rente omslag percentage 4,2% respectievelijk 4,3%. Dat betekent dat de analyse, wanneer de andere aannames gelijk blijven, zowel voor 2007 als 2008 ruwweg 500.000 euro positiever uitvalt, zo merkt de accountant terecht op. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de hoogte van het verwachte tekort over de jaren 2009 tot en met 2013. Bovendien kunnen te hoge rekenrentes ook doorwerken in eventuele tariefsverhogingen.

Resumerend: er wordt dus niet aangesloten bij de gemeentelijke systematiek van het ROP, het parkeerbedrijf wordt niet gecompenseerd voor renteontwikkelingen en er dient een jaarlijkse afdracht aan het concern plaats te vinden. Dat bij elkaar duidt op een vorm van interne verzelfstandiging (een agentschapconstructie). De rekenkamercommissie is van mening dat hierin een heldere beleidskeuze gemaakt moet worden, waarbij ook de raad betrokken dient te worden. Hoewel het hier om een vorm van interne verzelfstandiging gaat, waarvoor primair het college verantwoordelijk is, raakt dit wel aan de beïnvloedingsmogelijkheden die de raad heeft voor de beleidsuitvoering. Het advies aan de raad is om deze ontwikkelingen goed te blijven volgen en zich uit te spreken over deze vragen. De impliciete wijze waarop nu over het bovenstaande is besloten, zet in wezen de raad buitenspel bij een aantal belangrijke beleidsbeslissingen op het gebied van het parkeerbedrijf en dus het parkeerbeleid.

3.3 Informatievoorziening aan de raad

Strikt formeel gezien is de raad op alle wettelijk noodzakelijke punten betrokken bij het parkeerbeleid. De raad heeft de beleidskaders vastgesteld en op basis daarvan is regelgeving opgesteld. Ook de ontwikkeling en verwerving van parkeergarages past in het door de raad vastgestelde beleidskader. Formeel gezien hoeft de raad hierbij alleen betrokken te worden als er krediet wordt aangevraagd voor verwerving. Maar de rekenkamercommissie concludeert ook dat het parkeren een dynamisch beleidsonderwerp is, waarbij het voor de raad van belang is de ontwikkelingen te volgen en indien nodig te kunnen bijsturen.

Geconstateerd kan worden dat het college van B&W in gebreke is gebleven voor wat betreft de actieve informatieplicht. In verschillende beleidsstukken is aangegeven dat de raad door het college van B&W structureel geïnformeerd zou worden over de voortgang en verdere ontwikkeling van het parkeerbedrijf. Deze afspraak is niet nagekomen.

Het eigenaardige hierbij is dat er pas in 2007 de analyse ontwikkeling parkeerbedrijf is opgesteld. Toen had de besluitvorming over het zelf in eigendom nemen en exploiteren van de nieuwe parkeergarages Euroborg, CiBoGa en Damsterdiep al plaatsgehad. De raad had hierover een veel evenwichtiger besluit kunnen nemen wanneer hij de gegevens uit de analyse bij de hand had gehad op het moment dat die beslissingen nog genomen moesten worden.

Zoals al eerder gezegd was zowel het beleid als de parkeerorganisatie erg gericht op het realiseren van projecten, zonder dat er naar de effecten van de doorgevoerde maatregelen werd gekeken. De onderzoekers spreken in dit geval van 'politieke' besluiten die zijn genomen over het bouwen van parkeergarages als Euroborg en Damsterdiep. Daarmee bedoelen ze vooral dat er een politieke wens was om deze parkeergarages te bouwen, maar dat er niet zozeer een link werd gelegd met parkeerbeleid als geheel en de mate waarin die maatregelen pasten. Het is ook niet vreemd dat de raad tamelijk eigenstandig over deze investeringen sprak, omdat ook in de vergaderstukken het verband tussen de investering en de bijdrage daarvan aan het vigerende parkeerbeleid zeer beperkt voor het voetlicht werd gebracht. Hieruit blijkt opnieuw hoe cruciaal kwalitatief goede informatie is voor de besluitvorming van de raad om daadwerkelijk kaders te kunnen stellen waarmee richting gegeven wordt aan het beleid. Het kunnen bewaken van de uitvoering vergt eveneens verantwoordingsinformatie van een goede kwaliteit.

4 AANBEVELINGEN

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. De raad verzoekt het college van B&W SMART-doelen te formuleren voor effecten die met het parkeerbeleid bereikt dienen te worden. Deze doelen dienen door te raad te worden vastgesteld en vervolgens dient het college van B&W deze te operationaliseren in de uitvoering van het beleid.
2. De raad verzoekt het college van B&W om in kaart te laten brengen wat de effecten zijn van het parkeerbeleid door structureel gegevens te verzamelen over het parkeren. Dit kan door het houden van tellingen op verschillende plaatsen en verschillende momenten.
3. De raad dient aan te geven wat de minimaal gewenste betalingsgraad is en wat het minimum aantal gewenste vrije plekken zijn, met het oog op te behalen doelen en daarvoor in te zetten instrumenten. Daarvoor zijn wel gegevens nodig over het parkeer- en betaalgedrag.
4. De raad dient te overwegen of de jaarlijkse automatische afdracht van het parkeerbedrijf aan het concern op deze wijze moet blijven bestaan of dat deze sterker gekoppeld wordt aan de meegegeven beleidskaders. De relatie tussen benodigd budget en uit te voeren beleid zou hierbij sterker gelegd moeten worden.
5. De raad dient zich uit te spreken over de vraag of, en zo ja in welke mate, het parkeerbedrijf verzelfstandigd zou moeten worden. Op dit moment komt deze zelfstandige positie tot uitdrukking in het niet aansluiten bij de gemeentelijke systematiek van het ROP, geen compensatie voor renteontwikkelingen (hetgeen een eigen treasurybeleid in de hand werkt) en de afdracht aan het concern van bijna 7 ton per jaar. Een verdere verzelfstandiging kan gevolgen hebben voor de mate waarin de raad invloed kan uitoefenen op het parkeerbeleid.
6. Bij nieuwbouw van parkeergarages zal het college van B&W aan de raad duidelijk moeten maken welke keuzes er met betrekking tot eigendom gemaakt kunnen worden (eigendom, exploitatie, beheer) en waarom de gekozen variant de voorkeur heeft van het college. Bij de keuze voor de Forumgarage zal dit zichtbaar gemaakt moeten worden, mede aan de hand van de meerjarige financiële analyse die er nu bestaat van het parkeerbedrijf.
7. De raad verzoekt het college van B&W om jaarlijks een aparte rapportage aan de raad uit te brengen over het parkeerbeleid, de behaalde resultaten van het afgelopen jaar en de doelstellingen voor de komende jaren. Deze rapportage kan eventueel worden opgenomen in de jaarlijkse rapportage over het meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer. Daarmee kunnen ook de relatief risicovolle parkeergarages goed gemonitord worden en kan er eventueel bijgestuurd worden wanneer de ontwikkelingen in vergelijking met de opgestelde analyse tegenvallen of meevallen.

Telefoon (050) 3678111/ A. Dolfmsa
Onderwerp Reactie op rapport "Meten is Weten"

De Rekenkamercommissie
de heer G.D. Johanns
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Datum	18-06-2008	Bijlage(-	Ons	RO08.1641490
Uw brief van	20 mei 2008			Uw	GR 08.1625490

Geachte heer Johanns,

Wij hebben de rapportage van de rekenkamercommissie 'Onderzoek parkeerbeleid: Meten is Weten' ontvangen. Op hoofdlijnen herkennen wij ons in de conclusies en aanbevelingen. In het navolgende gaan wij nader in op de conclusies van de rekenkamercommissie en op de door haar gedane aanbevelingen.

Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan

Wij zijn het eens met de constatering van de rekenkamercommissie, dat de wijze waarop het parkeerbeleid is opgezet in Groningen is gebaseerd op sturen en het houden van grip op het parkeren. De maatregelen die vanuit die optiek zijn geïnitieerd, bieden, zo concludeert ook de rekenkamercommissie, een adequaat kader om te sturen. Ook sluit volgens de rekenkamercommissie de strategie van onze gemeente met betrekking tot parkeergarages aan op de via regelgeving voorziene beperking van de uitgifte van parkeervergunningen en de doorgevoerde differentiatie van tarieven om het gebruik van parkeergarages te bevorderen.

Wel constateert de rekenkamercommissie, dat naar de effecten van de doorgevoerde maatregelen te weinig onderzoek wordt gedaan, zodat niet geconcludeerd kan worden of en in hoeverre het parkeerbeleid van de gemeente wel of niet effectief is. De beoogde effecten zijn niet vertaald in operationele doelstellingen. Op grond van het bovenstaande concludeert de rekenkamercommissie dat er geen heldere relatie te leggen valt tussen beleidsdoelstellingen, instrumenten en te leveren prestaties en dus niet kan worden vastgesteld of het beleid effectief is. Wel wordt gesteld, dat het parkeerbedrijf voldoende 'fingerspitzengefühl' bezit om een volwaardig parkeerproduct neer te zetten. De basis (regelgeving) sluit aan bij de (abstracte) beleidsdoelstellingen. Ook de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan het beleid geeft blijk van professionaliteit van de organisatie. De afgelopen jaren is daardoor veel tot stand gebracht.

Wij onderschrijven bovenstaande conclusies van de rekenkamercommissie. Sturing van het parkeerbedrijf is de afgelopen jaren hoofdzakelijk financieel vorm gegeven waarbij vooral onvoldoende aandacht is besteed aan zaken als prestatie-indicatoren en effecten

van beleid. Met de in dit najaar aan te bieden Nota Parkeerbeleid zullen concrete operationele doelstellingen worden benoemd. Daarnaast presenteren we de Raad in 2008 een eerste opzet van de rapportage Parkeerbedrijf. Hierin zijn kengetallen en prestatie-indicatoren opgenomen. Met de geplande ingebruikname vanaf 2009 van het zogenaamde datawarehouse systeem zullen we tevens nog beter in staat zijn ook niet-financiële stuurinformatie te verzamelen en te bundelen, zodat tijdig inzicht kan worden geboden op de vraag of de gestelde doelen worden bereikt.

De bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid

De rekenkamercommissie concludeert dat de afgelopen jaren op het gebied van bedrijfsvoering veel tot stand is gebracht. Als voorbeelden worden genoemd de inrichting van de contractrelaties, onder meer op het gebied van beheer en onderhoud van parkeergarages en parkeerapparatuur, het exploiteren van een aantal parkeergarages en het overnemen van de vergunningverlening van de Dienst Informatie en Administratie. Wel stelt de rekenkamercommissie, dat de menskracht van het parkeerbedrijf kennelijk niet toereikend is geweest om het noodzakelijke beheersinstrumentarium vorm te geven.

Wij delen deze opvatting van de rekenkamercommissie. De noodzakelijke professionalisering is vanaf 2008 vorm gegeven door uitbreiding van de personeelsformatie op het gebied van parkeermanagement en vastgoedmanagement met 2 fte. Tevens zullen wij daarvoor de benodigde besturingsinstrumenten laten ontwikkelen, zodat zowel de parkeerexploitatie als de vastgoedexploitatie op zakelijke en bedrijfsmatige wijze kan worden gemanaged

Ten aanzien van de uitwerking van de planning en control cyclus, met name gericht op het beschikbaar krijgen van voldoende financiële stuurinformatie, concludeert de rekenkamercommissie, dat deze laat op gang is gekomen. Met het realiseren van een gedetailleerde meerjarenbegroting en een maandrapportage om tijdens de uitvoering de realisatie van de exploitatiecijfers te volgen zijn, zo wordt door de rekenkamercommissie gesteld, nu belangrijke verbeteringen tot stand gekomen.

Wij herkennen ons in deze conclusie. Met de in 2007 aan de Raad aangeboden Analyse Ontwikkeling Parkeerbedrijf is een financiële (meerjarige) doorkijk gegeven en zijn de risico's samenhangend in beeld gebracht. In de jaarlijkse rapportage parkeerbedrijf zal een jaarlijkse actualisatie van deze gegevens worden opgenomen.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad

Tenslotte heeft de rekenkamercommissie in het hoofdstuk over de Informatie aan de Raad geconcludeerd, dat ons college van B&W in gebreke is gebleven voor wat betreft de actieve informatieplicht. In verschillende beleidsstukken, zo stelt de commissie, is aangegeven dat de raad door het college van B&W structureel geïnformeerd zou worden over de voortgang en verdere ontwikkeling van het parkeerbedrijf. Deze afspraak is, zo oordeelt de rekenkamercommissie, niet nagekomen. Met name geldt dat voor de periode vanaf het moment dat het Parkeerbedrijf exploitant werd van parkeergarages (2003) tot de aanbieding aan de raad van de notitie 'Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf' (2007). Overigens wordt

door de rekenkamercommissie benadrukt, dat formeel gezien de raad op alle wettelijk noodzakelijke punten betrokken is bij het parkeerbeleid. De raad heeft de beleidskaders vastgesteld en op basis daarvan is regelgeving opgesteld. Ook de ontwikkeling en verwerving van parkeergarages past in het door de raad vastgestelde beleidskader. Maar de rekenkamercommissie concludeert ook dat het parkeren een dynamisch beleidsonderwerp is, waarbij het voor de raad van belang is de ontwikkelingen te volgen en indien nodig te kunnen bijsturen.

Wij onderschrijven de conclusie, dat de beleidsinformatie integraler, o.a. gebaseerd op smart geformuleerde prestatie-indicatoren, met de Raad gedeeld dient te worden. De informatievoorziening tot dusverre in begroting, jaarrekening en halfjaarlijkse concernrapportages is vooral financieel van aard. Als gesteld, zullen wij in 2008 met de op te stellen rapportage parkeerbedrijf een eerste aanzet maken voor een meer integrale rapportage, welke vanaf 2009, met de ingebruikname van een datawarehouse, verder uitgebouwd zal worden.

De constatering van de rekenkamercommissie, dat geen evenwicht is tussen de beschikbare hoeveelheid informatie achteraf en de hoeveelheid informatie vooraf past in de lijn die ook in het rapport 'Deelonderzoek Sturing en beheersing' van J.K.T. Postma is geschetst. De uitwerking hiervan zullen wij betrekken bij de Veranderagenda van de Dienst ROEZ.

Hieronder gaan wij daar nader in op de door de rekenkamercommissie geformuleerde aanbevelingen.

1. De raad verzoekt het college van B&W SMART-doelen te formuleren voor effecten die met het parkeerbeleid bereikt dienen te worden. Deze doelen dienen door de raad te worden vastgesteld en vervolgens dient het college van B&W deze te operationaliseren in de uitvoering van het beleid.

Reactie:

Zoals aangekondigd in de nota Analyse Ontwikkeling Parkeerbedrijf zullen wij nog dit jaar de Raad een nieuwe parkeernota presenteren. Deze nota is de plek waarin wij de SMART doelen formuleren voor de effecten die met het parkeerbeleid bereikt dienen te worden.

2. De raad verzoekt het college van B&W om in kaart te laten brengen wat de effecten zijn van het parkeerbeleid door structureel gegevens te verzamelen over het parkeren. Dit kan door het houden van tellingen op verschillende plaatsen en verschillende momenten.

Reactie:

Op dit moment werken wij aan het tot stand komen van een programma van eisen voor het realiseren van een zogenaamde "datawarehouse". De bedoeling hiervan is dat wij door het stelselmatig verzamelen en bundelen van gegevens uit de diverse bronnen, zoals PRIS,

de parkeerautomaten, de parkeerapparatuur in onze garages en de handheld apparatuur van de parkeerpolitie, zeer adequaat meten of de gestelde doelen worden bereikt. Wij koersen erop het datawarehouse systeem begin 2009 operationeel te hebben.

3. De raad dient aan te geven wat de minimaal gewenste betalingsgraad is en wat het minimum aantal gewenste vrije plekken zijn, met het oog op te behalen doelen en daarvoor in te zetten instrumenten. Daarvoor zijn wel gegevens nodig over het parkeer- en betaalgedrag.

Reactie:

Wij onderschrijven de conclusie van de rekenkamercommissie, dat het noodzakelijk is de sturing op straatparkeren te verbeteren. Hiervoor zullen doelstellingen ('smart') worden geformuleerd en uitgewerkt. Hierbij gaat het om een uitwerking van de centrale doelstelling voor het parkeerbeleid: het behouden van een leefbare en bereikbare stad. Over deze uitwerking zal de Raad periodiek worden geïnformeerd.

De door de rekenkamercommissie genoemde minimaal gewenste betalingsgraad achten wij echter primair een bedrijfsvoeringsaangelegenheid en daarmee de verantwoordelijkheid van ons College. Wel zullen wij in de rapportage Parkeerbedrijf u informeren over de ontwikkeling in de betalingsgraad.

4. De raad dient te overwegen of de jaarlijkse automatische afdracht van het parkeerbedrijf aan het concern op deze wijze moet blijven bestaan of dat deze sterker gekoppeld wordt aan de meegegeven beleidskaders. De relatie tussen benodigd budget en uit te voeren beleid zou hierbij sterker gelegd moeten worden.

Reactie:

De jaarlijkse afdracht van het parkeerbedrijf van ca. € 687.000 draagt bij aan het concern c.q. de 'algemene middelen' en maakt deel uit van een sluitende begroting. Gezien het positieve resultaat van het Parkeerbedrijf van de afgelopen jaren heeft deze afdracht geen negatieve invloed op de begroting en de activiteiten van het parkeerbedrijf gehad. Indien het verwachte resultaat of de reserve parkeren hier aanleiding voorgeven, kan de afdracht worden heroverwogen.

5. De raad dient zich uit te spreken over de vraag of, en zo ja in welke mate, het parkeerbedrijf verzelfstandigd zou moeten worden. Op dit moment komt deze zelfstandige positie tot uitdrukking in het niet aansluiten bij de gemeentelijke systematiek van het ROP, geen compensatie voor renteontwikkelingen (hetgeen een eigen treasurybeleid in de hand werkt) en de afdracht aan het concern van bijna 7 ton per jaar. Een verdere verzelfstandiging kan gevolgen hebben voor de mate waarin de raad invloed kan uitoefenen op het parkeerbeleid.

Reactie:

De rekenkamercommissie concludeert dat door de afwijkende systematiek voor het zogenaamde renteomslagpercentage (verder: ROP) geconcludeerd zou kunnen worden dat het parkeerbedrijf een (intern) verzelfstandigde positie heeft. Deze relatie is er echter niet, omdat het parkeerbedrijf geen uitzondering vormt op de zogenaamde ROP-systematiek. Eventuele renteschommelingen worden op grond van concernrichtlijnen voor alle producten en diensten, waarvoor bedragen in de vorm van leges of andere retributies aan burgers en bedrijven worden, doorberekend via de samenhangende tarieven in plaats van een compensatie uit 'algemene middelen'. Dit geldt eveneens voor het parkeerbedrijf. De relatie met het al dan niet (intern) verzelfstandigd zijn van het parkeerbedrijf is niet aanwezig.

Verzelfstandiging van het parkeerbedrijf achten wij niet zinvol. Het dicht bij elkaar positioneren van beleid en uitvoering borgt in de praktijk een goede afstemming. Om onze beleidsdoelstellingen inzake bereikbaarheid en leefbaarheid te realiseren, is een directe gemeentelijke sturing op het aantal beschikbare parkeerplaatsen van belang. In- of externe verzelfstandiging is daarom niet aan de orde.

6. Bij nieuwbouw van parkeergarages zal het college van B&W aan de raad duidelijk moeten maken welke keuzes er met betrekking tot eigendom gemaakt kunnen worden (eigendom, exploitatie, beheer) en waarom de gekozen variant de voorkeur heeft van het college. Bij de keuze voor de Forumgarage zal dit zichtbaar gemaakt moeten worden, mede aan de hand van de meerjarige financiële analyse die er nu bestaat van het parkeerbedrijf.

Reactie:

In de nota Analyse Ontwikkeling Parkeerbedrijf van augustus 2007 hebben wij aan de Raad integraal inzichtelijk gemaakt welke effecten de realisatie en exploitatie van de garages op de exploitatie hebben van het parkeerbedrijf. Deze wijze van werken zal onze standaard worden. Bij de besluitvorming rondom de ontwikkeling van de Forumgarage, die gepland is in het najaar van 2008, zullen wij de Raad inzage geven in de meerjarige exploitatieresultaten van de Forumgarage alsmede de meerjarige exploitatie-effecten op het totale parkeerbedrijf.

7. De raad verzoekt het college van B&W om jaarlijks een aparte rapportage aan de raad uit te brengen over het parkeerbeleid, de behaalde resultaten van het afgelopen jaar en de doelstellingen voor de komende jaren. Deze rapportage kan eventueel worden opgenomen in de jaarlijkse rapportage over het meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer. Daarmee kunnen ook de relatief risicovolle parkeergarages goed gemonitord worden en kan er eventueel bijgestuurd worden wanneer de ontwikkelingen in vergelijking met de opgestelde analyse tegen- of meevallen.

Reactie:

In het verlengde van de aanbevelingen 1 en 2 past een rapportage met een samenhangend beeld over de mate van realisatie van beleidsdoelstellingen en de daarmee gepaard gaande financiële middelen. Dit hebben wij in de nota Analyse Ontwikkeling Parkeerbedrijf aangekondigd.

Met de toename van de vastgoedportefeuille zal de behoefte aan nog meer sturingsinformatie, waaronder kengetallen en prestatie-indicatoren, toenemen. De gehanteerde ICT-systemen bieden daar nu nog onvoldoende mogelijkheden voor. Wij willen daar als gesteld in voorzien door het in gebruik nemen van een zogenaamd datawarehouse. In afwachting van de invoering hiervan zal ingaande 2008, conform de advisering van Ernst&Young naar aanleiding van hun beoordeling van de Nota Ontwikkeling en Analyse parkeerbedrijf, wel een eerste aanzet worden gemaakt voor een rapportage met kwantitatieve, kwalitatieve en financiële informatie en kengetallen in de vorm van een afzonderlijke jaarlijkse rapportage parkeerbedrijf.

Tenslotte hebben we geconstateerd, dat u in uw onderzoek niet alle raadsvoorstellen/onderwerpen m.b.t. diverse parkeerzaken heeft betrokken. In deze stukken hebben wij de raad deels over de ontwikkelingen binnen het parkeerbeleid geïnformeerd. In de bijlage bij deze brief hebben wij een overzicht van deze stukken opgenomen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met genoegen kennisgenomen van de reactie van het college van B&W op het onderzoek naar het parkeerbeleid. Het college herkent zich namelijk in de conclusies en het merendeel van de aanbevelingen die op basis van het rapport worden getrokken. Op enkele in de reactie genoemde zaken wil de rekenkamercommissie graag ingaan.

Zoals uit het onderzoek naar voren komt, en ook in de reactie van het college wordt bevestigd, was de sturing van het parkeerbedrijf de afgelopen jaren voornamelijk gericht op de financiën, en vrijwel niet op de effecten van beleid. De rekenkamercommissie ziet hierin een parallel met de uitkomsten van het vorige rekenkameronderzoek naar DSW Stadspark, waar ook erg de nadruk lag op het halen van de financiële doelstellingen, terwijl de beleidsdoelstellingen nogal onderbelicht bleven. Nog niet op alle terreinen van het gemeentelijk beleid is de omslag gemaakt naar het werken met de duale programmabegroting, waarin het realiseren van beleidsdoelstellingen om maatschappelijke effecten te realiseren voorop staat.

Al in 2002 onderkent het college van B&W in de nota Parkeren op zijn plek het belang van een goed inzicht in de parkeervraag in relatie tot de te behalen beleidsdoelen. Ook wordt in die nota aangekondigd dat er in 2003 onderzocht zal worden of een betere en meer constante informatiestroom met betrekking tot de ontwikkeling van het parkeren te organiseren is. Onder andere uit de reactie van B&W blijkt dat in 2009 een zogenaamd *datawarehouse* in deze behoefte moet gaan voorzien. Ook kondigt het college nu een jaarlijkse rapportage over het parkeerbedrijf aan, terwijl die ook in de nota Parkeren op zijn plek in 2002 al was aangekondigd, maar tot nog toe niet van de grond is gekomen.

Op grond daarvan concludeert de rekenkamercommissie in zijn onderzoek dat het college van B&W in gebreke is gebleven voor wat betreft adequate informatievoorziening aan de raad. Niettemin onderschrijft de rekenkamercommissie het belang van beide instrumenten, die ertoe kunnen bijdragen dat de sturing van de raad op het parkeerbeleid wordt verstevigd en dat de discussie meer gericht kan worden op de mate waarin de SMART geformuleerde doelen worden gerealiseerd.

Wat betreft het datawarehouse wijst de rekenkamercommissie erop dat het vullen met informatie op de voorgestelde wijze onvoldoende is. De genoemde informatiebronnen geven geen inzicht in het aandeel parkeerders dat niet betaalt omdat die simpelweg niet worden geregistreerd. Ook de herkomst van parkeerders wordt met deze methode niet meegenomen. Zoals in het onderzoek naar voren komt, zal de gemeente de straat op moeten om parkeertellingen te doen, als het wil weten of haar beleid succesvol is. Het is van belang dat dit aspect ook wordt meegenomen in de ontwikkeling van een datawarehouse.

In zijn reactie bij aanbeveling drie merkt het college op dat de minimaal gewenste betalingsgraad een collegebevoegdheid wordt geacht, maar dat de raad wel wordt geïnformeerd over de ontwikkeling in de betalingsgraad. De rekenkamercommissie benadrukt dat ook bij deze invulling de informatievoorziening hierover aan de raad adequaat dient te zijn. Bovendien is de betalingsgraad voor de raad wel degelijk een indicatie voor de kwaliteit van de handhaving en de effectiviteit van het beleid. Bij de betalingsgraad gaat het erom of de gemeente de financiële mogelijkheden met betrekking tot het straatparkeren optimaal benut. Het kan zijn dat maar 25% van alle straatparkeerders betaalt, maar het kan ook 85% zijn. Het

heeft dus ook te maken met inzet van controleurs. Volgens de onderzoekers moet een betalingsgraad van 75% tot 85% mogelijk zijn. Wanneer in de praktijk blijkt dat de betalingsgraad veel lager is, kan de raad het college vragen zodanige maatregelen te nemen dat in het jaar erop een hogere betalingsgraad wordt gerealiseerd. De raad kan bijvoorbeeld een ondergrens voor de betalingsgraad in de op te stellen beleidsnota op laten nemen.

Aanbeveling vier gaat over de jaarlijkse afdracht van het parkeerbedrijf aan het concern. Het college zegt in zijn reactie dat gezien de resultaten van het parkeerbedrijf van de afgelopen jaren de afdracht geen negatieve invloed op de begroting en de activiteiten van het parkeerbedrijf heeft gehad. De rekenkamercommissie maakt hierbij twee kanttekeningen:

- Ten eerste benadrukt deze wijze van redeneren nog eens dat de financiële doelstelling van het parkeerbeleid voorop staat, terwijl eigenlijk de inhoudelijke doelstellingen voorop zouden moeten staan: wat wil je bereiken en wat is daarvoor nodig? Nu wordt in de begroting al een deel van het te verwachten resultaat afgezonderd voor de afdracht en worden daarvoor dus ook geen beleidsinhoudelijke plannen gemaakt.
- Ten tweede is nu al duidelijk dat het parkeerbedrijf in de jaren 2009 t/m 2013 met een tekort te maken krijgt als gevolg van forse investeringen in nieuwe parkeergarages. Het college van B&W heeft in de nota Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf aangekondigd maatregelen te nemen om dit tekort terug te dringen, onder andere door de tarieven voor buurtstallingen en bezoekerspassen te verhogen. Ook dient er een buffer van 6 miljoen euro gerealiseerd te worden om de tijdelijke tekorten te kunnen opvangen en om een negatieve reserve voor het parkeerbedrijf te voorkomen. Het is opvallend dat de jaarlijkse afdracht van 687.000 euro aan het concern in deze discussie niet aan de orde komt. Het college van B&W kan best argumenten hebben om bepaalde tarieven te verhogen, maar als het argument is dat er anders een tekort ontstaat over een aantal jaren, ligt het voor de hand om ook de jaarlijkse afdracht hierin mee te nemen. Overigens wijst de rekenkamercommissie in zijn onderzoek ook op de rentemeevallers over 2007 en 2008 van in totaal één miljoen euro ten opzichte van de analyse. Deze zouden ook een ander licht kunnen werpen op de noodzaak van het verhogen van tarieven en het opbouwen van buffers. Dat is de reden dat de rekenkamercommissie aandringt op het jaarlijks blijven volgen van de ontwikkelingen ten opzichte van de in 2007 opgestelde analyse.

In aanbeveling vijf geeft de rekenkamercommissie de raad naar aanleiding van de afwijkende ROP-systematiek het advies zich uit te spreken over de gewenste mate van verzelfstandiging. De rekenkamercommissie acht een stellingname hierover nodig, omdat de invloed van de raad op het parkeerbedrijf daardoor verder kan afnemen.

In navolging van wat de accountant in zijn rapport van bevindingen over de Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf hierover opmerkt, heeft de rekenkamercommissie in zijn onderzoek geconstateerd dat het zelf dragen van het risico van renteschommelingen kan leiden tot een eigen treasurybeleid voor het parkeerbedrijf. In samenhang met de taakstellende jaarlijkse afdracht en buffervorming is dit een zekere vorm van zelfstandige operationele bedrijfsvoering of interne verzelfstandiging.

Op die ontwikkeling wijst de rekenkamercommissie de raad met de aanbeveling zich daarover uit te spreken, wegens de mogelijk verminderde sturingsmogelijkheden die dit voor de raad zou kunnen impliceren.

Als het college stelt dat hij een verzelfstandiging van het parkeerbedrijf niet zinvol acht, neemt de rekenkamercommissie daar kennis van.

Tot slot moet de rekenkamercommissie het volgende nog van het hart: in de eerste alinea van zijn reactie schrijft het college van B&W dat in het onderzoek niet alle raadsvoorstellen met betrekking tot het parkeren zijn betrokken. Daarin zou de raad deels zijn geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het parkeerbeleid. De rekenkamercommissie vraagt zich af welke nota's dat dan zijn en verbaast zich erover dat deze niet eerder in het gesprek tussen ambtenaren en onderzoekers aan de orde zijn gekomen. Ook is het onderzoeksverslag eerder voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd en daarbij zijn ook geen opmerkingen hierover gemaakt. In dit onderzoek staat in bijlage vijf een overzicht van alle relevante beleidsstukken met betrekking tot het parkeerbeleid. Wanneer dit niet volledig zou zijn geweest, had de rekenkamercommissie dat graag vernomen bij het ambtelijk hoor en wederhoor. Bij eerdere onderzoeken heeft de rekenkamercommissie ook enkele keren van het college van B&W te horen gekregen dat niet alle relevante informatie bij het onderzoek betrokken was. Het zou prettig zijn wanneer er in de toekomst bij rekenkameronderzoeken geen zoekplaatje gemaakt wordt van relevante aanwezige beleidsstukken. De rekenkamercommissie vertrouwt erop dat college en bestuursapparaat loyaal en adequaat medewerking verlenen door alle relevante informatie te verstrekken voor onderzoeken ten behoeve van de raad. Wanneer dat nodig mocht zijn, maakt de rekenkamercommissie graag nadere afspraken over het aanleveren hiervan.

HORDIJK & HORDIJK

ADVISEURS VOOR ORGANISATIE EN FINANCIËN B.V.

Onderzoek uitvoering gemeentelijk parkeerbeleid

**Ir Ewald Dijkstra
Drs Ir Frank Hordijk RA
Drs Pim Lameris**

Maart 2008

Inhoud

	<i>bladzijde</i>
0 Inleiding en samenvatting	3
I Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan	
I.1 Normstelling	10
I.2 Uitgangspunten van het beleid	10
I.3 Sturen op parkeren	12
I.4 Tot slot	17
II De bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid	
II.1 Normstelling	20
II.2 Inrichting van het Parkeerbedrijf	21
II.3 Uitvoering planning en control door het Parkeerbedrijf	26
II.4 Meerjarenramingen Parkeerbedrijf	29
III De informatievoorziening aan de gemeenteraad	
III.1 Normstelling	35
III.1 Analyse relatie raad en college	35
III.2 Financiële informatievoorziening	38
Bijlagen:	
1 Doelstellingen formuleren	40
2 Basismodellen parkeren	43
3 Bevoegdheden College en Raad bij besluitvorming parkeerregulering	45
4 Systematiek voor het bepalen van de parkeerbehoefte	48
5 Raadsstukken met betrekking tot het parkeerbeleid	50

0 Inleiding en samenvatting

A Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen heeft besloten onderzoek te laten doen naar de uitvoering van het gemeentelijk parkeerbeleid.

De centrale vraagstelling is hoe het parkeerbeleid in de afgelopen jaren is uitgevoerd en in welke mate de raad betrokken is bij de uitvoering van dit beleid. In het offerteverslag wordt duidelijk gemaakt dat de vraag of de raad voldoende wordt betrokken bij de beleidskeuzes ten aanzien van het parkeerbeleid een centraal element is: de rekenkamercommissie heeft de indruk dat dit in onvoldoende mate het geval is.

Deze aanleiding geeft een zekere politiek lading mee aan het onderzoek. Het is immers een politiek belangrijk feit als wordt verondersteld dat de raad onvoldoende wordt betrokken bij de te nemen beleidsbeslissingen. In de duale situatie zou met name de beleidsmatige en financiële kaderstelling aan de raad moeten worden voorgelegd. Het doel van het onderzoek van de Rekenkamercommissie is om duidelijk maken of en hoe de gemeenteraad in staat is gesteld om zijn kaderstellende rol in te vullen met betrekking tot het parkeerbeleid.

In de vraagstelling zijn vier aspecten te onderkennen, die in het onderzoek een plaats hebben gekregen:

1. welk beleid is geformuleerd en voldoet dit beleid aan de daaraan te stellen eisen. Zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd, zijn de formuleringen SMART, is er een relatie gelegd tussen geformuleerde doelstellingen en ingezette instrumenten;
2. een belangrijke rol in de vertaling van beleid naar uitvoering is in het geval van het parkeerbeleid een kwantitatieve vraag-aanbod analyse. Hoe zal de vraag naar parkeerplaatsen zich ontwikkelen, welke doelgroepen moeten daarbij worden onderscheiden, hoe verhoudt zich de vraag tot de aanwezige of geplande capaciteit;
3. voldoet de uitvoering van het parkeerbeleid qua bedrijfsvoering aan de daaraan te stellen eisen. Welke activiteiten moeten meegenomen worden om de bedrijfsvoering van het totale parkeerbeleid in beeld te brengen (denk bijvoorbeeld aan handhavingactiviteiten). Is het gepresenteerde beeld van het parkeerbedrijf volledig. Welke afwegingen kunnen en moeten worden gemaakt ten aanzien van zelf doen of uitbesteden en met betrekking tot investeringsbeslissingen;
4. is de gemeenteraad zodanig geïnformeerd dat de uitvoering van het parkeerbeleid getoetst kan worden aan eerder vastgestelde beleidsmatige kaders en doelstellingen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Hordijk & Hordijk BV, in samenwerking met Ecorys-AVM.

De bevindingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op een documentenanalyse. De documenten zijn deels door de rekenkamercommissie aangeleverd, deels door het Parkeerbedrijf van de gemeente Groningen en deels door de onderzoekers zelf verzameld uit het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente Groningen.

Naast de documentenanalyse hebben er gesprekken plaatsgevonden met de manager van het Parkeerbedrijf, de heer Abel Dolfma en met de heer Hans de Graaf, senior projectcontroller binnen de dienst RO/EZ met betrekking tot het Parkeerbedrijf.

De rapportage kent drie delen:

- I. Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan
- II. De bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid
- III. De informatievoorziening aan de gemeenteraad.

B Samenvatting

I Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan

Het parkeerbeleid

Het Gronings parkeerbeleid heeft uitgangspunten, die vergelijkbaar zijn met andere Nederlandse steden. Het garanderen van de bereikbaarheid van de binnenstad voor de relevante doelgroepen is een van de belangrijkste redenen om parkeerregulering toe te passen. Regulering in de omliggende (woon-)wijken is een gevolg van de wens om de verschuiving van parkeerproblemen vanuit het centrum naar die wijken te beperken. Het beleid is organisch gegroeid van het oplossen van een parkeerprobleem naar mobiliteitsmanagement, waarbij oplossingen als P+R ook een belangrijke rol spelen.

Dit parkeerbeleid is vertaald naar opgaven in de sfeer van ‘stenen en beton’. Het aantal parkeerplaatsen en de locatie daarvan staan centraal in de uitvoering van het parkeerbeleid. Als wordt geconstateerd dat er krapte is in het aanbod van parkeerplaatsen, dan wordt daaruit geconcludeerd dat extra capaciteit noodzakelijk is. De vraag is of dat terecht is.

Probleem is dat de gemeente op het gebied van de te bereiken effecten geen operationele doelstellingen heeft geformuleerd. Laat staan dat deze SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) zijn geformuleerd. Consequentie hiervan is dat onderzoek naar het parkeergedrag niet tot nauwelijks plaats vindt. Het is niet bekend wat de betalingsgraad is van het bezoek en het is ook niet bekend hoe het gebruik van parkeerplaatsen is verdeeld over vergunninghouders en bezoekers. Deze gegevens zijn

noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het terugdringen van de vraag naar parkeerplaatsen nodig is (door bijvoorbeeld een effectievere handhaving, andere parkeertarieven of een adequatere verdeling en toewijzing van parkeervergunningen) of dat het daadwerkelijk noodzakelijk is om het aanbod te vergroten door parkeercapaciteit bij te bouwen.

Het ontbreken van voldoende gegevens met betrekking tot de betalingsgraad en het gebruik van parkeerplaatsen, leidt er ook toe dat het (financiële) potentieel van het straatparkeren onbekend is. Is de gemeente hier optimaal bezig, of laat zij geld liggen? Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden.

De instrumenten die de gemeente inzet om de beleidsuitgangspunten te verwezenlijken zijn adequaat. De regelgeving is afgestemd op de beleidsdoelstellingen. Het gebruik van parkeerplaatsen wordt gereguleerd door het toepassen van een tarief. Aan bewoners en bedrijven worden (in beperkte mate) vergunningen verstrekt. Er is ook een voorziening voor sociaal bezoek in de vorm van een bezoekersvergunning waarmee tegen een gereduceerd tarief geparkeerd kan worden. Voor bedrijven geldt dat zij meer vergunningen kunnen krijgen als zij beschikken over een bedrijfsvervoerplan. Daarmee loopt Groningen voorop in Nederland.

Ook het streven van de gemeente om door het bezit van parkeergarages te kunnen sturen in het gebruik van parkeerplaatsen, past in dit beleid. Het is dan ook niet de vraag of de juiste instrumenten worden ingezet, maar of deze op de juiste wijze worden ingevuld. Zijn de tarieven optimaal? Wordt een optimale verdeling van de parkeerruimte bewerkstelligd? Ook op deze vragen kunnen we geen antwoord geven omdat er geen meetgegevens beschikbaar zijn.

Omdat er zoveel open vragen zijn, is het niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te maken van de toekomstige parkeerbehoefte. De bevindingen in de nota *'Parkeren op z'n plek'* (2002) spreken elkaar tegen. Het is voor ons niet te achterhalen op basis van welke berekeningen en aannames de groei van 15% is gebaseerd. Er is in de stukken geen onderbouwing aangetroffen van de parkeerbalans op basis van de werkelijkheid van dat moment (tellingen).

Eindoordeel uitvoering van het beleid

Op grond van het bovenstaande moet geconstateerd worden dat er geen heldere relatie te leggen valt tussen beleidsdoelstellingen, instrumenten en te leveren prestaties en dus niet kan worden vastgesteld of het beleid effectief is. Daarmee betogen we niet dat het met de uitvoering van het parkeerbeleid in Groningen in de praktijk slecht gesteld is. In grote lijnen is er sprake van een coherent geheel. De uitvoering geschiedt echter meer op basis van het *fingerspitzengefühl* van de medewerkers van het parkeerbedrijf, dan op basis van feitelijke gegevens. Het functioneren van het beleid valt en staat met de kwaliteiten van de medewerkers van het parkeerbedrijf en is daardoor kwetsbaar. Daarnaast bestaat altijd het risico dat door het ontbreken van 'harde' gegevens verkeerde beslissingen worden genomen.

Voor de toekomst is het daarom belangrijk dat het parkeerbedrijf de parkeerdata die zij reeds heeft beter gaat ontsluiten en onderzoek gaat doen naar het feitelijk gebruik van de parkeerplaatsen op straat. Op basis daarvan is de gemeente in staat om de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft, optimaal te benutten. Met die kennis kan ook een adequate prognose worden gemaakt van de parkeerbehoefte in de toekomst.

II De bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid

Inrichting van het Parkeerbedrijf

De uitgangspunten voor de bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf zijn opgenomen in het bedrijfsplan uit 2001. Strategische richting en uitdagingen zijn ambitieus geformuleerd. Er is wat betreft het organisatiemodel gekozen voor het regiemodel, waarbij een organisatie-onderdeel van een beperkte omvang verantwoordelijk is voor de gemeentelijke verplichtingen (totstandkoming regelgeving etc.) in de uitvoering van het parkeerbeleid en voor het beheer van de contracten, die met externe partijen zijn afgesloten ten aanzien van uitvoerende taken.

Wat betreft de organisatie van het Parkeerbedrijf wordt er een voorzichtige start gemaakt met drie fte's (manager en twee medewerkers). Deze formatieomvang blijft in stand tot het voorjaar van 2008. Gelet op het actieprogramma van het Parkeerbedrijf is dit verwonderlijk. Sinds het moment dat het Parkeerbedrijf exploitant is van parkeergarages (2003) zijn de financiële risico's aanmerkelijk toegenomen. Het daarbij noodzakelijke beheers-instrumentarium bleef naar ons oordeel daarbij achter. Dit leiden wij af uit het feit dat het nu nog steeds niet mogelijk is om managementinformatie over de parkeervraag te genereren en het feit dat pas in 2007 een samenhangende financiële meerjarenraming tot stand kwam.

Er is de afgelopen jaren veel tot stand gebracht door het Parkeerbedrijf: een adequate inrichting van de contractrelaties, onder meer op het gebied van beheer en onderhoud van parkeergarages en parkeerapparatuur, het exploiteren van een aantal parkeergarages en het overnemen van de vergunningverlening van de Dienst Informatie en Administratie zijn hier voorbeelden van.

Er zijn echter ook zaken uit de actieplanning in het bedrijfsplan niet gerealiseerd, met name op het gebied van het noodzakelijke beheersinstrumentarium. De menskracht is kennelijk niet toereikend geweest om ook deze opgaven uit het bedrijfsplan uit te voeren. Naar ons oordeel had eerder meer capaciteit moeten worden ingezet (bijvoorbeeld door uitbreiding van de personeelsformatie, die nu in het voorjaar 2008 gaat plaatsvinden) om de ontwikkeling van het beheersinstrumentarium eerder op orde te hebben.

Uitvoering planning en control door het Parkeerbedrijf

In lijn met de conclusie over het beheersinstrumentarium kan ook hier geconcludeerd worden dat de uitwerking van de planning en control cyclus, met name gericht op het beschikbaar krijgen van voldoende financiële stuurinformatie, laat op gang is gekomen.

Met het realiseren van een gedetailleerde meerjarenbegroting en een maandrapportage om tijdens de uitvoering de realisatie van de exploitatiecijfers te volgen zijn nu belangrijke verbeteringen tot stand gekomen.

Meerjarenramingen Parkeerbedrijf

Naast de beleidsinhoudelijke doelstellingen (optimale bereikbaarheid van de stad, optimale leefbaarheid van de stad), waarop al in voorgaande hoofdstukken is ingegaan, is in de nota 'analyse ontwikkeling Parkeerbedrijf' (2007) een financiële doelstelling toegevoegd: het Parkeerbedrijf dient minimaal kostendekkend te zijn. Dit uitgangspunt is niet onderbouwd vanuit een analyse van voor het beleid noodzakelijke middelen. Het zou in theorie zo kunnen zijn dat een goede uitwerking van de relatie tussen de te bereiken beleidsdoelstellingen en de in te zetten middelen om een hoger budget vraagt dan de inkomsten, die uit het parkeerbeleid gegenereerd kunnen worden. Daarmee beperkt naar ons oordeel de financiële randvoorwaarde de sturingsmogelijkheden van de gemeente met betrekking tot bereikbaarheid en leefbaarheid. Als er zich immers opties voordoen om de beleidsdoelstellingen te realiseren, die meer geld kosten dan het Parkeerbedrijf kan opbrengen, kan niet worden voldaan aan de financiële doelstelling.

De exploitatie van één parkeergarage, de Euroborg garage, is cruciaal in de meerjarenramingen. De investering in de Euroborg garage moet de niet of nauwelijks rendabele investeringen in de andere garages (Damsterdiep, Ciboga) goedmaken. De grote afhankelijkheid van de exploitatie van met name één garage maakt duidelijk welke meerjarige risico's in de exploitatie van het Parkeerbedrijf aanwezig zijn als het gaat om de vraag of de opbrengsten voldoende zijn om de gemaakte kosten goed te maken en welke onzekerheden ten aanzien van de financiële uitkomsten hieruit voortkomen.

Gelet op deze risico's onderschrijven wij het advies van Ernst & Young in hun rapport 'Beoordeling notitie analyse ontwikkeling parkeerbedrijf van de gemeente Groningen': 'Wij adviseren de gemeente Groningen vanwege de toenemende omvang van het Parkeerbedrijf jaarlijks de (bestuurlijke) informatievoorziening opnieuw in te richten en bijvoorbeeld een afzonderlijke rapportage rondom het Parkeerbedrijf op te stellen.'

III De informatievoorziening aan de gemeenteraad

Analyse relatie raad en college

Als met parkeerbeleid daadwerkelijk wordt beoogd om te sturen in het parkeergedrag van meerdere doelgroepen, en het daarmee feitelijk onderdeel is van het mobiliteitsbeleid, dan blijft het beleid en gedrag in ontwikkeling. Een dergelijke dynamiek verhoudt zich niet met de wijze waarop de raad op dit moment wordt betrokken bij de ontwikkeling van en de controle op het beleid. Feitelijk worden besluiten genomen op basis van de aanwezigheid van parkeerproblemen, maar niet op de gewenste resultaten van het beleid. Het is onvoldoende om de resultaten van het Parkeerbedrijf alleen in financiële zin te verwerken in de jaarverslagen van de overkoepelende dienst. Naast een financiële weergave is ook een inhoudelijke weergave van de resultaten noodzakelijk om het beleid te kunnen sturen en te kunnen controleren, mede gelet op de actieve informatieplicht van het college.

Het verdient aanbeveling om met betrekking tot het onderwerp parkeren meer communicatie te laten plaatsvinden tussen college en raad dan op basis van wet en regelgeving noodzakelijk is. Het betreft een dynamisch onderwerp, waarbij het van belang is de ontwikkelingen te volgen en zo nodig te kunnen bijsturen. Hoewel deze taak voornamelijk bij het college ligt, zal ook de raad inzicht moeten hebben in deze ontwikkelingen, ten einde haar controlerende taak te kunnen uitvoeren en gefundeerde beslissingen te kunnen nemen over capaciteit, regels en tarieven.

Een eigen jaarrapportage van het Parkeerbedrijf, waarin zij inzicht geeft in het gebruik van de parkeerplaatsen door de verschillende doelgroepen en de financiële resultaten verantwoordt is op zijn plaats. Een dergelijke rapportage kan als onderbouwing dienen bij beslissingen over capaciteit, regels en tarieven.

Financiële informatievoorziening

De raad wordt niet apart geïnformeerd over het parkeerbedrijf. In de nota 'Parkeren op z'n plek' uit 2002 is dat wel toegezegd: 'De ontwikkeling van de kwaliteit van het Parkeerbedrijf, met daaraan gekoppeld de financiële positie van het parkeerbedrijf jaarlijks ter bespreking aan de raad voorleggen. Nog dit jaar zal ook de informatievoorziening worden verbeterd. Twee keer per jaar zal middels de zogenaamde tussentijdse rapportages (turap) inzicht worden geboden in de exploitatie, de investeringen en de financiering van het parkeerbedrijf.'

Naar ons oordeel is de gemeenteraad in het verleden niet adequaat geïnformeerd over de financiële aspecten van het Parkeerbedrijf. Met name geldt dat voor de periode vanaf het moment dat het Parkeerbedrijf exploitant werd van parkeergarages (2003) tot de aanbieding aan de raad van de notitie 'Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf' (2007).

Er is geen evenwicht tussen de beschikbare hoeveelheid informatie achteraf en de hoeveelheid informatie vooraf. De informatievoorziening is gericht op verantwoording achteraf, maar politiek-bestuurlijk is invloed vooraf meer van belang.

Deel I

Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen en de uitvoering daarvan

*Onderzoek uitvoering parkeerbeleid
Blad 9 van totaal 63 bladen*

I.1 Normstelling

Bij de beoordeling van het parkeerbeleid gaan we ervan uit dat aan dit beleid een beleidstheorie ten grondslag ligt. Met deze term wordt aangeduid:

*‘Al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen. Het gaat met andere woorden om de veronderstellingen en uitgangspunten van de beleidsvoerder en de manier waarop hij daarvan gebruikt maakt. (...) De beleidstheorie is in die zin dan ook de weergave van de rationaliteit die voor de beleidsactor achter het beleid ligt’.*¹

De gehanteerde norm is dat er een zodanig inzicht in het beleidsprobleem bestaat en in raadsstukken duidelijk wordt gemaakt dat de relatie tussen instrumenten, tussendoelen en einddoel enerzijds en externe factoren en neveneffecten anderzijds helder is. Daarbij is van belang dat doelstellingen SMART zijn geformuleerd. In bijlage 1 is dit nader uitgewerkt.

I.2 Uitgangspunten van het beleid

In 1997 is het verkeersbeleid vastgelegd in de nota *‘De bereikbare stad leefbaar’*. Dit verkeersbeleid is gebaseerd op de volgende uitgangspunten, die in de nota *‘Parkeren op zijn plek’* uit 2002 als volgt zijn verwoord:

- Voldoende ruimte voor economisch noodzakelijk verkeer (waaronder binnenstadsbezoek) en het terugdringen autogebruik bij woon-werkverkeer;
- Optimale doorstroming op de ringwegen en de rijkswegen naar de stad, door vergroting van de verkeerscapaciteit (aanleg ongelijkvloerse kruisingen en verbreding);
- Aanbieden van een systeem van hoogwaardig openbaar vervoer, vanuit de regio naar de stad met snelle treinen en bussen en in de stad een combinatie van bus en tram;
- Het aanbieden van voldoende, gratis parkeergelegenheid in transferia aan de rand van de stad, in combinatie met hoogwaardig openbaar vervoer naar de binnenstad;
- Het stimuleren van fietsgebruik door het realiseren van voldoende en goede fietsverbindingen en voldoende veilige stallingsmogelijkheden;
- Terugdringen van verkeersoverlast in woonwijken door het inrichten van 30-km zones en schilparkeren.

Deze uitgangspunten hebben als basis gediend voor het gemeentelijk parkeerbeleid, zoals dat in 1997 met de nota *‘Beweging in parkeren’* is vastgesteld. Deze nota was heel praktisch van aard. Er zijn een aantal concrete opgaven benoemd, zoals het bouwen van parkeergarages, het ontwikkelen van Transferia aan de rand van de stad, beperken van het aantal parkeerplaatsen op straat en de introductie van betaald parkeren in de wijken rondom het centrum.

In 2001 is de brochure *‘Goed op weg’* uitgebracht. In deze brochure over de voortgang van het gemeentelijk verkeer en vervoersbeleid is een hoofdstuk over parkeren opgenomen. Ook daarin wordt duidelijk dat het gemeentelijk parkeerbeleid zich richt op het optimaliseren van de bereikbaarheid van de stad voor de verschillende doelgroepen. Dit betekent overigens niet dat iedereen overal moet kunnen parkeren. Integendeel zelfs; iedere doelgroep kent zijn eigen

¹ H. van der Graaf en R. Hoppe: beleid en politiek (1996, Bussum, Coutinho)

plek. In deze nota wordt specifiek benoemd (paragraaf 6.1) dat de stad bereikbaar moet zijn voor *'het noodzakelijk autoverkeer (zakelijk verkeer, goederenverkeer en mensen die boodschappen moeten doen).'* Daarnaast wil men om het *'parkeren van niet noodzakelijk autoverkeer (woon-werkverkeer en sociaal-recreatief verkeer) in de wijken rondom de binnenstad verminderen. Zoveel mogelijk P+R.'* De gemeente tracht duidelijk te sturen in het parkeergedrag. De maatregelen moeten ervoor zorgen dat de juiste auto op de juiste plaats parkeert.

In 2002 is de nota ***'Parkeren op z'n plek'*** vastgesteld door de gemeenteraad. In tegenstelling tot wat men soms denkt is dit geen volwaardige parkeernota. Het betreft verkenningen, waar een richtinggevend en samenhangende visie op het parkeren wordt gegeven voor de komende jaren. Zo staat deze nota ten dienste van de ***'Stadsvisie'***. Een volwaardige parkeernota staat voor 2008 in de planning.

Analyse

In Nederland zijn in beginsel drie basismodellen ten aanzien van parkeren voorhanden:

- het economisch of bereikbaarheidsmodel (vooral gericht als faciliteit voor winkels, kantoren, theaters en dergelijke);
- het milieumodel (autoluw, blik van de straat, investeren in alternatieven als openbaarvervoer en transferia);
- het financiële model (vooral gericht op zoveel mogelijk geld verdienen).

In bijlage 2 zijn de verschillende aspecten per model uitgewerkt.

Het Groningse beleid is primair gericht op bereikbaarheid. Het laten parkeren van de juiste auto op de juiste plaats staat centraal in het beleid. Daarnaast speelt ook de leefbaarheid, in de vorm van het beperken van verkeershinder, een belangrijke rol. In termen van bovengenoemde basismodellen zijn zowel aspecten van het economisch model (zoals voldoende parkeerplaatsen) als van het milieumodel (bijvoorbeeld terugdringen van het woon-werkverkeer) herkenbaar. Overigens is een dergelijke combinatie de meest gangbare. Het parkeerbeleid in de meeste Nederlandse gemeenten heeft kenmerken van zowel het economische- als het milieumodel. Per gemeente zal het zwaartepunt echter anders liggen. Financiën zijn een afgeleid onderwerp. Kostendekkendheid is vaak een uitgangspunt. Financiën gaan een grotere rol spelen in het beleid naarmate deze kostendekkendheid onder druk komt te staan. Dit kan komen doordat de kosten oplopen (bijvoorbeeld: meer parkeergarages) of dat de inkomsten per parkeerplaats teruglopen (bijvoorbeeld: parkeerregulering in woongebieden). Het financiële model is daarom een model dat je voornamelijk terug ziet bij garage-exploitanten, of in gebieden waar de regulering in concessie is uitgegeven. Dit laatste komt in Nederland niet voor. Wel bijvoorbeeld in België.

Uitgangspunten van beleid behoeven een vertaling naar meetbare doelstellingen. Bij parkeerbeleid gaat het dan om zaken als het gebruik van parkeerplaatsen (parkeerdruk), de betalingsbereidheid en de verdeling van de parkeerplaatsen over de gewenste doelgroepen. Staat de juiste auto daadwerkelijk op de juiste plaats? Dergelijke noties ontbreken in het

beleid van de gemeente. Er is derhalve geen sprake van SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen. Het is onbekend wat, in ‘parkeerkundig’ opzicht de gewenste resultaten zijn van het beleid.

De uitgangspunten zijn wel vertaald naar opgaven voor het parkeerbeleid. Deze opgaven zijn voornamelijk opgaven in de ‘betonsfeer’ zijn, zoals het realiseren van garageplaatsen en het verwijderen van parkeerplaatsen op de openbare weg. De essentie van parkeerbeleid is dat de juiste auto op de juiste plaats wordt geparkeerd. Of, c.q. in hoeverre dat het geval is, is niet geformuleerd, laat staan dat het SMART is geformuleerd.

I.3 Sturen op parkeren

Het parkeerbeleid van de gemeente Groningen is onderdeel van het verkeer- en vervoerbeleid en heeft kenmerken van zowel het economisch- als milieumodel. Met het parkeerbeleid beoogt de gemeente ervoor te zorgen dat de juiste auto op de juiste plaats parkeert. Sturing is daarbij het sleutelwoord. Om te sturen staan de gemeente drie instrumenten ter beschikking:

- A. Regelgeving (parkeerregulering)
 - o Verdeling capaciteit (vergunningen/abonnementen)
 - o Beprijzing (kort parkeren; parkeertickets)
 - o Beperking parkeerduur (blauwe zone; maximale inworp)
 - o Doelgroepreservering (reserveren parkeerplaatsen; parkeren voor uitsluitend vergunninghouders)
 - o Etcetera.
- B. Capaciteitsbeleid (aantal parkeerplaatsen > parkeernormen)
- C. Locatiebeleid (locatiebeleid > bepalingen parkeren op eigen terrein)

Parkeerbeleid is optimaal indien de maatregelen die de gemeente op dit vlak neemt in evenwicht zijn. Dit vergt een integraal parkeerbeleid, waarbij alle aspecten van het beleidsveld (eigen terrein, straatparkeren, parkeergarages et cetera.) aan de orde komen en op elkaar worden afgestemd. Naast regelgeving met betrekking tot parkeerregulering heeft een gemeente idealiter ook regels voor de toepassing van parkeernormen opgesteld. Wij hebben in de door ons geraadpleegde stukken geen relatie naar het onder C. genoemde locatiebeleid aangetroffen. Dat betekent dat we er niet op voorhand van uit kunnen gaan dat de samenhang tussen regelgeving en capaciteitsbeleid enerzijds en het locatiebeleid anderzijds voldoende gewaarborgd is.

Ad A. Regelgeving

Parkeerbelasting

In Groningen past men parkeerbelastingen toe om het gebruik van de parkeerplaatsen op straat te reguleren. De toepassing van parkeerbelasting door een gemeente wordt mogelijk gemaakt in een aantal wetten. Voor de inhoud en toepassing van parkeerbelasting is artikel

225 van de Gemeentewet het centrale punt van de regelgeving. In dit artikel is bepaald dat er twee vormen van parkeerbelasting zijn:

- een belasting ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het college te bepalen plaats, tijdstip en wijze;
- een belasting ter zake van een van gemeentewege verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze.

Om parkeerbelastingen te kunnen toepassen dient de gemeente regels vast te stellen. De wetten (vooral de Gemeentewet) stellen daar een aantal eisen aan. Daaruit blijkt ook dat zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders daarbij hun eigen bevoegdheden hebben. Zo moet de gemeenteraad de tarieven vaststellen. Hetzelfde geldt voor de kaders van het beleid. Het college is het bevoegd gezag voor het aanwijzen van de plaatsen waar betaald parkeren van kracht is, om aan te geven hoe moet worden betaald en om de regels vast te stellen voor de verdeling van de parkeervergunningen. Tevens is het college het bevoegd gezag voor het vaststellen van de tarieven ‘achter de slagboom’. De bevoegdheden van college en raad bij de besluitvorming over parkeerregulering zijn nader uitgewerkt in bijlage 3.

Het betaald parkeren in Groningen is vertaald in een viertal besluiten:

- Parkeerverordening
- Verordening parkeerbelastingen (inclusief parkeertarieven straat)
- Parkeertarieven parkeergarages
- Nadere regels (inclusief aanwijzing vergunninghouders c.q. belanghebbenden parkeren)

Van deze vier besluiten is alleen de laatste vastgesteld door het college. De overige drie zijn vastgesteld door de raad. De raad heeft, met de vaststelling van de parkeertarieven op straat, ook bepaald waar betaald parkeren van kracht is.

Sturing door toepassing van regelgeving

De doelstellingen van het parkeerbeleid van de gemeente Groningen vragen om een specifieke inzet van de regels. Het gaat hierbij om:

- Een gedifferentieerd tarief naar gebied. Hierbij dient het tarief in het centrum hoger te zijn dan op de transferia. Op deze wijze wordt het parkeren in de transferia gestimuleerd;
- Een laag tarief in de garage en een hoog tarief (in combinatie met een beperkte maximale parkeerduur) op straat voor bezoekers. Indien sprake is van een substantieel verschil zullen bezoekers eerder kiezen voor parkeergarages;
- Een vergunningensystematiek waarin:
 - het aantal vergunningen dat aan bedrijven wordt verstrekt beperkt is;

- het totaal aantal vergunningen per gebied aan een maximum is verbonden. Dit teneinde voldoende parkeerplaatsen voor bezoekers te hebben en het woon-werkverkeer te beperken;
- Een gebruiksvriendelijk systeem om te betalen;
- Voorzieningen voor specifieke doelgroepen.

De benodigde regels wijken daarmee niet substantieel af van de regels bij gemeenten elders in het land die met hun parkeerbeleid meer willen dan alleen een parkeerprobleem oplossen.

Metten is weten

Dit cliché is zeker van toepassing op het parkeren. Een gemeente die wil weten of haar beleid succesvol is zal de straat op moeten. Parkeertellingen zijn noodzakelijk om de effecten van het beleid te meten. Door onderzoek te doen naar wie er parkeert (op basis van betaalbewijs of kentekens) verkrijgt men inzicht over wie waar parkeert en in hoeverre men zich aan de betaalverplichting houdt. Zo nodig kan de gemeente op basis van dergelijke bevindingen haar beleid bijstellen. Pas als blijkt dat de bestaande maatregelen goed worden toegepast, maar ontoereikend zijn, kan pas worden beoordeeld of nieuwe maatregelen zin hebben.

Naast parkeertellingen zijn informatie uit parkeerautomaten c.q. kassasystemen een onontbeerlijke bron van informatie. Hetzelfde geldt voor de vergunningen en abonnementenadministratie. Indien deze gegevens eenduidig en structureel worden ontsloten in combinatie met periodieke parkeertellingen kunnen de effecten van het parkeerbeleid eenvoudig worden gevolgd.

Door het ontbreken van gegevens met betrekking tot de betalingsgraad weten wij niet in welke mate de gemeente haar financiële potentieel met betrekking tot het straatparkeren optimaal benut. Het is mogelijk dat de benutting optimaal is (iedereen betaalt), maar het is even zo goed mogelijk dat het minimaal is (niemand betaalt). De waarheid zal daar tussen in liggen, maar de vraag is in hoeverre er nog ruimte is voor verbetering. Een betalingsgraad² van tussen de 75% en de 85% moet haalbaar zijn.

Analyse

De gemeente heeft regels opgesteld voor het parkeren die voorzien in de elementen, zoals die hierboven zijn beschreven. Daarmee gebruikt de gemeente de juiste instrumenten om sturing te geven met het parkeerbeleid. Deze regelgeving is weliswaar passend voor de algemene beleidsdoelstellingen, maar het is onbekend tot welk resultaat de regelgeving leidt.

Het feit dat er geen SMART geformuleerde doelstellingen zijn geformuleerd voor het parkeerbeleid wreekt zich op dit niveau. Door het ontbreken van dergelijke doelstellingen en

² Met betalingsgraad wordt bedoeld het percentage parkeerders zonder vergunning dat heeft betaald. Onder betaald wordt tevens een aangebrachte naheffingsaanslag begrepen. Voorbeeld: 100 parkeerplaatsen worden bezet door 50 vergunninghouders en 50 niet-vergunninghouders. Van de laatste groep hebben er 28 een ticket, 2 een naheffingsaanslag en 20 hebben niet betaald. In dat geval is de betalingsgraad $(28+2)/50 = 60\%$.

het gebrek aan inhoudelijk onderzoek, is het niet mogelijk te beoordelen of de maatregelen effectief zijn. Wat is de parkeerdruk? Betalen de bezoekers in voldoende mate als zij op straat parkeren? Wat is de bezetting van de parkeergarages? Zijn de tarieven adequaat voor het voorgestane beleid? Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, te kunnen sturen met parkeerbeleid is het noodzakelijk dat meer inzicht wordt verkregen in het parkeergedrag. Zonder een dergelijk inzicht heeft het weinig zin om het beleid te actualiseren. De gemeente weet onvoldoende wat er gaande is en of de opbrengsten reëel zijn.

Inhoudelijk stuiten we op twee elementen, die niet ondersteunend zijn aan de beleidsuitgangspunten:

- Er ontbreekt een bepaling dat het hebben van een parkeerplaats op eigen terrein ten koste gaat van de mogelijkheid van het verkrijgen van een parkeervergunning (in de nadere regels wordt uitsluitend gerept van ‘een houder die beschikt over een stallingabonnement in een buurtstalling’);
- Het vergunningenplafond voor het aantal te verstrekken vergunningen aan bedrijven bedraagt 120% van het aantal parkeerplaatsen in een gebied, en is daarmee erg hoog.

Samenvattend stellen wij dat:

- De regelgeving de juiste instrumenten bevat om te kunnen sturen bij de uitvoering van het parkeerbeleid;
- Ten gevolge van het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen en het ontbreken van ter zake relevant onderzoek, geen oordeel kan worden gegeven of de instrumenten juist worden toegepast en de parkeeropbrengsten reëel zijn;
- Het onbekend is bij de gemeente wat de effecten zijn van het huidige beleid. Aanvullend onderzoek is noodzakelijk.

Ad B. Parkeerbehoefte

In *‘Parkeren op z’n plek’* is becijferd dat in 2010 circa 15% extra parkeerplaatsen noodzakelijk zijn (ten opzichte van het aantal in 2002). Men stelt dat deze groei het gevolg is van ontwikkelingen in de binnenstad, meer specifiek het toevoegen van functies en het aantrekkelijker maken van de binnenstad (citymarketing). Basis voor de berekening is de parkeerbalans zoals die is opgesteld door een extern bureau.

Uit de parkeerbalans wordt de conclusie getrokken dat *‘...er met name tekorten optreden voor het woon-werkverkeer.’* Tegelijkertijd merkt men echter op dat *‘bij het bepalen van de vraag is echter het aanbod van P+R terreinen ten behoeve van het woon-werkverkeer onvoldoende meegenomen. Op die terreinen is voldoende capaciteit aanwezig om parkeerders op te vangen’*. Dit leidt bij ons tot de vraag of er nu wel of geen tekort is aan parkeerplaatsen op werkdagen. Als we de parkeertellingen beschouwen, dan schommelt de parkeerdruk op donderdag tussen 12.00 uur en 18.00 uur rond de 70%. Met andere woorden: 30% van de parkeercapaciteit (exclusief P+R) staat leeg. Een hoge parkeerdruk doet zich voor op donderdag rond 20.00 uur. De parkeerdruk bedraagt op dat moment ruim 90%, maar er is dan ook sprake van een koopavond.

De drukte tijdens de koopavond wordt verklaard *'doordat woon-werkers en bezoek gebruik maken van de parkeergelegenheid.'* Als dit waar is zou dat betekenen dat het beleid om woon-werkverkeer zoveel mogelijk te weren niet werkt voor de donderdagavond.

De benadering van de parkeerbehoefte in **'Parkeren op z'n plek'** is niet consistent. Stelt men in 3.6 nog 'Op de zaterdagen is vooralsnog geen tekort geconstateerd', in 4.1 stelt men *'...alleen op donderdagavond en zaterdag is er echt gebrek aan parkeergelegenheid in (de nabijheid) van de binnenstad.'* De parkeertellingen en de uitkomsten van de parkeerbalans ontkrachten deze visie. De parkeertellingen geven voor zaterdag een parkeerdruk weer van maximaal 80%, terwijl de parkeerbalans een vrije ruimte laat zien van tussen de 10% en 30%. Uitgesplitst naar locatie blijkt dat het op zaterdag op straat zeer druk is. 80%-90% van de parkeerplaatsen is dan bezet. In de parkeergarages is het echter een stuk rustiger met een maximale bezetting van rond de 75%.

Hoofdstuk 4 van **'Parkeren op z'n plek'** gaat in op de toekomstige parkeerbehoefte. Er worden ontwikkelingen geschetst ten aanzien van:

- het bezoek aan en imago van de binnenstad;
- het aantal woningen en parkeerplaatsen in de binnenstad
- de mogelijkheden om de toekomstige parkeervraag te voorspellen.

Geen van deze ontwikkelingen is gekwantificeerd. Ondanks het ontbreken van deze kwantificering, tellingen en een parkeerbalans die niet met elkaar te rijmen zijn komt men tot de conclusie dat *'...wordt verwacht dat in 2010 ca 15% parkeerplaatsen extra nodig zijn ten opzichte van het huidig aantal'*.

Als invulling van deze extra behoefte zijn in paragraaf 4.6 van de nota voorstellen gedaan waar de extra parkeerbehoefte te realiseren. *'De benodigde parkeerplaatsen kunnen deels op P+R terreinen (transferia) aan de rand van de stad worden opgevangen.'* Elders in de nota staat een grafiek waaruit blijkt dat de bezettingsgraad van alle P+R voorzieningen op zaterdagmiddag nog geen 35% bedraagt.

De wijze waarop in het algemeen de parkeerbehoefte wordt berekend is opgenomen in bijlage 4. Voor Groningen is in 2004 een parkeerbalans opgesteld; de **'Parkeerbalans binnenstad 2003 Groningen'**. De wijze waarop in dit document de parkeerbehoefte is bepaald, is een variant op de wijze, zoals die in bijlage 4 is uitgelegd. Het belangrijkste verschil is dat voor de bestaande situatie wordt gewerkt met normen. Dit is heel goed mogelijk mits de normen zijn gebaseerd op de feitelijke situatie. Dit vergt praktijkonderzoek door middel van parkeertellingen naar doelgroep. Een dergelijk onderzoek ligt niet ten grondslag aan de parkeerbalans. Dit kan leiden tot een discrepantie tussen theorie (parkeerbalans) en werkelijkheid (tellingen).

Analyse

Er zijn verschillende methoden om de toekomstige parkeerbehoefte uit te rekenen. Eén ding hebben die gemeen: het huidige gebruik is een belangrijk uitgangspunt voor de berekeningen. Als het bestaande gebruik bekend is, is door middel van extrapolatie de toekomstige behoefte in te schatten. Bij deze extrapolatie worden de bekende en te verwachten toekomstige ontwikkelingen betrokken. Dit kunnen ontwikkelingen van infrastructurele aard zijn (bijvoorbeeld het bouwen van extra woningen of voorzieningen), maar het kunnen ook ontwikkelingen zijn op het gebied van het parkeerbeleid (bijvoorbeeld verhoging parkeertarief of andere criteria voor het verkrijgen van parkeervergunningen).

Voor een bestaand gebied is de gebruikelijke werkwijze om te starten met het uitvoeren van parkeertellingen om de bestaande situatie in kaart te brengen. Een dergelijke telling dient als grondslag voor een parkeerbalans, waarin de toekomstige ontwikkelingen eveneens worden verwerkt. Deze elementen ondersteunen elkaar en leiden tot één toekomstige parkeerbehoefte voor een gebied; al dan niet uitgedrukt als een bandbreedte.

Ten behoeve van het bepalen van de toekomstige parkeerbehoefte heeft de gemeente een aantal exercities uitgevoerd. Er zijn tellingen verricht, er is een parkeerbalans opgesteld en men heeft de toekomst beschouwd. Het verband tussen deze drie ontbreekt echter. In de Nota '*Parkeren op z'n plek*' spreken de uitkomsten van deze drie benaderingen elkaar tegen:

- Uit de tellingen blijkt dat het op straat op piektijden weliswaar druk is, maar dat er voldoende parkeerplaatsen zijn voor het aanbod;
- Uit de parkeerbalans blijkt een tekort op sommige momenten, maar er is onvoldoende rekening gehouden met de P+R capaciteit;
- Uit de beschouwingen leidt men af dat de vraag naar parkeerplaatsen in de toekomst toeneemt, maar deze is niet gekwantificeerd. Desondanks betoogt men dat er 15% meer parkeerplaatsen nodig zijn.

Wat is nu de werkelijke situatie? Het wekt onze bevreemding dat één nota zichzelf op deze wijze tegenspreekt. Van een deugdelijke onderbouwing van de toekomstige parkeerbehoefte is op deze wijze geen sprake. In onze optiek is de parkeertelling het meest betrouwbaar. Het is immers de werkelijkheid op het moment van tellen. Op basis van dat onderzoek valt het nog wel mee met de parkeerproblemen.

I.4 Conclusies

De wijze waarop het parkeerbeleid is opgezet in Groningen is gebaseerd op sturen en het houden van grip op het parkeren. De maatregelen die vanuit die optiek zijn geïnitieerd bieden een adequaat kader om te sturen. De regelgeving voorziet in de beperking van de uitgifte van parkeervergunningen en een gedifferentieerd tarief om het gebruik van parkeergarages te bevorderen. De strategie van de gemeente met betrekking tot het exploiteren van parkeergarages sluit hier op aan. Deze is er op gericht om voldoende plaatsen te exploiteren en zodoende niet afhankelijk te zijn van de markt om het gewenste beleidsresultaat te halen.

Vergelijk de gemeente Utrecht. Mede in het kader van de luchtkwaliteit wil zij het verkeer naar het centrum beperken. Een van de maatregelen daarvoor was het verhogen van het parkeertarief met 50% tot meer dan 100%. De exploitant van de parkeergarages vond dit prima, maar volgde niet. Hij verhoogde zijn tarief met slechts € 0,10, waar meer dan €1,- in de rede had gelegen. Het verschil in tarief tussen garage en straat liep zodoende op van circa €0,10 per uur naar meer dan €1,00 per uur. Verschil met vroeger: de garages zitten voller, niet substantieel minder auto's die door het centrum rijden.

Zowel het beleid als de parkeerorganisatie zijn gericht op het realiseren van projecten. Naar de effecten van de doorgevoerde maatregelen doet zij te weinig onderzoek. Wij kunnen dan ook niet zeggen of het parkeerbeleid van de gemeente wel of niet effectief is. Dat de gemeenteraad niet op dit vlak is geïnformeerd is niet vreemd als men bedenkt dat dergelijke onderzoeken niet beschikbaar zijn.

Kortom, de randvoorwaarden om de doelstellingen uit *'De bereikbare stad'* en *'Parkeren op z'n plek'* te realiseren zijn aanwezig. Dat wil niet zeggen dat het beleid eenduidig wordt uitgevoerd. De belangrijkste openstaande vragen zijn:

- Welke effecten wil men concreet bereiken (SMART formuleren van de doelstellingen)?
- Wat is het inhoudelijke resultaat van het bestaande beleid (Men meet te weinig en weet te weinig)?
- Hoeveel parkeerplaatsen zijn er nodig (nu en in de toekomst) bij de maatregelen die het gewenste effect op het beleid tot gevolg hebben (juiste tarieven, juiste betalingsgraad, juiste vergunningenplafond et cetera)?

Op grond van het bovenstaande moet geconstateerd worden dat er geen heldere relatie te leggen valt tussen beleidsdoelstellingen, instrumenten en te leveren prestaties en dus niet kan worden vastgesteld of het beleid effectief is. Daarmee wordt niet gezegd dat er van alles misgaat met de uitvoering van het parkeerbeleid in Groningen. Er zijn weliswaar geen meetbare doelstellingen, er wordt onvoldoende gekeken naar de effecten van het beleid en de prognose voor de toekomstige parkeerbehoefte is onvoldoende onderbouwd. Het parkeerbedrijf bezit echter voldoende *'fingerspitzengefühl'* om een volwaardig parkeerproduct neer te zetten. De basis (regelgeving) sluit aan bij de (abstracte) beleidsdoelstellingen. Ook de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan het beleid geeft blijk van professionaliteit van de organisatie.

Deel II

De bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf en de financiële aspecten van het parkeerbeleid

*Onderzoek uitvoering parkeerbeleid
Blad 19 van totaal 63 bladen*

II.1 Normstelling

In dit deel van het onderzoek is de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf aan de orde. Daarbij is van belang wat de norm is voor een goede bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering wordt gedefinieerd als ‘de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een organisatie om de organisatiedoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn’. Een belangrijke aspect van deze definitie is dat het uiteindelijke doel is het realiseren van de doelstellingen, waarvoor het management van de organisatie staat.

Bij sturing gaat het om *gestructureerd richting geven*, ofwel het maken van keuzes aan de hand van een (gewenst) beeld van de (toekomstige) werkelijkheid, alsmede om het vertalen van de keuzes in plannen, acties, activiteiten en handelingen. Bij beheersing gaat het erom om de organisatie ‘*op koers te houden*’, hetgeen zoveel wil zeggen als het vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en het zo nodig treffen van maatregelen voor de bijsturing.

Een belangrijke pijler van een goede bedrijfsvoering is het (systematisch) denken in termen van risico’s. Deze benadering raakt de kern van wat management is: het *kennen* van de risico’s, die de realisatie van de doelstellingen van de organisatie in de weg kunnen staan, waarna het *sturen en beheersen* ervan bijdragen aan succesvol management.

Er is sprake van het systeem van sturing en beheersing, als dit in meer algemene zin is bedoeld, terwijl de term planning en control wordt gebruikt als meer in het bijzonder de financiële aspecten aan de orde zijn. Het stelsel van planning en control omvat een aantal fasen: planning, uitvoering, verantwoording en controle op de verantwoording. Daarvoor is een aantal basisvoorzieningen nodig, zoals een financiële administratie, een administratieve organisatie en een systeem van interne controle. Daarnaast zijn er voorzieningen nodig in het kader van de begrotingscyclus. Het projectenbeheer behoeft daarbij specifieke aandacht (onder meer het risicomangement). Ten slotte zijn er de control-activiteiten (toetsen en afwegen van voorstellen, adviseren over alternatieven, etc.). Al deze activiteiten zijn gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen van het Parkeerbedrijf die door gemeenteraad en college van B en W worden vastgesteld. Bij dit alles speelt de informatievoorziening een essentiële rol. Dat geldt voor de informatievoorziening binnen de dienst, maar ook voor de informatievoorziening richting bestuursdienst, college en raad.³

Er is sprake van een goede bedrijfsvoering als zichtbaar is hoe sturing en beheersing verlopen en dat daarbij afgewogen wordt wat de risico’s zijn. Vervolgens dient het systeem van sturing en beheersing geconcretiseerd te zijn in een heldere en complete planning en controlcyclus.

³ Deze alinea is (mutatis mutandis) ontleend aan het deelonderzoek ‘sturing en beheersing dienst RO/EZ’, dat in 2007 is uitgevoerd in het kader van het onderzoek naar de sturing en beheersing en naar de bedrijfscultuur bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken.

II.2 Inrichting van het Parkeerbedrijf

Historie

Het Parkeerbedrijf bestaat als apart organisatieonderdeel binnen de afdeling Verkeer en Vervoer sinds 2001 en ging van start met een bezetting van drie mensen. Er was in 2001 een bedrijfsplan opgesteld (delen daarvan zijn opgenomen als bijlage). Het bedrijfsplan beschrijft de opdracht voor het Parkeerbedrijf als volgt:

De strategische richting

- Het Parkeerbedrijf zal verandering in parkeergedrag van diverse doelgroepen stimuleren, hetgeen onder meer moet leiden tot een straatbeeld, waarbij “het blik zoveel mogelijk van straat” is. Dit impliceert dat het Parkeerbedrijf exploitatieverantwoordelijkheid voor alle parkeerproducten moet hebben.
- Het Parkeerbedrijf moet kunnen sturen op tarieven, openingstijden en kwaliteit van parkeergarages. Daarvoor zal het Parkeerbedrijf haar invloed op strategische parkeergarages moeten vergroten.
- Het realiseren van een hoge mate van klanttevredenheid omtrent parkeren is van groot belang voor het imago van de stad Groningen op het gebied van leefbaarheid en bereikbaarheid.

De uitdaging

Op korte termijn dient, als onderdeel van de gemeentelijke organisatie, een bedrijf te worden gerealiseerd dat een centrale positie inneemt in de stad Groningen met betrekking tot het operationeel parkeerbeleid, de uitvoering daarvan en de advisering daaromtrent.

Het Parkeerbedrijf zal bij voortdurend nieuwe producten en diensten ontwikkelen, klantgericht optreden en sturen op alle parkeerinstrumenten. Daarvoor zullen contracten met leveranciers moeten worden aangepast en zal de communicatie met de doelgroepen moeten worden verbeterd. Het Parkeerbedrijf moet een grotere naams- en rolbekendheid genieten.

Dit alles betekent dat het Parkeerbedrijf zal investeren in mensen en middelen, waardoor op korte termijn de financiële resultaten onder druk komen te staan. Op wat langer termijn zal een (nog vast te stellen) gezond rendementspeil worden bereikt.

Het bovenstaande is in het bedrijfsplan niet vertaald naar een concreet organisatiemodel. Er wordt gesteld ‘Het Parkeerbedrijf kent bewust nog geen definitief organogram en formatieplan. Er is gekozen voor een groeimodel dat met voortschrijdend inzicht wordt ingevuld. Onderdelen van de groeiorganisatie zijn het ‘management’, ‘diensten, producten en inkoop’, ‘bedrijfs-economische ondersteuning’ en het ‘secretariaat’.

Impliciet is gekozen voor het regiemodel. Als toelichting hierop het volgende. Een gemeentelijk organisatieonderdeel ‘parkeren’ kan vele vormen hebben. Dit is afhankelijk van het organisatiemodel dat de gemeente voorstaat en de mate waarin de gemeente tot uitbesteding overgaat. Er zijn twee hoofdvarianten:

- *Regiemodel*
In het regiemodel is een organisatieonderdeel van een beperkte omvang verantwoordelijk voor de gemeentelijke verplichtingen (vaststelling regelgeving etc.) in de uitvoering van het parkeerbeleid en het contractbeheer van de afspraken die met de externe partijen zijn afgesloten. Deze externe partijen kunnen private partijen (bedrijf of gemeentelijke NV of BV) zijn, maar ook een gemeentelijke dienst of afdeling waarbij diensten worden ingekocht. Voorbeelden van gemeenten, die dit model toepassen, zijn o.a. Enschede, Nieuwegein en de Amsterdamse stadsdelen.

- *Autonoom model*
In het autonoom model wordt het parkeren geregeld in een apart organisatieonderdeel, dat zowel verantwoordelijk is voor de regie op de uitvoering als voor (een deel van) de uitvoering zelf. Bij gemeenten krijgen dergelijke organisatieonderdelen vaak de naam ‘Stadstoezicht’ of ‘Parkeerbedrijf’. Ze zijn voor een belangrijk deel autonoom in hun handelen, omdat zij vaak beheerder zijn van de parkeerexploitatie. Deze exploitatie heeft betrekking op zowel het straatparkeren als het garageparkeren. Een dergelijk organisatieonderdeel kan ervoor kiezen om een deel van de taken uit te besteden. Voorbeelden van gemeenten, die dit model toepassen, zijn o.a. Nijmegen, Rotterdam en Utrecht.

Beide modellen hebben voor- en nadelen. Het gekozen model moet vooral passen binnen de gemeentelijke structuur.

Het bedrijfsplan kent de volgende actieplanning:

Resultaten 2001

- Operationaliseringsactiviteiten Parkeerbedrijf (Gereed januari 2002)
- Mobiel Parkeren release I
- Nieuwe parkeertarieven
- Contract met DIA burgerzaken
- Ombouw: apparaten eurogeschikt
- Internet pagina ‘parkeren’ operationeel
- Beheerovereenkomst met Interparking voor Ciboga I en buurtstallingen

Resultaten 2002

- Internet/balie een verhouding van 80/20
- Intergemeentelijk afstemmingsoverleg
- Marktinfo verzamelen; klantbehoeften kennen
- Bezoekerspasjes, aansluiten op vergunningensysteem

- Monitoring systeem opzetten
- Online parkeerapparatuur implementeren
- Gedifferentieerd tarief in parkeergarages
- Leveranciersselectie, uitbestedingsbeleid en inkoopcontrol aanscherpen
- Nieuw koepelcontract met Interparking en Q-park
- Contract / service level agreement met politie
- Contract / service level agreement met Essent
- Marketing / PR Ciboga garage
- Ontwikkeling garages
- Ontwikkeling en implementatie management informatie systemen
- Interne bedrijfsvoering structureren
- Naamsbekendheid verbeteren (80%)

De eerste opdracht, die door het Parkeerbedrijf is opgepakt, was om de bestaande contracten met externe partijen, die ingehuurd waren voor de uitvoering van een aantal taken, te verbeteren. Dit leidde tot een aantal Europese aanbestedingen. Eerst werd het beheer van de garages opnieuw aanbesteed, hetgeen leidde tot contracten met twee partijen (Q Park en P1). Vervolgens werd de geldgaring, die in het verleden met eigen mensen werd gedaan, aanbesteed en gegund aan Brinks. Ook het onderhoud van de parkeerautomaten is opnieuw aanbesteed en wordt nu uitgevoerd door de leverancier van de automaten.

Een ander punt dat de aandacht van het Parkeerbedrijf vroeg was (en is) de controle en handhaving door de parkeerplicht. Er zijn de afgelopen jaren vanuit het Parkeerbedrijf pogingen ondernomen om daar meer grip op te krijgen. De beleidslijn is nu om de parkeerplicht over te laten gaan van de politieregio naar de gemeente. Gemeentebreed loopt echter ook het onderzoek naar de mogelijkheden van een integrale handhavingsdienst. De landelijke discussie over de invoering van de bestuurlijke boete heeft hier ook zijn invloed op, waardoor de besluitvorming over het wel of niet vormen van een handhavingsdienst nog niet plaatsvindt. Dit alles leidt echter tot onzekerheid bij het personeel en een vacaturestop (er wordt alleen tijdelijk personeel aangenomen). Dit heeft geen positieve invloed op de kwaliteit van de uitvoering. Vanuit het Parkeerbedrijf is er wel op aangedrongen om hangende de besluitvorming toch alvast met partijen in gesprek te gaan over de te nemen maatregelen voor de overgang van de parkeerplicht naar de gemeente.

In 2004 is de vergunningverlening overgegaan van de Dienst Informatie en Administratie (DIA) naar het Parkeerbedrijf. Hiermee zijn alle taken binnen de gemeentelijke organisatie, die direct aan het parkeerbeleid te relateren zijn, in één organisatieonderdeel, het Parkeerbedrijf, ondergebracht.

Exploitatie van parkeergarages

De rol van het Parkeerbedrijf is opnieuw gedefinieerd in de nota 'Parkeren op z'n plek' uit 2002. In die nota wordt gesteld: 'Geconcludeerd is dat het managen van de parkeervoorzieningen (parkeermanagement) herkenbaar binnen de dienst Ruimtelijke Ordening en economische Zaken moet worden gepositioneerd. Het

organisatieontwikkelingsplan van de dienst RO/EZ voorziet daarin door het parkeermanagement onderdeel te laten zijn van de nieuw te vormen afdeling Verkeer en Vervoer, zodat het totaal aan verkeersmaatregelen vanuit één punt professioneel kan worden aangestuurd.’

Bovenstaande tekst moet gezien worden in relatie tot de exploitatie van parkeergarages door de gemeente. Met betrekking tot het exploiteren van parkeergarages is door het college besloten dat de gemeente Groningen, gezien de zich sterk ontwikkelende markt rond parkeren, meer risicodragend dient deel te nemen in de exploitatie van parkeergarages. De gemeente moet immers het parkeergedrag adequaat kunnen managen om daarmee bij te dragen aan de leefbaarheid en bereikbaarheid van de stad. Het streven is derhalve meer grip te krijgen op de exploitatie van parkeergarages. Hierbij spelen een drietal aspecten een rol:

A. de eigendomspositie

In het algemeen geeft het hebben van het eigendom van een onroerend goed de meest sterke positie, maar met betrekking tot parkeergarages is dit geen strikte voorwaarde. Gezien de sterke marktontwikkelingen op het gebied van parkeren is het alleszins redelijk om te veronderstellen dat er beleggers te vinden zijn die tegen een redelijke huurvergoeding bereid zijn om te investeren in de bouw van een garage. Zeker als de overeenkomst voor een periode van tenminste 30 jaar kan worden afgesloten. Kortom voor het adequaat managen van het parkeergedrag heeft de gemeente Groningen niet per se de eigendomspositie nodig. Het wel of niet willen hebben van het eigendom is daarom veel meer een bedrijfseconomische afweging.

B. de exploitatiepositie

Het hebben van de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een garage houdt in dat alle risico's, maar ook alle baten rond het gebruik voor rekening van de gemeente komen. Het hebben van de exploitatiepositie sluit ook volledig aan bij de opdracht tot het adequaat managen van parkeergedrag. In die zin is het dan ook absoluut noodzakelijk dat de gemeente te allen tijde de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een garage heeft. De exploitatiepositie geeft in principe immers alle ruimte om op tarieven en openingstijden en dergelijke te sturen, zonder afhankelijkheid van derden. In de exploitatieopzet van een commerciële exploitant zal de rendementseis een grote rol spelen. Voor een gemeente speelt dit aspect veel minder. Natuurlijk moet de exploitatie van een garage een zeker rendement opleveren, ook voor een gemeente. Voor een gemeente wordt een rendementseis echter niet gestuurd vanuit het streven naar winstmaximalisatie, zoals dat bij commerciële exploitanten wel het geval is. Voor een gemeente kan worden volstaan met een rendement waarmee reserveringen kunnen worden gemaakt ten behoeve van toekomstige investeringen.

C. de beheerpositie.

Het hebben en gebruiken van een garage brengt allerlei operationele werkzaamheden met zich mee. Zo is er het dagelijks toezicht in de garage, het administratief en technisch beheer, de abonnementenadministratie etc. Dit zijn werkzaamheden die haast bij voorkeur niet door de gemeentelijke organisatie zelf moet worden gedaan. In Nederland zijn een aantal partijen actief die zich hebben gespecialiseerd in het beheren van garages. Het uitbesteden van deze werkzaamheden lijkt dan ook de meest logische. Bovendien heeft uitbesteden in dit verband het voordeel dat door de beheerder de kennis die hij elders

opdoet haast automatisch wordt ingebracht. Dit garandeert dat de gemeente voortdurend op de hoogte blijft van nieuwe ontwikkelingen op parkeergebied zonder daar zelf actief naar te moeten zoeken. Verder is het aannemelijk dat de kosten bij uitbesteden lager zullen zijn ten opzichte van het zelf inrichten van een beheerorganisaties. Dit heeft vooral te maken met de verschillen in arbeidsvoorwaarden.

Geconcludeerd kan worden dat de eigendomspositie voor het adequaat managen van het parkeergedrag niet een strikte voorwaarde is. Het al dan niet hebben van de eigendomspositie wordt daarom vooral bepaald na een bedrijfseconomische afweging. Het is in de meeste gevallen simpelweg goedkoper dan huren. De exploitatiepositie is een absolute voorwaarde voor het adequaat managen van parkeergedrag, omdat daarmee de gemeente alle stuurmogelijkheden in handen heeft. De beheerpositie moet bij voorkeur worden uitbesteed, zowel op grond van kostenoverweging als op grond van professionaliteit. Dit gebeurt ook in de gemeente Groningen.

Vanaf 2003 is het Parkeerbedrijf ook exploitant van parkeergarages, daardoor loopt de gemeente vanaf dat moment een ondernemersrisico met betrekking tot het parkeren. Er is ook besloten om zowel de vastgoedexploitatie als de parkeerexploitatie bij het Parkeerbedrijf neer te leggen en geen splitsing te maken tussen afdeling Vastgoed (VGO) en Parkeerbedrijf. Dit betekent nogal wat voor de organisatie van het Parkeerbedrijf.

Organisatiestructuur

Het organisatieschema van de huidige dienst RO/EZ bestaat uit een vijftal directies:

- Algemeen (Directiestaf, Communicatie, Personeel & Organisatie, Economische Zaken)
- Ruimtelijke Ontwikkeling (Beleidsontwikkeling, Verkeer en Vervoer, Wonen en Monumenten, Stadsdeelcoördinatie)
- Projectontwikkeling (Projectmanagement, Vastgoedontwikkeling, Ruimtelijke plannen, Ingenieursbureau Gemeente Groningen)
- Stadsbeheer (Stedelijk Beheer, Wijkbeheer, Bouw- en Woningtoezicht)
- Dienstverlening en Control (Planning, Bedrijfsvoering en Informatie, Financiële Informatie en Administratie, Documentatie Informatie Voorziening, Juridische en Facilitaire Zaken, Geo-informatie)

Het Parkeerbedrijf maakt onderdeel uit van de afdeling Verkeer en Vervoer. De formatie van het Parkeerbedrijf bestaat uit:

- Manager (1 fte)
- Vergunninguitgifte (4,8 fte)
- Regiefunctie (2 fte, vanaf 01-03-2008 4 fte)

Onder de regiefunctie valt: vastgoedbeheer, marketing en analyse, relatiebeheer externe beheerders, financiën (begroting / rekening).

De bevoegdheden van de manager Parkeerbedrijf zijn:

- Mandaat voor het afgeven van parkeervergunningen (beschikkingen)
- Geen bevoegdheid om verplichtingen aan te gaan. De bevoegdheden op dit punt liggen hoger in de hiërarchie, vooral op het niveau van het afdelingshoofd. In de praktijk is dit meer een formeel punt dan een materieel punt. Doordat het Parkeerbedrijf functioneert in een beleidsomgeving gaan de leidinggevendenden van de manager van het Parkeerbedrijf (directeur en afdelingshoofd) meestal integraal af op zijn standpunten.

Wat betreft de processen binnen het Parkeerbedrijf is er alleen bij de vergunninguitgifte sprake van een steeds weerkerend proces. Binnen de regiefunctie is tot nu toe projectmatig gewerkt.

Volgens het bedrijfsplan 2001 is er wat betreft de organisatie-inrichting sprake van een groeimodel:

‘Het Parkeerbedrijf kent bewust nog geen definitief organogram en formatieplan. Er is gekozen voor een groeimodel dat met voortschrijdend inzicht wordt ingevuld. Onderdelen van de groeiorganisatie zijn het ‘management’, ‘diensten, producten en inkoop’, ‘beleid en control’ en het ‘secretariaat’. Voor de eindsituatie van het groeimodel is de snelheid van belang waarmee integratie met de afdeling verkeer plaatsvindt. Bij de start van het Parkeerbedrijf is voldoende capaciteit en kwaliteit nodig om invulling en uitvoering te geven aan de verschillende processen.’

De startformatie wordt als volgt getypeerd:

Aantal	Functie	Taken en kwaliteiten
1	Manager Parkeerbedrijf	Aansturing van de organisatie <i>Bedrijfskundig inzicht en ervaring, kunnen coachen van het team, kunnen managen van complexe projecten, goed kunnen onderhandelen en kunnen werken in een politieke omgeving.</i>
1	Medewerker	Diensten, Producten en Inkoop <i>Bedrijfskundig inzicht en ervaring, kunnen coachen van het team, kunnen managen van complexe projecten, goed kunnen onderhandelen en kunnen werken in een politieke omgeving</i>
1	Medewerker	Bedrijfseconomische ondersteuning <i>Bedrijfseconomisch en juridisch inzicht en ervaring, kunnen vertalen van beleid naar verordeningen en kunnen uitvoeren van contractbeheer</i>
0	Office medewerkers	

Conclusie

De uitgangspunten voor de bedrijfsvoering van het Parkeerbedrijf zijn opgenomen in het bedrijfsplan uit 2001. Strategische richting en uitdagingen zijn ambitieus geformuleerd. Er is wat betreft het organisatiemodel gekozen voor het regiemodel, waarbij een organisatie-

onderdeel van een beperkte omvang verantwoordelijk is voor de gemeentelijke verplichtingen (totstandkoming regelgeving etc.) in de uitvoering van het parkeerbeleid en voor het beheer van de contracten, die met externe partijen zijn afgesloten ten aanzien van uitvoerende taken.

Wat betreft de organisatie van het Parkeerbedrijf wordt er een voorzichtige start gemaakt met 3 fte's (manager en 2 medewerkers). Deze formatieomvang blijft in stand tot het voorjaar van 2008. Gelet op het actieprogramma van het Parkeerbedrijf is dit verwonderlijk. Sinds het moment dat het Parkeerbedrijf exploitant is van parkeergarages (2003) zijn de financiële risico's aanmerkelijk toegenomen. Het daarbij noodzakelijke beheersinstrumentarium bleef naar ons oordeel daarbij achter. Dit leiden wij af uit het feit dat het nu nog steeds niet mogelijk is om managementinformatie over de parkeervraag te genereren en het feit dat pas in 2007 een samenhangende financiële meerjarenraming tot stand kwam.

Er is de afgelopen jaren veel tot stand gebracht door het Parkeerbedrijf: een adequate inrichting van de contractrelaties, onder meer op het gebied van beheer en onderhoud van parkeergarages en parkeerapparatuur, het exploiteren van een aantal parkeergarages en het overnemen van de vergunningverlening van de Dienst Informatie en Administratie zijn hier voorbeelden van.

Er zijn echter ook zaken uit de actieplanning in het bedrijfsplan niet gerealiseerd, met name op het gebied van het noodzakelijke beheersinstrumentarium. De menskracht is kennelijk niet toereikend geweest om ook deze opgaven uit het bedrijfsplan uit te voeren. Naar ons oordeel had eerder meer capaciteit moeten worden ingezet (bijvoorbeeld door uitbreiding van de personeelsformatie, die nu in het voorjaar 2008 gaat plaatsvinden) om de ontwikkeling van het beheersinstrumentarium eerder op orde te hebben.

II.3 Uitvoering planning en control door het Parkeerbedrijf

Algemeen

Er is na het bedrijfsplan van 2001 geen nieuw bedrijfsplan meer gemaakt. De financiële analyse uit 2007 (en de daaraan ten grondslag liggende ramingen) is nu het verdere vertrekpunt voor de financiële aansturing van het Parkeerbedrijf. In de loop van 2008 zal dit verder uitgewerkt worden in een nieuw bedrijfsplan. Het begrotingsmodel voor de komende jaren moet aansluiten op het model dat in de financiële analyse is gebruikt.

Het Parkeerbedrijf loopt mee in de planning en control cyclus van de dienst RO/EZ. Dat betekent dat over de uitvoering tijdens het begrotingsjaar wordt gerapporteerd in de turaps (tussentijdse rapportages). Deze turaps zijn puur financiële rapportages op een hoog aggregatieniveau. Binnen het Parkeerbedrijf is geconstateerd dat er behoefte bestaat aan een hogere frequentie met betrekking tot financiële rapportages. Er wordt nu aan een model gewerkt dat maandelijks de stand aangeeft. Bovendien zal hierbij onderscheid worden gemaakt naar de parkeer- en vastgoedexploitatie.

Wat betreft rapportering over de ontwikkeling binnen het Parkeerbedrijf is de situatie als volgt. Belangrijke ontwikkelingen gaan via de directie naar de wethouder en/of college. Er is eenmaal per 14 dagen een breed overleg met de wethouder vanuit de afdeling verkeer en vervoer waar de manager van het Parkeerbedrijf zo nodig ook aan deelneemt.

Risicoanalyse en –beheersing

In de financiële analyse uit 2007 is een risicoanalyse opgenomen. Dit is de eerste maal dat er een dergelijke analyse is gemaakt.

Om de financiële risico's nog inzichtelijker te krijgen is besloten om de vastgoedexploitatie en de parkeereexploitatie in de financiële administratie uit elkaar te trekken. In de financiële analyse uit 2007 was hier al op geanticipeerd.

Verder is geconstateerd dat er meer informatie moet komen over het onderhoud van het vastgoed. In de eerste helft van 2008 zal het meerjarig onderhoud en de financiële ramingen die daar bij horen, ingevoerd worden in Planon, een systeem dat de planning van meerjarig onderhoud ondersteunt.

Ook wordt er meer gestuurd op de uitvoering van het onderhoud. De uitvoering van het onderhoud aan de parkeergarages gaat meelopen in een collectieve aanbesteding, die door commerciële Zaken wordt begeleid. Daarnaast zijn er voor de parkeergarages ook specifieke onderhoudscontracten (bijvoorbeeld garagedeuren en installaties).

In de loop van 2008 zal, mede op basis van de uitkomsten 2007, getoetst worden hoe de exploitatierisico's zich ontwikkelen en of er nadere maatregelen noodzakelijk zijn.

Conclusie

In lijn met de conclusie in de voorgaande paragraaf over het beheersinstrumentarium kan ook hier geconcludeerd worden dat de uitwerking van de planning en controlcyclus, met name gericht op het beschikbaar krijgen van voldoende financiële stuurinformatie, laat op gang is gekomen.

Met het realiseren van een gedetailleerde meerjarenbegroting en een maandrapportage om tijdens de uitvoering de realisatie van de exploitatiecijfers te volgen zijn nu belangrijke verbeteringen tot stand gekomen.

II.4 Meerjarenramingen Parkeerbedrijf

Algemeen

Er is veel informatie beschikbaar via de diverse (geautomatiseerde) hulpmiddelen en apparatuur over de parkeervraag en de ontwikkelingen hierin, maar er zijn geen mogelijkheden om deze informatie te structureren zodat er een analyse op gepleegd kan worden. Het voornemen is om een datawarehouse te ontwikkelen, waarin de informatie verzameld wordt en die wel gebruikt kan worden voor nadere analyse.

Het ontwikkelen van de meerjarenramingen en het daaraan ten grondslag liggende model maakt het in de toekomst mogelijk om bij majeure beslissingen ook steeds de financiële consequenties in kaart te brengen, iets dat in het verleden niet of nauwelijks mogelijk was.

De opmerking over parkeerderelateerde investeringen in de financiële analyse ('Uiteindelijk willen wij dat de positieve resultaten uit deze exploitaties zullen worden aangewend voor de ontwikkeling van parkeerderelateerde producten, denk hierbij o.a. aan P&R terreinen') moet als volgt gelezen worden: in de toekomst zullen exploitatieoverschotten aangewend kunnen worden voor parkeerderelateerde investeringen, op dit moment zijn exploitatieoverschotten echter nodig om de aanloopverliezen op de parkeergarages te compenseren. De afdracht van het Parkeerbedrijf aan het concern verdwijnt in de algemene middelen, hier is geen specifieke parkeerderelateerde bestemming voor.

In de financiële analyse is geformuleerd dat het Parkeerbedrijf minimaal kostendekkend dient te zijn. Bij dit beleidsuitgangspunt kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst, die overigens vanuit het Parkeerbedrijf worden onderschreven:

- Bij de beslissingen over de investeringen in parkeergarages is sprake van politieke sturing, er is geen sprake van een integrale afweging ten opzichte van de doelstellingen van het parkeerbeleid;
- De doelstelling dat het Parkeerbedrijf financieel zijn eigen broek op moet houden is impliciet een politieke doelstelling maar echter niet als zodanig door de raad vastgesteld;
- In het verleden was niet expliciet geformuleerd dat het Parkeerbedrijf minimaal kostendekkend moest zijn. Er werd toen echter wel gestuurd op de reserve van het Parkeerbedrijf, die vanaf 1997 bestaat. Door als randvoorwaarde te formuleren dat de reserve positief moet zijn is impliciet ook gesteld dat structureel het Parkeerbedrijf een positief resultaat moet hebben.

In de nota 'Beweging in parkeren' uit 1997 is opgenomen dat vanuit de parkeeropbrengsten jaarlijks €424.000 aan het concern wordt bijgedragen. Dit is een vast bedrag dat niet is geïndexeerd en niet is geormerkt. De afdracht is bepaald op basis van de te realiseren positieve uitkomsten van het parkeerbedrijf. Met de ingebruikneming van drie nieuwe parkeergarages ontstaat een wezenlijk andere situatie. Kennelijk heeft over deze afdracht nooit nadere besluitvorming plaatsgevonden. Naast de algemene concernafdracht heeft het parkeerbedrijf te maken met een inkoopstaakstelling van €113.000

en is een bezuinigingstaakstelling van €150.000 opgenomen die gerealiseerd moet worden door het verhogen van de tarieven voor buurtstallingen.

Het rekenmodel

Centraal element in het rekenmodel is de meerjarige exploitatie van de parkeergarages. Voor de andere activiteiten van het parkeerbedrijf is het relatief eenvoudig om meerjarenramingen op te stellen. Dit gebeurt door extrapolatie van het verleden met waar nodig bijstelling op basis van nieuwe ontwikkelingen.

Het model heeft de volgende kenmerken:

- Per parkeergarage zijn gegevens verzameld en geëxtrapoleerd. In het voorbeeld van de Euroborg garage gaat het om zeer gedetailleerde prognoses van de parkeervraag;
- Waar nodig zijn gegevens bijgesteld als externe ontwikkelingen dat noodzakelijk maakten. In het geval van Euroborg is een analyse van Deloitte het uitgangspunt geweest, maar de cijfers zijn neerwaarts bijgesteld om rekening te houden met de vertraagde ontwikkeling;
- De disconteringsvoet is gebaseerd op het renteomslagpercentage van de gemeente (de ROP-systematiek), zoals die gemeentebreed wordt ingevuld, vermeerderd met een risicobuffer van respectievelijk 0,6% (eerste 15 jaar) en 1,8% (na 15 jaar). Hierdoor wordt een risicobuffer gecreëerd;
- Wat betreft de onderhoudskosten is gebruik gemaakt van een kengetal uit externe bron;
- De accountant heeft meegekeken bij het ontwikkelen van het model, mede daardoor hebben de ramingen naar het oordeel van het Parkeerbedrijf in het algemeen een conservatief, voorzichtig karakter;
- In het model zitten nu twee garages, die nog niet zijn opgeleverd (Damsterdiep, Ciboga). De stichtingskosten zijn echter wel redelijk zeker, omdat de aanbesteding in beide gevallen al heeft plaatsgevonden. Er kan dus hoofdzakelijk in de sfeer van meer- en minderwerk nog een (materiële) mutatie in de stichtingskosten ontstaan;
- De ontwikkeling van garages in de binnenstad (Forumgarage, abonnementengarages) zijn nog niet in het model verwerkt, omdat de besluitvorming hieromtrent ten tijde van het opstellen van de analyse nog niet in een vergevorderd stadium was. Hiervoor moet in de komende tijd het model worden bijgesteld.

De meerjarenraming van de exploitatie van het Parkeerbedrijf is als volgt:

Meerjarenbegroting parkeerbedrijf								
	Realisatie	Begroting						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigen garages	-787.275	-929.837	-1.276.497	-2.549.231	-3.001.818	-2.245.688	-1.504.453	-648.851
Gehuurde garages	219.657	-17.980	126.827	131.838	137.000	142.319	147.799	153.445
Straatparkeren	2.895.626	2.863.047	2.817.827	2.897.754	2.979.470	2.727.017	2.475.436	2.562.770
Handhaving	17.367	-130.000	-124.000	-117.665	-110.983	-103.941	-96.527	-88.728
Rijwielstallingen	-10.229	-16.000	-15.428	-15.736	-16.051	-16.372	-16.700	-17.034
Kosten P2 en P3	-23.195	-23.275	-47.159	-47.632	-48.115	-48.607	-49.109	-49.621
Algemene kosten	-1.554.329	-1.403.800	-1.702.276	-1.731.322	-1.760.948	-1.791.167	-1.821.990	-1.853.430
Afdrachten concern	-645.000	-687.000	-687.000	-687.000	-687.000	-687.000	-687.000	-687.000
Bijdrage Europapark		-1.900.000						
Totaal	112.622	-2.094.844	-907.705	-2.118.994	-2.508.444	-2.023.439	-1552.544	-628.449

Opgemerkt moet worden dat de cijfers met betrekking tot de exploitatiesaldi in deze tabel niet aansluiten op de cijfers in de begroting 2008, zoals weergegeven in paragraaf III.3 van deze rapportage.

Er ontstaan de komende jaren exploitatietekorten tot een maximum van €2,5 miljoen in 2010. Daardoor wordt ook de reserve negatief. Na 2010 nemen de tekorten af en in 2013 wordt weer een overschot geprognosticeerd. Met de overschotten in de jaren daarna kan volgens de prognoses de reserve in 2018 weer uit de rode cijfers komen.

De ramingen in de nota 'Analyse ontwikkeling Parkeerbedrijf' zijn ruim een halfjaar oud, nog niet is vast te stellen of er zich afwijkingen voordoen. Omdat dit het eerste moment was dat er een meerjarenramingen voor het gehele Parkeerbedrijf is gemaakt kan ook niet worden nagegaan of aannames uit een verder verleden reëel waren.

Het negatieve exploitatiesaldo van de komende jaren wordt bepaald door de lasten als gevolg van de investeringen in nieuwe parkeergarages (Euroborg, Ciboga en Damsterdiep). Zonder de nieuwe parkeergarages zou het Parkeerbedrijf in de jaren 2008 t/m 2013 een positief exploitatiesaldo hebben. Van belang is echter de vraag ook of de investeringen in de parkeergarages op termijn rendabel zijn.

Met betrekking tot die vraag is er een berekening gemaakt voor de lange termijn, waarin de boekwaarde tegenover de opbrengstwaarde is gezet (methodiek van de indirecte opbrengstwaarde). De boekwaarde wordt bepaald door de investeringskosten. De opbrengstwaarde wordt berekend door de opbrengsten en de kosten voor een periode van 40 jaar contant te maken. Deze opbrengstwaarde kan worden vergeleken met de investeringskosten.

Voor alle parkeergarages gezamenlijk is de opbrengstwaarde hoger dan de boekwaarde. Daarbij dient echter één garage, de Euroborg garage, het negatieve saldo van de overige garages goed te maken (het saldo van alle garages tezamen is + €4,6 miljoen, het saldo van de Euroborg garage is + €9,2 miljoen, het saldo van de overige garages is +/- €4,6 miljoen).

De vraag of de investeringen rendabel zijn is dus sterk afhankelijk van de ontwikkeling van één garage, de Euroborg garage: de investering in de Euroborg garage moet de niet of nauwelijks rendabele investeringen in de andere garages (Damsterdiep, Ciboga) goedmaken.

Investeringsbeslissingen parkeergarages

In het algemeen kan gesteld worden dat de beslissingen niet afgewogen worden in het kader van de financiële ontwikkeling van het Parkeerbedrijf en het parkeerbeleid. Er spelen vaak ander elementen een rol. Bij Ciboga en Euroborg was er sprake van met name politieke sturing. Bij de beslissing over de Damsterdiep garage is wel nadrukkelijk gekeken naar de parkeerexploitatie. Dat had tot gevolg dat op basis van gegevens over de parkeervraag het aantal parkeerplaatsen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen is teruggebracht. De Forumgarage gaat de Nabergarage vervangen. Deze ontwikkeling beoogt een positieve bijdrage leveren aan de exploitatie van het Parkeerbedrijf. Bij Ciboga en Euroborg is wat betreft de exploitatie een conservatieve raming van de parkeervraag gebruikt. Er zijn zeker kansen op een gunstiger economische ontwikkeling waardoor de parkeervraag toeneemt.

Uit de raadsstukken kunnen wij niet vaststellen of er per garage een afweging wordt gemaakt tussen zelf exploiteren of overlaten aan de markt. Zo wordt bijvoorbeeld in het stedenbouwkundig plan Damsterdiep (dat door de raad is vastgesteld) gemeld 'de gemeente gaat de parkeergarage, conform de in 2002 gemaakte afspraken, in eigen beheer exploiteren'. Kennelijk wordt uitgegaan van een algemeen uitgangspunt voor het beleid dat nieuwe parkeergarages door de gemeente zullen worden geëxploiteerd.

Conclusie

Naast de beleidsinhoudelijke doelstellingen (optimale bereikbaarheid van de stad, optimale leefbaarheid van de stad), waarop al in voorgaande hoofdstukken is ingegaan, is in de nota 'analyse ontwikkeling Parkeerbedrijf' voor het eerst expliciet een financiële doelstelling toegevoegd: het Parkeerbedrijf dient minimaal kostendekkend te zijn. Het argument dat daarvoor wordt gegeven is 'het geld dat verdiend wordt met winstgevendende onderdelen kan worden ingezet om commercieel niet levensvatbare maar beleidsmatig zeer gewenste initiatieven te realiseren'.

Het uitgangspunt dat het Parkeerbedrijf minimaal kostendekkend dient te zijn is niet onderbouwd vanuit een analyse van voor het beleid noodzakelijke middelen. Het zou in theorie zo kunnen zijn dat een goede uitwerking van de relatie tussen de te bereiken beleidsdoelstellingen en de in te zetten middelen om een hoger budget vraagt dan de inkomsten, die uit het parkeerbeleid gegenereerd kunnen worden. Daarmee beperkt naar ons oordeel de financiële randvoorwaarde de sturingsmogelijkheden van de gemeente met betrekking tot bereikbaarheid en leefbaarheid. Als er zich immers opties voordoen om de beleidsdoelstellingen te realiseren, die meer geld kosten dan het Parkeerbedrijf kan opbrengen, kan niet worden voldaan aan de financiële doelstelling.

Aan de meerjarenraming liggen uitgangspunten ten grondslag, die in de nota op blz. 13 t/m 15 worden aangegeven. Cruciaal in deze uitgangspunten zijn de veronderstellingen met

betrekking tot de opbrengsten, die afhankelijk zijn van de bezettingspercentages van de parkeergarages. Zoals de accountant in zijn beoordeling aangeeft (blz. 12) is ‘de bezetting één van de belangrijkste en onzekere variabelen bij de analyse van de opbrengstwaarde van het parkeerbedrijf’. De nota geeft niet aan op welke gegevens of onderzoeken de prognoses met betrekking tot de bezettingspercentages zijn gebaseerd. Inmiddels hebben wij inzicht gekregen in de onderbouwing van het rekenmodel. Zonder dat wij deze onderbouwing in detail hebben beoordeeld (hetgeen overigens ook al door Ernst & Young is gedaan) maakt het geheel een degelijke indruk. Specifiek met betrekking tot de Euroborg garage hebben wij inzicht gekregen in een onderliggende raming van de parkeervraag, die zeer gedetailleerd is.

Hierboven is aangegeven dat de exploitatie van één parkeergarage, de Euroborg garage, cruciaal is in de meerjarenramingen. De grote afhankelijkheid van de exploitatie van met name één garage maakt duidelijk welke meerjarige risico’s in de exploitatie van het Parkeerbedrijf aanwezig zijn als het gaat om de vraag of de opbrengsten voldoende zijn om de gemaakte kosten goed te maken en welke onzekerheden ten aanzien van de financiële uitkomsten hieruit voortkomen. Deze onzekerheden zijn in de nota wel benoemd en ook de accountant besteedt er veel aandacht aan. Als tegenvallers in de exploitatie van de garages zich gaan voordoen zal het vele jaren langer duren voordat het Parkeerbedrijf uit de rode cijfers komt.

Gelet op deze risico’s onderschrijven wij het advies van Ernst & Young in hun rapport ‘Beoordeling notitie analyse ontwikkeling parkeerbedrijf van de gemeente Groningen’: ‘Wij adviseren de gemeente Groningen vanwege de toenemende omvang van het Parkeerbedrijf jaarlijks de (bestuurlijke) informatievoorziening opnieuw in te richten en bijvoorbeeld een afzonderlijke rapportage rondom het Parkeerbedrijf op te stellen.’

Deel III

Informatievoorziening aan de raad

*Onderzoek uitvoering parkeerbeleid
Blad 34 van totaal 63 bladen*

III.1 Normstelling

De norm die gehanteerd wordt is de actieve informatieplicht. Daarmee wordt bedoeld de verplichting voor zowel het college als de burgemeester (als afzonderlijk bestuursorgaan) om eigener beweging aan de raad al die informatie te verschaffen, die de raad nodig heeft om zijn duale taken ‘kaderstelling’ en ‘controle’ naar behoren te kunnen vervullen. Deze norm kan als volgt worden uitgewerkt:

1. Het college voorziet de raad van alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft;
2. Het college informeert de raad op korte, bondige wijze en op hoofdlijnen en geeft daarbij aan welke achterliggende stukken bestaan en waar deze ter inzage liggen;
3. Het college informeert de raad tijdig;
4. Wanneer belangen van derden of de eigen onderhandelingspositie van de gemeente zich verzet tegen het in volle omvang verstrekken van informatie, zal het college de raad zo veel mogelijk op hoofdlijnen informeren;
5. Het college voorziet de raad in ieder geval van informatie, wanneer sprake is van de volgende omstandigheden:
 - a. Het gaat om een politiek relevant onderwerp of situatie. Daarvan is sprake wanneer:
 - i. het een politiek keuzevraagstuk betreft;
 - ii. het onderwerp leeft in de samenleving;
 - iii. de raad over het onderwerp gaat of wil gaan;
 - iv. sprake is van inhoudelijke politieke profileringmogelijkheden;
 - v. voor het onderwerp media-aandacht bestaat.
 - b. Het onderwerp is complex, omdat sprake is van:
 - i. groot aantal actoren/belanghebbenden;
 - ii. groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden.
 - c. Er is sprake van een bestuurlijk risico doordat:
 - i. het een conflict betreft met een andere overheid;
 - ii. het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten;
 - iii. sprake is van een conflict bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie;
 - iv. financiële belangen van de gemeente in het geding zijn.

III.2 Analyse relatie raad en college

Een van de onderzoeksvragen is in hoeverre het college de raad voldoende heeft geïnformeerd. In bijlage 5 is een compilatie opgenomen uit raadsstukken met betrekking tot het parkeerbeleid. Het gaat om een lange reeks van stukken waarin de voornemens met betrekking tot het parkeerbeleid worden geschetst.

Het college heeft in de verschillende beleidsstukken aangegeven dat zij de raad structureel zou informeren over de ontwikkelingen betreffende het parkeren. Deze structurele periodieke rapportages zijn echter nimmer van de grond gekomen. Het is gebleven bij incidentele rapportages. Opvallend is echter dat de raad er ook nooit meer om heeft gevraagd. Hierdoor is

een situatie ontstaan dat het college het initiatief bij de raad laat (deze moet erom vragen, maar doet het niet) en de raad die bij het college laat (die moet het aanleveren, maar als dat niet gebeurt wordt er ook niet om gevraagd). Gelet op de norm van de actieve informatieplicht van het college moet geconstateerd worden dat het college in gebreke blijft.

Feitelijk wordt er immers alleen gerapporteerd als er een wettelijke verplichting toe bestaat (nieuw beleid, nieuwe regelgeving of kredietaanvraag), of als er bijzonderheden zijn. Een dergelijke opstelling is voldoende als het parkeerbeleid er uitsluitend op is gericht om een parkeerprobleem op te lossen. In dat geval geldt dat de resultaten van het beleid worden afgemeten aan de mate waarin zich nog parkeerproblemen voordoen. Parkeerbeleid is in dat geval een statisch beleidsonderwerp. Dit is echter niet de feitelijke situatie.

Als we uitsluitend kijken naar de wettelijke verplichtingen, dan heeft het college de raad voldoende geïnformeerd. De raad heeft de beleidskaders vastgesteld. Op basis daarvan is regelgeving opgesteld, waarbij de raad haar deel van de besluiten heeft genomen. Ook het college, heeft haar deel van de besluiten genomen. Deze besluiten zijn in lijn met het door de raad vastgestelde beleid. De ontwikkeling en verwerving van gebouwde parkeerplaatsen past binnen de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid. Formeel hoeft de raad in dat kader uitsluitend betrokken te zijn, als voor die verwerving een krediet wordt aangevraagd. In de voorkomende gevallen is dat ook gebeurd.

Conclusie

Als met parkeerbeleid daadwerkelijk wordt beoogd om te sturen in het parkeergedrag van meerdere doelgroepen, en het daarmee feitelijk onderdeel is van het mobiliteitsbeleid, dan blijft het beleid en gedrag in ontwikkeling. Een dergelijke dynamiek verhoudt zich niet met de wijze waarop de raad op dit moment wordt betrokken bij de ontwikkeling van en de controle op het beleid. Feitelijk worden besluiten genomen op basis van de aanwezigheid van parkeerproblemen, maar niet op de gewenste resultaten van het beleid. Het is onvoldoende om de resultaten van het Parkeerbedrijf alleen in financiële zin te verwerken in de jaarverslagen van de overkoepelende dienst. Naast een financiële weergave is ook een inhoudelijke weergave van de resultaten noodzakelijk om het beleid te kunnen sturen en te kunnen controleren, mede gelet op de actieve informatieplicht van het college.

Strikt formeel gezien is de raad op alle (wettelijk) noodzakelijke punten betrokken bij het vaststellen en uitwerken van het parkeerbeleid. Aan de minimum betrokkenheid is voldaan. Het lijkt alsof het college zich daarmee op het standpunt stelt dat zolang er zich geen bijzonderheden voordoen de raad niet extra hoeft te geïnformeerd. De toegezegde jaarlijkse rapportages van het parkeerbedrijf zijn er nimmer gekomen. De raad heeft er ook nooit meer om gevraagd.

Het verdient aanbeveling om met betrekking tot het onderwerp parkeren meer communicatie te laten plaatsvinden tussen college en raad dan op basis van wet en regelgeving noodzakelijk is. Het betreft een dynamisch onderwerp, waarbij het van belang is de ontwikkelingen te volgen en zo nodig te kunnen bijsturen. Hoewel deze taak voornamelijk bij het college ligt, zal ook de raad inzicht moeten hebben in deze ontwikkelingen, ten einde haar controlerende

taak te kunnen uitvoeren en gefundeerde beslissingen te kunnen nemen over capaciteit, regels en tarieven.

Een eigen jaarrapportage van het Parkeerbedrijf, waarin zij inzicht geeft in het gebruik van de parkeerplaatsen door de verschillende doelgroepen en de financiële resultaten verantwoordt is op zijn plaats. Een dergelijke rapportage kan als onderbouwing dienen bij beslissingen over capaciteit, regels en tarieven.

Het Parkeerbedrijf beschikt reeds over veel informatie. Het ontsluiten van deze informatie brengt een investering met zich mee. Door dit op een structurele wijze vorm te geven levert dit in een later stadium voordeel op in de vorm van meer inzicht in het parkeergedrag en de gevolgen daarvan op de kosten en opbrengsten.

Zoals in het voorgaande gesteld ontbreekt een deel van de noodzakelijke informatie. Deze kan aanvullend worden vergaard door jaarlijks parkeertellingen uit te voeren, waarbij op maatgevende momenten op basis van het betaalbewijs per straat(deel) het gebruik van parkeerplaatsen in kaart wordt gebracht.

III.3 Financiële informatievoorziening

Tot augustus 2007 heeft het de raad aan een samenhangend financieel beeld van het parkeerbeleid ontbroken.

De cijfers van het Parkeerbedrijf waren opgenomen in de cijfers van de dienst RO/EZ. In de gemeentebegroting wordt de financiële informatie over het Parkeerbedrijf opgenomen op het totaalniveau. Zo bijvoorbeeld in de begroting 2008:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten Parkeerbedrijf	9.142	9.456	10.153	10.560	10.982	11.420
Baten Parkeerbedrijf	9.994	9.854	9.993	10.376	10.773	11.186
Saldo voor reserve mutaties	852	398	-/- 160	-/- 184	-/- 209	-/- 234

In de cijfers op een zo'n hoog aggregatieniveau wordt alleen de omslag zichtbaar van een positief saldo naar een negatief saldo. Er is echter geen enkele aanduiding wat hiervan de oorzaak is.

Een eerste, maar beperkte, aanzet tot gedetailleerdere informatie werd gegeven in de tarievennota, waarin op onderdelen de saldi in 2005 werden weergegeven:

	Kosten	Opbrengsten	Kostendekking
Straatparkeren	3.344.000	5.795.000	
Parkeerterreinen	192.000	136.000	
Buurtstallingen	181.000	346.000	
Parkeergarages	2.730.000	2.345.000	
Algemeen	1.219.000	83.000	
Totaal productgroep	7.666.000	8.705.000	114%

Daarbij is aangegeven dat integrale kostentoekening niet is doorgevoerd tot op het niveau van deelproducten. Aan de afzonderlijke deelproducten zijn geen organisatiekosten (salarissen, overhead enz.) toegerekend. Deze kosten zijn getotaliseerd weergegeven onder 'Algemeen'. De kostendekking is gestegen van 97% in 2002 naar 114% in 2005.

Pas in de nota 'Analyse ontwikkeling Parkeerbedrijf' van 17 augustus 2007 wordt gedetailleerde financiële informatie gegeven. Het contrast met de informatievoorziening uit de voorliggende periode is groot.

De vraag in hoeverre de financiële gevolgen van investeringen voor de raad in beeld worden gebracht (bijvoorbeeld de keuze om een parkeergarage of in eigendom te hebben, of te exploiteren, of te beheren, of een combinatie van deze mogelijkheden) is ook relevant om de financiële informatievoorziening te beoordelen. Bij investeringsbeslissingen hoort een kredietaanvraag aan de raad. Er is echter geen verplichting voor het college om de parkeerexploitatie aan de raad voor te leggen. Naast de kredietaanvragen hebben wij in de brief van het college aan de raad van 14 januari 2003 in bijlage 4 een risicoanalyse voor de parkeergarage Euroborg aangetroffen en in het raadsvoorstel RO 07.1384020 met betrekking tot de uitvoering van de herontwikkeling Damsterdiep is aangegeven dat de parkeerexploitatie

voor de raadsleden ter inzage is gelegd. Ten aanzien van de Ciboga garage hebben we geen informatie aan de raad aangetroffen met betrekking tot de parkeerexploitatie.

Conclusie

De raad wordt niet apart geïnformeerd over de bedrijfsvoering van het parkeerbedrijf. In de nota 'Parkeren op z'n plek' uit 2002 is dat wel toegezegd: 'De ontwikkeling van de kwaliteit van het Parkeerbedrijf, met daaraan gekoppeld de financiële positie van het parkeerbedrijf jaarlijks ter bespreking aan de raad voorleggen. Nog dit jaar zal ook de informatievoorziening worden verbeterd. Twee keer per jaar zal middels de zogenaamde tussentijdse rapportages (turap) inzicht worden geboden in de exploitatie, de investeringen en de financiering van het parkeerbedrijf.'

De toezeggingen uit de nota met betrekking tot het periodiek aanleveren van financiële en inhoudelijke resultaten van het parkeerbedrijf zijn niet uitgevoerd. De raad heeft er overigens ook nooit meer om gevraagd. Ook het uitvoeringsprogramma, zoals dat is opgenomen in de genoemde nota is er niet gekomen. Informatievoorziening geschiedt via de reguliere tussenrapportages van de dienst RO/EZ.

Naar ons oordeel is de gemeenteraad in het verleden niet adequaat geïnformeerd over de financiële aspecten van het Parkeerbedrijf. Met name geldt dat voor de periode vanaf het moment dat het Parkeerbedrijf exploitant werd van parkeergarages (2003) tot de aanbidding aan de raad van de notitie 'Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf' (2007).

Er is hier een parallel te trekken met de conclusie in het deelonderzoek 'sturing en beheersing dienst RO/EZ', dat in 2007 is uitgevoerd in het kader van het onderzoek naar de sturing en beheersing en naar de bedrijfscultuur bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken: 'Opvallend is dat er geen goed evenwicht is tussen de beschikbare hoeveelheid informatie achteraf en de hoeveelheid informatie vooraf. Voor de informatievoorziening achteraf bestaan vele rapportages. Al deze informatievoorziening is gericht op verantwoording, maar politiek-bestuurlijk is invloed vooraf meer van belang. In die zin is het evenwicht zoek. Er is een veelheid aan rapportages achteraf, terwijl de informatievoorziening vooraf duidelijk tekortschiet.'

Doelstellingen formuleren

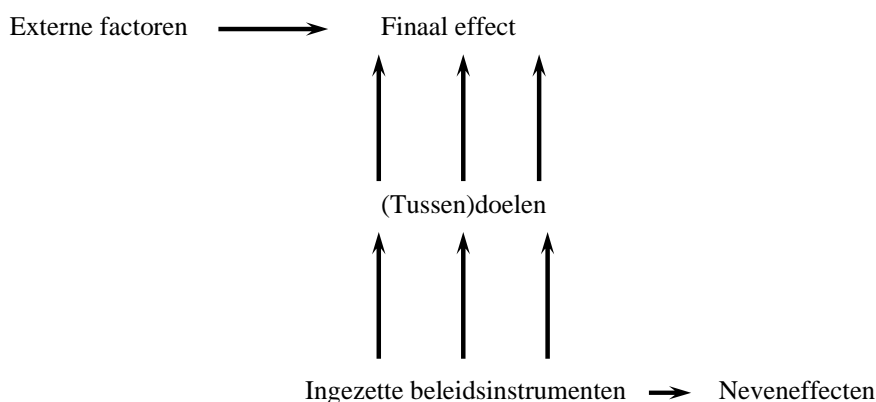
Deze bijlage is een nadere uitwerking van paragraaf I.1 (normstelling voor de beoordeling van het beleid). Voor de uitwerking van een beleidstheorie moeten de volgende stappen worden gezet.

Stap 1: Breng het beleidsprobleem in kaart

Waarom: de beleidsdoelstellingen staan centraal. Uitdaging daarbij is het koppelen van middelen, instrumenten en doelen. Dit ter verbetering van de externe sturing (gemeenteraad) en interne sturing en beheersing.

Hoe: inzicht in het beleidsprobleem wordt verkregen door de relatie tussen instrumenten, tussendoelen en einddoel enerzijds en externe factoren en neveneffecten anderzijds in kaart te brengen. Maak gebruik van het model van de doelenboom om het denken te structureren en 'gaten' zichtbaar te maken.

doelenboom



Vragen die hierbij gesteld kunnen worden:

1. Wat willen we uiteindelijk (in de samenleving) bereiken? Dit is het beoogd finaal effect. Beseft wordt dat niet altijd sprake is van beoogde effecten in de maatschappij. De beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de overheidsorganisatie zelf. Wat is de bestaande c.q. de op enig moment verwachte situatie, wat is de (op enig moment) gewenste situatie?

2. Een tussendoel levert een bijdrage aan het beoogd finaal effect of geven een indicatie van het bereiken van het beoogd finaal effect (zie verder box 1). Is er sprake van tussendoelen? Zijn die ook opgenomen?
3. Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om (via de tussendoelen) het beoogd finaal effect te bereiken?
4. Welke factoren werken in op het finaal effect, maar zijn niet beïnvloedbaar?
5. Wat zijn de niet beoogde effecten van de inzet van de beleidsinstrumenten?
6. Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen het probleem moet worden opgelost (zoals Europese wet- en regelgeving en binnen bepaalde tijd)?

Stap 2: Toets de formulering van de (algemene en nader geoperationaliseerde) beleidsdoelstellingen

Waarom: bezien of de doelstellingen volledig en juist zijn geformuleerd.

Hoe: toetsing aan de SMART-criteria; bekijk per doel of het voldoet aan de criteria en formuleer eventuele verbeterpunten als blijkt wanneer de doelformulering niet aan de criteria voldoet.

Criteria

S (specifiek) *Resultaataannames moeten voortvloeien uit de geformuleerde problemen.*

Tips:

- Probeer enkelvoudige reeksen te formuleren: een probleem, bijbehorend resultaat en bijbehorende resultaatmeting
- Rafel de probleemformulering uiteen en formuleer het probleem waarvoor een (meetbare) oplossing gevonden moet worden

M (meetbaar) *Resultaataannames dienen meetbaar en/of toetsbaar te zijn.*

Tips:

- Gebruik eenduidige begrippen
- Gebruik geen termen als meer-minder-beter, wanneer daaraan geen meetbare eenheden of streefcijfers (bijvoorbeeld percentages) zijn gekoppeld

A (acceptabel) *De resultaataannames (evenals de probleembeschrijving en de analyse) moeten acceptabel en logisch zijn voor alle partijen.*

Tips:

- Alle partijen dienen het eens te zijn over de probleemformulering en de gekozen oplossingsrichting
- Alle partijen dienen baat te hebben bij het realiseren van de resultaataannames en deze dienen niet strijdig met elkaar te zijn
- Zorg er voor dat de resultaataannames, onderschreven door alle partijen, passen binnen de daarvoor afgesproken budgetten

R (realistisch)

De resultaataanname (evenals de probleembeschrijving) moet haalbaar en realistisch zijn.

Tips:

- Alle partijen dienen het eens te zijn over de objectieve haalbaarheid van afspraken, maar ook over de subjectieve haalbaarheid daarvan
- Formuleer – indien nodig – de minimale condities waaronder de resultaten gemeten kunnen/gaan worden (situatie, hulpmiddelen, voorwaarden, gegevens over de 0-situatie en dergelijke)
- Formuleer de minimum prestaties, in relatie tot te verwachten omstandigheden

T (tijdgebonden)

Benoem de tijdsperiode waarop de resultaten worden verwacht.

Tips:

- Verbind resultaatverwachtingen aan een concreet tijdschema
- Benoem tussentijdse producten (fasering)

Basisbeleidsmodellen parkeren⁴

Deze bijlage is een nadere uitwerking van hetgeen in paragraaf I.2 wordt gesteld over basisbeleidsmodellen. Een basisbeleidsmodel vormt een hulpmiddel om het in het verleden ingezette parkeerbeleid te reconstrueren. Een dergelijk beleidsmodel is echter altijd een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Daarom kunnen ook niet alle relevante beleidsaspecten worden meegenomen. De uitwerking van het beleid in ondermeer parkeerareaal en instrumenten hoeft om die reden ook niet herkenbaar te zijn in de praktijk.

In de volgende tabel zijn de verschillende aspecten per model uitgewerkt.

Aspecten		Economisch/Bereikbaarheidsmodel	Milieumodel	Financieel model
<i>Beleid</i>	Omschrijving	Behoud en versterking van belangrijke economische centra/gebieden in de gemeente	Beperking van niet noodzakelijk autogebruik ter verbetering van woon- en leefmilieu	Realiseren van winst ten behoeve van Mobiliteitsfonds van waaruit mobiliteits-projecten worden gefinancierd
	Doelstellingen	Maximalisatie van parkeervoorzieningen	Realiseren van <ul style="list-style-type: none"> • Autoluw gebied, • Auto loos of • Blik van de straat of • Alternatieven hiervoor 	Winstmaximalisatie
	Functionaliteit gebied	• Werkfunctie	• Voetgangers-vriendelijk	Uitgangspunt belangrijke

(vervolg op de volgende bladzijde)

⁴ Bron: Evaluatie parkeerbeleid gemeente Zeist, Deloitte & Touche Bakkenist, 2002

Aspecten		Economisch/Bereikbaarheidsmodel	Milieu-model	Financieel model
		<ul style="list-style-type: none"> • Bezoekersfunctie 	gebied	verkeersstromen. m.n. in gebieden met <ul style="list-style-type: none"> • Werkfunctie • Bezoekersfunctie
	Doelgroepen	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsleven/winkels • Bezoekers 	• Bewoners	<ul style="list-style-type: none"> • Bezoekers
	Opmerkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Voor ieder goed bereikbaar zijn • Zo min mogelijk loopafstand winkels 		
<i>Parkeerareaal</i>	Parkeerplekken	Zoveel mogelijk parkeerplekken beschikbaar hebben	Zoveel mogelijk garageplaatsen buiten centrum beschikbaar hebben	Betaald parkeren in zoveel mogelijk delen van de gemeente
	<ul style="list-style-type: none"> • Straatplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk kort parkeerplaatsen bij economische bedrijvigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Zo min mogelijk of geen parkeerplaatsen op straat en in betreffende gebied • Maximale parkeertijd vaststellen 	Zoveel mogelijk straatplaatsen waar verkeersstromen zijn
	<ul style="list-style-type: none"> • Garageplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk parkeerplaatsen bij economische bedrijvigheid • Parkeren zonder tijdslimiet 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximaal aantal plaatsen in garages aanbieden • Parkeren zonder tijdslimiet 	Zoveel mogelijk garageplaatsen waar verkeersstromen zijn
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunninghoudersplaatsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsleven/winkels • Bewoners • Afhankelijk vraag gedeelde plaatsen 		Beperkt aantal vergunningplaatsen
	<ul style="list-style-type: none"> • Fietsenstallingen 		<ul style="list-style-type: none"> • Groot aantal bewaakte fietsenstallingen voorhanden hebben 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere plaatsen (invaliden/artsen) • Gratis plaatsen • Transferia/P&R-terreinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Benodigd aantal + • Parkeerschijfzone 	<ul style="list-style-type: none"> • Benodigd aantal + (aan rand van centrum) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt aantal
	Alternatieven		Met name maximaal aantal plaatsen buiten betreffende gebied en aan rand gemeente aanbieden	
			O.a. goede fiets- en openbaarvervoer voorzieningen voorhanden hebben, vervoersmanagement	
<i>Parkeerinstrumenten</i>	Bewegwijzering	Maximale bewegwijzering	Maximale bewegwijzering	Bewegwijzering
	Tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningen relatief goedkoop • Bij tarifiering kijken naar concurrerende buurgemeenten 	Gedifferentieerd tarief: <ul style="list-style-type: none"> • Straatparkeren: hoog tarief • Garageparkeren: gemiddeld tarief • Transferium/P&R/fietsstallingen: relatief laag tarief 	Gebaseerd op dekking van de kosten + winsttopslag
	Parkeerduur	<ul style="list-style-type: none"> • Straatparkeren bij winkels aan tijdslimiet gebonden 		
	Wijze van betalen	<ul style="list-style-type: none"> • Vooraf betalen • Real time 	<ul style="list-style-type: none"> • Real time 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooraf betalen • Real time
	Anti-parkeervoorzieningen		Met name in en aan rand van centrum	
<i>Handhaving</i>		Integrale handhaving	Stringente en integrale handhaving (met name in betreffende gebied en in schil daaromheen)	Stringente en integrale handhaving +

Aspecten		Economisch/Bereikbaarheidsmodel	Milieu-model	Financieel model
		<ul style="list-style-type: none"> • Naheffingsaanslagen • Wet Mulder-bonnen • Wegslepregeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Naheffingsaanslagen • Wet Mulder-bonnen • Wegslepregeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Naheffingsaanslagen • Wet Mulder-bonnen • Wielklem • Wegslepregeling
<i>Financiën</i>		Realisatie beleidsdoelstellingen is primair en de daarbijbehorende kosten zijn secundair	Realisatie beleidsdoelstellingen is primair en de daarbijbehorende kosten zijn secundair	Winstmaximalisatie en kostenefficiëntie

Bevoegdheden college en raad bij besluitvorming parkeerregulering

Deze bijlage is een nadere uitwerking van hetgeen in paragraaf I.3 wordt gesteld over de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college. Om parkeerbelastingen te kunnen toepassen dient de gemeente regels vast te stellen. De wetgeving (met name de Gemeentewet) stelt daar een aantal eisen aan. Daaruit blijkt ook dat zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders daarbij hun eigen bevoegdheden hebben. Zo moet de gemeenteraad de tarieven vaststellen. Hetzelfde geldt voor de kaders van het beleid. Het college is het bevoegd gezag voor het aanwijzen van de plaatsen waar betaald parkeren van kracht is, aan te geven hoe moet worden betaald en de spelregels vast te stellen voor de verdeling van de parkeervergunningen. Tevens is zij het bevoegd gezag voor het vaststellen van de tarieven ‘achter de slagboom’.

De totale regelgeving bestaat uit 5 besluiten⁵:

- A. Verordening parkeerbelastingen;
- B. Parkeerverordening;
- C. Aanwijzingsbesluit en
- D. Uitwerkingsbesluit;
- E. Privaatrechtelijke Parkeertarieven.

A. *Verordening Parkeerbelastingen*

De Verordening Parkeerbelastingen is de basis voor de toepassing van betaald parkeren. Hierin wordt bepaald **dat** de gemeente betaald parkeren toepast. Tevens is hierin bepaald **wat** betaald parkeren inhoudt, en **hoeveel** de verschillende ‘parkeerproducten’ gaan kosten. Deze verordening moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. In de Gemeentewet is aan het college van burgemeester en wethouders opgedragen om op basis van deze verordening (Gemeentewet artikel 225, lid 1a) de plaats, tijdstip en wijze voor het betaald parkeren te bepalen.

B. *Parkeerverordening*

In de Parkeerverordening is geregeld dat de gemeente werkt met parkeervergunningen, en dat het plaatsen van voorwerpen op parkeerplaatsen is verboden. Het gaat hier om de kaders van het beleid. Het college van burgemeester en wethouders krijgt de mogelijkheid om nadere regels te stellen. Ook de parkeerverordening wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

C. *Aanwijzingsbesluit*

⁵ De naamgeving van bovengenoemde besluiten kan per gemeente verschillen.

In het aanwijzingsbesluit worden de locaties aangewezen waar parkeerbelasting wordt geheven. Zonder deze aanwijzing door het college is het niet mogelijk om parkeerbelasting te heffen. Zoals eerder is beschreven kan het uitsluitend gaan om parkeerplaatsen op de openbare weg of op een openbaar terrein, zolang dat niet is afgesloten door een slagboom, hek of iets dergelijks. Dit besluit wordt vastgesteld door het college en vindt zijn grondslag in de Verordening Parkeerbelastingen en kan daarop pas na vaststelling van deze verordening door het college worden besloten. Ook is het mogelijk om de plaatsen aan te wijzen in de Verordening Parkeerbelastingen door de Gemeenteraad. Dit heeft als voordeel dat de Gemeenteraad stuurt waar parkeerbelastingen worden geheven, maar als nadeel dat minder snel kan worden gehandeld bij gewenste uitbreiding of inkrimping van het areaal.

D. Uitwerkingsbesluit

Naar aanleiding van de bepalingen uit de Verordening Parkeerbelastingen en de Parkeerverordening heeft het college de opdracht om nadere regelgeving uit te werken. Zij doet dat in een Uitwerkingsbesluit. In dit besluit krijgt de wijze waarop betaald parkeren in een gemeente toepassing vindt feitelijk vorm. Zo kan het college in dit besluit verschillende ‘parkeerproducten’ (zoals *bewonersvergunning*; *bezoekersvergunning*; *06-parkeren* et cetera) opnemen als instrument om het parkeren in de gemeente en het betalen daarvoor te optimaliseren. De tarieven voor dergelijke producten stelt de raad vast in de Verordening Parkeerbelastingen.

E. Privaatrechtelijke parkeertarieven

Op straat wordt betaald parkeren gerealiseerd met parkeerbelastingen. Daarnaast kan de gemeente ook eigenaar zijn van een aantal parkeergarages en -terreinen die zijn afgesloten met slagbomen. Hier kan geen parkeerbelasting worden geheven. Voor deze locaties treedt de gemeente niet op als bestuursorgaan, maar als rechtspersoon. De gemeente exploiteert garages, zoals ook commerciële partijen dat doen. Zij heeft daarbij dezelfde rechten en plichten als deze partijen. De bepalingen ten aanzien van parkeerbelastingen zijn niet van toepassing op deze locaties. Omdat de gemeente bij de exploitatie optreedt als ondernemer, moet zij voor dit deel de regels voor ondernemers hanteren, zoals een BTW boekhouding voeren. De tarieven van de parkeergarages hebben een relatie met de tarieven op straat. De bevoegdheid voor het vaststellen van de tarieven voor deze parkeervoorzieningen ligt krachtens artikel 160 lid 1 e van de Gemeentewet bij het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan alleen adviseren over de tarieven, mits artikel 169 van de Gemeentewet van toepassing wordt verklaard. De betreffende tarieven zijn opgenomen in een apart besluit:
Privaatrechtelijke Parkeertarieven

Het toepassen van niet-fiscale maatregelen (parkeerverbod, blauwe zone, aanwijzen doelgroepenplaatsen et cetera) is een bevoegdheid die bij het college van burgemeester en wethouders ligt.

In de volgende tabel zijn de belangrijkste punten samengevat.

		Publiek rechtelijk		Privaat rechtelijk
		Niet fiscaal	Fiscaal	
Wetgeving	Grondslag Wegenverkeerswet en RW 1990	Grondslag Gemeentewet artikel 225		Grondslag Burgerlijk wetboek
	Maatregelen die het parkeren reguleren: - Parkeerverbod - Blauwe Zone (parkeerduurbeperking) - Stopverbod - Plaatstoewijzing (Autodate, taxi etc.) - Gehandicaptenparkeervoorzieningen (kaarten en plaatsen) - Ontheffingen mogelijk	A (aan de meter of met 06) een belasting ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het college te bepalen plaats, tijdstip en wijze	B (met een vergunning) een belasting ter zake van een van gemeentewege verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze	Betalen van een dienst (gunst), het parkeren op een privaat terrein - Gemeente of derde als ondernemer - Veel differentiatie mogelijk naar plaats, tijdstip, tijdsduur, gebruiker, kleur etc.... - Geen belasting, maar vergoeding voor gebruik faciliteit - BTW-plichtig
	Geen criteria voor ontheffingen Tarief van ontheffing is leges tarief	Tarief afhankelijk van: Het tijdstip dat er wordt geparkeerd De parkeerduur De locatie van de parkeerplaats De grootte van de auto (ingenomen weg oppervlakte) geen ontheffingen mogelijk		Tarief is vrij; bepalende factoren: doelstelling van parkeervoorziening kostendekkendheid/winstdoelstelling concurrentie met straat of andere garages
Waar? Op voor openbaar verkeer openstaande wegen; ook op "eigen terrein" mogelijk Vrijstelling? neen, wel ontheffingen Sanctie? Boete opgelegd door politie of BOA. Hoogte afhankelijk van overtreding Wie? Politie of gemeentelijke BOA is verantwoordelijk voor handhaving; inkomsten naar justitie	Waar? Op voor openbaar verkeer openstaande wegen; ook op "eigen terrein" mogelijk Vrijstelling? voor generieke doelgroepen waarop regulering niet gewenst is (gehandicapten; hulpdiensten). Gelijkheidsbeginsel is maatgevend Sanctie? Naheffingsaanslag + tarief 1 uur parkeren. 2007 maximaal € 48 + € 2,20 Wie? gemeente is verantwoordelijk voor handhaving. Inkomsten vloeien naar gemeente	Waar? Op afgesloten weggedeelten, terreinen en garages (= na de slagboom) Vrijstelling? Door de ondernemer te bepalen Sanctie? niet van toepassing; kosten moeten worden voldaan voor het uitreiden van de voorziening Wie? Ondernemer, middels debiteurenbeheer		
Gemeenteraad: Beleidskader	Beleidskader in de gemeente; vaststellen door gemeenteraad			
	1. Verordening Parkeerbelastingen waarin: - Dat de gemeente het doet - Wat het inhoud - Hoeveel belasting betalen - dat het college moet bepalen waar van kracht	2. Parkeerverordening waarin: - dat de gemeente werkt met vergunningen - dat het college nadere regels moet formuleren - dat het plaatsen van voorwerpen op parkeerplaatsen verboden is		
College van B&W: Uitvoering	Uitvoering in de gemeente; vaststellen door College van B&W			
	Verkeersbesluit Aanwijzingsbesluit waarin opgenomen: - Waar betaald parkeren volgens A (aan de meter of met 06) - Waar betaald parkeren volgens B (met een vergunning) Uitwerkingsbesluit waarin opgenomen: - Producten (soorten vergunningen) en criteria - Wijze van betalen - Aantallen uit te geven vergunningen - Vergunninggebieden		Besluit privaatrechtelijke parkeertarieven grondslag art. 160 gemeentewet; adviserende rol raad mogelijk via art. 169 lid 4 gemeentewet	

Systematiek voor het bepalen van de parkeerbehoefte

Deze bijlage is een nadere uitwerking van hetgeen in paragraaf I.3 wordt gesteld over het bepalen van de parkeerbehoefte. Het bepalen van de parkeerbehoefte geschiedt op basis van parkeernormen of parkeertellingen. Over de toepassing van parkeernormen bestaat soms enige verwarring. Parkeernormen zijn bedoeld om het aantal parkeerplaatsen bij *nieuwe* functies te bepalen. Parkeernormen zijn daarom niet van toepassing op *bestaande* functies. Voor de laatste is het feitelijk gebruik maatgevend. Onderstaand rekenvoorbeeld illustreert dit.

De parkeernorm voor woningen is 1,5 parkeerplaats per woning. Als er 100 woningen worden gebouwd is de normatieve parkeerbehoefte $1,5 \times 100 = 150$ parkeerplaatsen. In de meeste gevallen bestaat een project uit meer functies. Ook voor deze functies apart kan de normatieve behoefte worden berekend. Opgeteld leidt dit tot de totale normatieve behoefte. Naast de 100 woningen bestaat de ontwikkeling ook uit een supermarkt van 5.000 m2 BVO en een kantoor van 10.000 m2 BVO. De totale normatieve behoefte is 445 parkeerplaatsen. In onderstaande tabel is de berekening terug te vinden.

	omvang	eenheid	norm		normatieve per behoefte
woningen	100	stuks	1,5	stuk	150
supermarkt	5.000	m2 BVO	3,5	100 m2 BVO	175
kantoor	10.000	m2 BVO	1,2	100 m2 BVO	120
					445

Tabel 1. Berekening normatieve behoefte

Bovenstaande berekening houdt geen rekening met dubbelgebruik. Onder dubbelgebruik wordt verstaan dat een parkeerplaats in de tijd door meerdere gebruikers kan worden gebruikt. Zo staan in dit voorbeeld doordeweeks veel auto's van werkenden geparkeerd, terwijl dit in het weekeinde met name bezoekers van de supermarkt en bewoners zijn. Op maatgevende momenten is op basis van de gemiddelde aanwezigheid de normatieve behoefte te corrigeren op dubbelgebruik.

	normatieve behoefte	aanwezigheidspercentage			aanwezigheid absoluut		
		werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag	werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag
woningen	150	60%	100%	60%	90	150	90
supermarkt	175	70%	20%	100%	123	35	175
kantoor	120	100%	0%	0%	120	0	0
	445				333	185	265

Tabel 2. Berekening dubbelgebruik

Uit de berekening blijkt dat er geen 445 parkeerplaatsen nodig zijn, maar 333. Dit komt omdat in de avond en op zaterdag geen auto's voor het kantoor aanwezig zijn. Op de doordeweekse middag is dat wel het geval, maar dan zijn niet alle bewoners aanwezig, en zijn ook de niet alle plaatsen voor de supermarkt in gebruik.

In onderstaande tabel is op basis van parkeernormen berekend hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn bij **500 bestaande** woningen. In dat geval zijn er 935 parkeerplaatsen nodig. In dit geval is ook niet meer de werkdagmiddag maatgevend, maar de werkdagavond.

	normatieve behoefte	aanwezigheidspercentage			aanwezigheid absoluut		
		werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag	werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag
bestaande							
woningen	750	60%	100%	60%	450	750	450
woningen	150	60%	100%	60%	90	150	90
supermarkt	175	70%	20%	100%	123	35	175
kantoor	120	100%	0%	0%	120	0	0
	1195				783	935	715

Tabel 3. Berekening gebruik op basis van uitsluitend parkeernormen

Uit tellingen blijkt dat het autobezit 50% is. De groei van het autobezit bedraagt gemiddeld 1,6% per jaar. Over 5 jaar zijn er $250 \times (1+1,6\%)^4 = 266$ parkeerplaatsen voor de bestaande woningen nodig. Het normatief aantal parkeerplaatsen is zodoende 711 parkeerplaatsen en het voor dubbelgebruik gecorrigeerde aantal 492 parkeerplaatsen.

	normatieve behoefte	aanwezigheidspercentage			aanwezigheid absoluut		
		werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag	werkdag middag	werkdag avond	zaterdag middag
bestaande							
woningen	266	60%	100%	60%	160	266	160
woningen	150	60%	100%	60%	90	150	90
supermarkt	175	70%	20%	100%	123	35	175
kantoor	120	100%	0%	0%	120	0	0
	711				492	451	425

Tabel 4. Opstelling parkeerbehoefte:

- bestaand gebruik areaal voor huidige functies bestaand
- normen voor nieuwe functies

Het verschil met de methodiek die uitgaat van uitsluitend normen bedraagt in dit voorbeeld 291 parkeerplaatsen. Als deze gerealiseerd zouden worden is de kans aannemelijk dat deze leeg blijven staan.

De wijze waarop wordt omgegaan met parkeernormen en met parkeertelling is bepalend voor de prognose van de parkeercapaciteit. Zo leidt te hoge parkeernorm tot een overcapaciteit en een te lage parkeernorm tot een parkeerprobleem. De hoogte van parkeernormen hangen tevens af van zaken het voorgestane beleid in een gemeente, het parkeertarief etcetera.

Raadsstukken met betrekking tot het parkeerbeleid⁶

Meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer 1999-2002 (15 maart 1999)

Hoofdpijnen van beleid

- Voor het binnenstedelijk gebied is een sterke inzet op openbaar vervoer en fiets in combinatie met een stringent parkeerbeleid noodzakelijk
- De invoering van betaald parkeren in de complete schil rondom de binnenstad wordt in de periode 1999-2002 voltooid

Voortgangsrapportage Parkeren (13 december 1999)

Inleiding

- In oktober 1997 heeft uw raad de nota "beweging in parkeren" vastgesteld. In de nota worden maatregelen ten behoeve van het parkeren genoemd voor de periode 1997 t/m 2005. De hoofddoelen zoals geformuleerd in de nota blijven onverkort van kracht.
- Een goede bereikbaarheid van de stad voor alle vormen van vervoer is cruciaal voor het economisch en maatschappelijk functioneren van de stad. Een bereikbare stad wordt mede gerealiseerd door de parkeerruimte op de juiste plaats en voor de juiste prijs aan te bieden. Omdat de ruimte schaars is, hebben we gekozen voor het verruimen van de parkeergelegenheid voor economisch verkeer en willen we de parkeerruimte voor woon/ werkverkeer beperken.
- Het parkeerbeleid wordt tevens ingezet als instrument om de leefbaarheid in woon- en verblijfsgebieden te bevorderen.
- Door in de schilwijken een systeem voor belanghebbenden parkeren in te voeren komt de parkeerruimte meer ten goede aan bewoners en andere belanghebbenden (winkelend publiek, bedrijven) en worden verkeersstromen meer gereguleerd (voorkomen van onnodig zoekverkeer, beperken overlast van woon-/werkverkeer).
- Aanvullend worden aan de rand van de stad zogenaamde parkeer- en pendelsystemen opgezet zodat het stedelijk wegennet zoveel mogelijk ontlast kan worden.
- Daarnaast wordt het parkeren op straat zoveel mogelijk ingeruild voor parkeren in garages, waardoor het verblijfs- en winkelklimaat van de binnenstad wordt versterkt.
- Anno 1999 zijn we een heel eind in de goede richting met de uitvoering van de maatregelen. Zo zijn er inmiddels twee nieuwe parkeergarages gerealiseerd en is in 4 wijken het schilparkeren ingevoerd.

Parkeren in de binnenstad

- Parkeren op straat is in de binnenstad teruggedrongen naar 900 parkeerplaatsen.

⁶ Het gaat hier om letterlijke citaten uit genoemde stukken.

- Per 1 juli 1998 is de stop op het verlenen van vergunningen voor straatparkeren ongedaan gemaakt. Ontheffingen worden nu weer verstrekt, omdat er onvoldoende ruimte is in de buurtstallingsgarages.
- Door tarieven voor bewonersparkeren gunstiger te maken kunnen we beter gebruik maken van de ruimte die garages bieden voor het bewonersparkeerprobleem in de binnenstad. Over het eventueel bijstellen van de tarieven en de openingstijden zal overleg gevoerd moeten worden met de exploitanten van die garages.
- Inzet is om in de nabije toekomst het aantal vergunningen voor straatparkeren te beperken tot de aanwezige parkeerruimte. Eind 2001 betekent dat, dat er maximaal 850 (na nog een aantal herinrichtingen in het kader van Binnenstad Beter) ontheffingen voor straatparkeren aan binnenstadsbewoners verstrekt zullen worden.
- Het afgelopen jaar zijn twee nieuwe parkeergarages gerealiseerd. De Ossenmarkt en de Rademarkt. Daarnaast is een begin gemaakt met de realisatie van de parkeergarages aan de Westerhaven en bij het Boterdiep (CiBoGa).
- Conform de nota parkeren in beweging zijn we voornemens het betaald parkeren binnen de gehele Diepenring qua parkeerduur te verlengen tot 22.00 uur en de tarieven te verhogen naar f 3,- per uur, vanaf 1 januari 2000. Hiermee creëren we een systeem dat het parkeren in garages aantrekkelijker maakt, zowel overdag als in de avonduren (Ossenmarkt + Rademarkt).

Schilparkeren

- In 1993 werd een experiment gestart met belanghebbenden parkeren in de Hortusbuurt. Bewoners en ondernemers zijn tevreden over het ingevoerde parkeersysteem. Vervolgens heeft uw raad besloten een dergelijk systeem in de overige schilwijken te gaan invoeren. Doel is met de regeling meer ruimte voor bewoners en bedrijven te creëren, door het woon/ werkverkeer aan banden te leggen. Op die manier stimuleren we de leefbaarheid in de wijk en kunnen we de wijkeconomie faciliteren en stimuleren. Voorwaarde was dat de regeling uniform en kostendekkend ingevoerd moest worden. Dat leidde tot een bewonerstarief van f 80,-.
- In 1998 is een start gemaakt met het invoeren van belanghebbenden parkeren in de schilwijken om de binnenstad.
- In januari 1999 is de nota "evaluatie schilparkeren" door ons college vastgesteld. In die nota zijn voorstellen gedaan voor wijziging van het systeem op een aantal punten.
- Na genoemde wijzigingen is het systeem ingevoerd in de Herewegbuurt (1 oktober 1998) en de Rivierenbuurt (1 juli 1999). In de voortgangsrapportage staat een planning voor de overige schilwijken.
- Op dit moment kunnen wij nog geen overzicht voorleggen over de kostendekking van het invoeren van schilparkeren. In 2000 zullen wij daarvoor de benodigde gegevens verzamelen. In de zomer van 2000 zullen wij aan uw raad de kostendekking van deze maatregel presenteren.

P+R

- Het P+R-systeem vormt een onmisbare schakel in het stedelijk parkeerstelsel. Met het systeem worden mensen uit de regio of de stadsrand bediend die in of nabij de binnenstad werken en mensen die een uitgebreid bezoek willen brengen aan de binnenstad.

- Het gebruik van de citybus is goed en neemt toe. Op dit moment werkt het systeem vanaf vier locaties; De Zaanstraat, Sontweg, Kardinges en de Peizerweg.
- In 1998 werden 460.000 mensen vervoerd met de citybus (Zaanstraat, Sontweg en Peizerweg). Vanaf Kardinges werden 40.000 passagiers vervoerd. Voor 1999 wordt een autonome groei verwacht van 20%. Dat betekent dat we voor 1999 in totaal uitgaan van 552.000 passagiers. Bovendien is vanaf 31 mei 1999 een uitbreiding van citybusritten geweest waardoor we een extra toename van 50.000 passagiers verwachten. Totaal verwachten we in 1999 ca. 600.000 passagiers te vervoeren.
- Volgt in de voortgangsrapportage een voorstel voor uitbreiding, verwachting is in 2000 ca. 720.000 passagiers te vervoeren.
- Arriva heeft de kosten voor het invoeren van het voorgestelde citybussysteem voor het jaar 2000 begroot op ca. f 100.000,-. De opbrengsten uit kaartverkoop worden geschat op ca. f 300.000,-. De rijksbijdrage in de vorm van een opbrengstsuppletie zal ca. f 375.000,- bedragen. Het totale tekort voor het jaar 2000 komt daarmee op ca. f 350.000,-.
- Bij de begroting is uitgegaan van een tariefsverhoging op de P+R-terreinen. Met het GCC is afgesproken dat de tarieven op de P+R terreinen op termijn naar f 5,- gaan. Wij stellen voor dit stapsgewijs in te voeren. Tegelijkertijd met de uitbreiding van de voorzieningen willen wij het tarief per 1-02-2000 verhogen naar f 3,50. Vervolgens wordt verdere tariefsverhoging toegepast na evaluatie van het gebruik van de citybussen.
- In de (nabije) toekomst willen we ons P+R-systeem verder uitbreiden. Op diverse locaties aan de rand van de stad willen we grootschalige parkeervoorzieningen aanleggen met hoogwaardig openbaar vervoer richting het centrum. Aansluitend op de OV-as Peizerweg is een van de transferiumlocaties een terrein aan de A7. Daarnaast willen we een P+R systeem realiseren op het Europapark. Verder onderzoeken we de mogelijkheden voor een transferium aan de zuidkant van de stad.

Tarieven en parkeerduur

- Uitgangspunt van ons beleid is dat er voldoende parkeerruimte aanwezig is voor het economisch en maatschappelijk functioneren van onze stad. Het voorzien in die parkeerbehoefte kost echter veel geld. Op de bouw van de geplande parkeergarages zit een fors plantekort. Mede daarom hebben we in de parkeernota voorgesteld de tarieven voor het parkeren te verhogen.
- Ons tarievenstelsel is zo opgezet dat langparkeerders/bezoekers zoveel mogelijk aan de rand van de stad worden opgevangen, terwijl aan de rand van de binnenstad bezoekers voor korte duur op straat kunnen parkeren of in parkeergarages.
- De tariefswijzigingen zijn vastgesteld door de raad in oktober 1997 en zijn als volgt:
 - Parkeren binnen de Diepenring wordt f 3,- per uur (is f 2,- per uur).
 - Parkeren in de schilwijken wordt f 2,- per uur (is nu f 1,- per uur).
- Voor het P+R systeem stellen we voor de volgende tariefswijziging door te voeren: P+R wordt f3,50 bij uitbreiding van het systeem; voor de Zaanstraat geldt hetzelfde tarief per eerste dagdeel (5 uur) met daarna een tarief van f 2,- per uur.
- De tarieven in parkeergarages worden door de markt bepaald (is nu f2,75 per uur). In overleg met de exploitanten zullen we onderzoeken of het mogelijk is in de avonden het parkeren in de garages goedkoper te maken.

- De tarieven voor buurtstallingsgarages bedragen op dit moment f 65,- per maand. Dit bedrag is niet marktconform. Op dit moment is er sprake van een discrepantie in de kosten van de diverse parkeermogelijkheden voor binnenstadsbezoekers. In de toekomst willen we dit systeem beter uniformeren, waarbij we streven naar een meer marktconforme benadering van het bewonersparkeren in de binnenstad.
- Ook de parkeerduur varieert naar gelang gebruik. In de binnenstad geldt een parkeerduur van maximaal 1 uur, in de schilwijken is dat twee uur en op de P+R - terreinen kan dat voor een hele dag, behalve voor de Zaanstraat.
- De komende periode willen wij onderzoeken of het tarievenstelsel flexibeler ingezet kan worden. Momenteel wordt er bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt in tarief en dagen van de week.

Parkeerbilans

Beschikbaar parkeerareaal

	2000	2005
Openbare ruimte		
Centrum	900	850
Hortus	600	600
Damsterdiep	73	73
Boterdiep	137	0
Westerhaven	153	0
Overig eerste ring, reeds bemeterd	10875	12057
Subtotaal eerste ring	12738	13580
Overwinningplein	77	0
MTP / expositielaan	459	459
MTP / parkeergarage	590	590
Subtotaal tweede ring	1126	1049
Totaal openbare ruimte	13864	14629
parkeergarages	2095	3564

- Sinds 1997 is de parkeerruimte op straat in het centrum teruggebracht naar 900 parkeerplaatsen. Bewoners kunnen sindsdien weer ontheffingen krijgen voor parkeren op straat. De inkomsten voor het parkeerbedrijf van deze parkeerplaatsen zijn groot. De bezettingsgraad en de turn-over op die plekken is hoog. Echter een nauwkeurig inzicht in het gebruik ontbreekt. Voorstel is daarom een managementinformatiesysteem te ontwikkelen waarmee een beter inzicht verkregen kan worden in het gebruik van de parkeerplaatsen.
- Uit tabel twee is verder af te lezen dat betaald parkeren in de schil deels is ingevoerd. Met dat systeem zijn meer bemeterde plaatsen ontstaan. De inkomsten daarvan komen ten goede van het parkeerbedrijf. Echter, door vertraging in de invoering van het schilparkeren zijn de opbrengsten lager dan in 1997 was geïmagineerd. Waarschijnlijk zullen de opbrengsten ca. 100 tot 150 duizend gulden lager zijn.

- Er bestaat behoefte aan kennis over de bezettingsgraad van de parkeergarages. Op dit moment kunnen we alleen uitgaan van signalen die de exploitanten van de garages afgeven over het gebruik.
- In de Parkeernota werd uitgegaan van de bouw van een parkeergarage aan het Damsterdiep in 2005. Op dit moment hebben wij onze twijfels over de economische haalbaarheid van die garage. Uit financiële berekeningen blijkt dat het realiseren van de parkeergarage Damsterdiep niet haalbaar is zonder het innen van de baatbelasting.

Baatbelasting

- In het convenant tussen gemeente en de Groninger City Club (GCC) inzake het project Binnenstad Beter is afgesproken dat de ondernemers een bijdrage leveren aan de te realiseren 5 parkeergarages. De ondernemersbijdrage bedraagt f 10 miljoen (prijspeil 1-1-1996). Voor elk jaar dat deze bijdrage later wordt geïnd dan 1996 wordt rente doorberekend. Bij inning per 1-1-2001 zou een bedrag van ca. 12 miljoen moeten worden verkregen, mits de gemeente 5 garages bouwt.
- De afspraak was dat de gemeente verantwoordelijk is voor de inning van de ondernemersbijdrage. In nauw overleg is vervolgens gekozen voor een heffing via een vorm van (gemeentelijke) baatbelasting.
- De bezwaren tegen de uitwerking van de baatbelasting waren zo zwaarwegend dat ons college, na overleg met GCC, eind 1997 heeft besloten nader onderzoek te doen naar alternatieve vormen van inning van de ondernemersbijdrage. Er zijn drie opties.
- Wij achten de tijd nog niet rijp een keuze te maken uit één van deze opties. Het ligt in onze bedoeling in het tweede deel van het jaar 2000 de bovengenoemde visie aan uw raad te presenteren, daarbij zullen we dan tevens een voorstel omtrent de baatbelasting binnenstad aan u voorleggen.

Wij stellen u voor te besluiten:

1. de voortgangsrapportage Parkeren in Beweging vast te stellen;
2. tot het uitbreiden van het citybussysteem op 1 februari 2000;
3. de tarieven voor P+R te verhogen naar f 3,50 vanaf 1 februari 2000;
4. het P+R-systeem op de Zaanstraat voor de parkeerduur van 5 uur te laten gelden en een tarief van f 2,- per uur te hanteren voor een parkeerduur langer dan 5 uur;
5. het betaald parkeren in de binnenstad op weekdays te laten gelden tot 22.00 uur, per 1 januari 2000;
6. het tarievensysteem nader te onderzoeken op flexibiliteit;
7. langs de Diepenring een algemeen parkeerverbod in te stellen, met uitzondering van het parkeren in de vakken;
8. de maximum parkeerduur van de ultrakort parkeerplaatsen te verlengen naar 30 minuten. Het tarief voor die plaatsen op f 1,50 per 30 minuten te stellen;
9. f 100.000,- beschikbaar te stellen voor het opzetten/completeren van een managementinformatiesysteem parkeren en dit te dekken uit de inkomsten van het parkeerbedrijf;
10. f 15.000,-- beschikbaar te stellen ten behoeve van de communicatie en dit te dekken uit de inkomsten van het parkeerbedrijf;
11. nadere voorstellen van het college van burgemeester en wethouders omtrent de baatbelasting af te wachten;

12. mee te werken aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van auto op afroep en vervoermakelaars

Euroborg (26 april 2000)

- het gemeentelijk parkeerbedrijf heeft aangegeven dat zij bereid is de parkeergarage aan te leggen, mits de investeringskosten maximaal f 25.000 per parkeerplaats zijn en er minstens één grote publiekstrekker in het stadion komt.

Mobiel parkeren (19 maart 2001)

- mobiel parkeren levert ook voor de gemeente een aantal voordelen op. Naast het gegeven dat dit systeem ervoor zorgt dat er minder geld op straat zal zijn, levert het ons belangrijke stuurinformatie op. Zijn parkeerders op dit moment niet te volgen in hun parkeergedrag, door middel van mobiel parkeren krijgen we inzicht in waar, hoe lang en op welk moment geparkeerd wordt. Dit zal ons zeer van pas komen bij bijvoorbeeld het reguleren van verkeersstromen.
- Het systeem mobiel parkeren heeft nog meer mogelijkheden en daarmee zijn we aangekomen bij het vestrekken van vergunningen.
- In februari van 2000 hebben wij besloten om onderzoek te laten verrichten om de aan de Regiopolitie verleende mandatering terug te halen. In goed overleg is besloten dat het verstrekken van vergunningen zal verricht gaan worden door de DIA, waarbij het Parkeerbedrijf zal optreden als opdrachtgever in haar hoedanigheid als verantwoordelijke voor het reguleren van het parkeergedrag.
- Kosten:
 - Systeembouw f 1.007.000,-
 - Aanschaf controle apparatuur f 327.250,-
 - Begeleiding en communicatie e.d. f 501.700,-

Parkeren op z'n plek, verkenningen parkeren 2002-2010 (12 augustus 2002)

Vorm en procedure

- Een richtinggevende en samenhangende parkeervisie voor de komende jaren.
- De Verkenningen zullen, indien u daarmee kunt instemmen, na een eerste opiniërende bespreking in uw raadscommissie, al dan niet geamendeerd, worden voorgelegd aan alle betrokken bewoners- en belangenorganisaties. Met inachtneming van de bevindingen uit die overleggronden wordt de nota opnieuw aan uw raadscommissie aangeboden, vergezeld van voorstellen ten aanzien van een uitvoerings- en financieringsprogramma voor de periode 2002-2010.

De rol van het parkeerbedrijf

- Doordat de gemeente slechts twee openbare parkeergarages in eigendom heeft (Casino en Rademarkt) zijn de sturingsmogelijkheden beperkt. De gemeente heeft daardoor weinig invloed op de tarievenstructuur, de hoogte van de tarieven, openingstijden e.d.
- Om afhankelijkheid van commerciële partijen te verminderen en daarmee de invloed op het parkeerbeleid te vergroten, is een drietal aspecten van belang:

a. de eigendomspositie

Voor het adequaat managen van het parkeren heeft de gemeente Groningen niet persé de eigendomspositie nodig. Het wel of niet willen hebben van het eigendom is daarom veel meer een bedrijfseconomische afweging.

b. de exploitatiepositie

Het hebben van de exploitatiepositie is zeer zeker gewenst omdat dat enerzijds de gewenste invloed geeft en anderzijds ook volledig aansluit bij de opdracht tot het adequaat managen van parkeren.

c. de beheerspositie.

Het hebben en gebruiken van een garage brengt allerlei operationele werkzaamheden met zich mee. Dit zijn werkzaamheden die, zowel op grond van kostenoverweging als op grond van professionaliteit, niet door de gemeentelijke organisatie zelf moeten worden gedaan. In Nederland is een aantal partijen actief die zich hebben gespecialiseerd in het beheren van garages. Het uitbesteden van deze werkzaamheden lijkt dan ook de meest logische. Bovendien heeft uitbesteden in dit verband het voordeel dat de beheerder de kennis die hij elders in het land of zelfs in Europa opdoet haast automatisch wordt ingebracht.

- Het voorgaande brengt ons tot de conclusie dat als wij nadrukkelijk *parkeerbeleid* willen voeren, het nodig is onze invloed op de exploitatie van parkeergarages te vergroten. Daarmee moet dan ook de inzet zijn, dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van nieuwe parkeergarages krijgt, terwijl voorts waar mogelijk ook grip op de exploitatie van bestaande garages moet worden verkregen.
- Geconcludeerd is dat het managen van de parkeervoorzieningen (parkeermanagement) herkenbaar binnen de dienst Ruimtelijke Ordening en economische Zaken moet worden gepositioneerd. Het organisatieontwikkelingsplan van de dienst RO/EZ voorziet daarin door het parkeermanagement onderdeel te laten zijn van de nieuw te vormen afdeling Verkeer en vervoer, zodat het totaal aan verkeersmaatregelen vanuit één punt professioneel kan worden aangestuurd.
- Het parkeerbedrijf is een managementorganisatie. Dat wil zeggen dat alle operationele werkzaamheden, die redelijkerwijs zijn uit te besteden, bij derden zullen worden ondergebracht.
- De ontwikkeling van de kwaliteit van het parkeerbedrijf, met daaraan gekoppeld de financiële positie van het parkeerbedrijf jaarlijks ter bespreking aan de raad voorleggen. Nog dit jaar zal ook de informatievoorziening worden verbeterd. Twee keer per jaar zal middels de zogenaamde tussentijdse rapportages (turap) inzicht worden geboden in de exploitatie, de investeringen en de financiering van het parkeerbedrijf.

De parkeervraag

- Het huidige probleem bij het bepalen van de parkeervraag is, dat daarvoor gebruik moet worden gemaakt van momentopnamen (enquêtes) bij gebrek aan een meer permanente informatiestroom.
- Het kost elke keer dan ook veel tijd en geld om een aannemelijk beeld te geven van de actuele en te verwachten parkeervraag.
- Echter voor de vraag wat de daadwerkelijke ontwikkelingen in parkeren zijn geweest en wat die betekenen voor de investeringen op dat gebied in de komende jaren zijn veel helderder uitspraken nodig. Uitspraken die op een betere dan de huidige, veel tijd en geld vragende methoden, kunnen worden verkregen. Daarbij komt, dat met de huidige positionering van het Parkeerbedrijf er ook veel behoefte is aan meer constante managementinformatie.

Beschikbaar parkeerareaal

	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Openbare ruimte		
Centrum	1100	1000
Damsterdiep	73	0
Boterdiep	137	0
Westerhaven	153	0
Noordelijke en oostelijke diepenring	288	140
Overig eerste ring	10587	10447
Totaal openbare ruimte	12338	11587
Openbare parkeergarages	2225	4109
Bijzondere parkeergarages	721	1121

De parkeerbehoefte en inzet van beleid

- De conclusie is dat, met de nodige slagen om de arm vanwege de gehanteerde methodiek, tot 2010 ca. 15 % parkeerplaatsen extra nodig zullen zijn ten opzichte van het huidige aantal.
- Onze inzet tot 2010 kan dan ook als volgt worden geformuleerd:
 - Realisering van:
de P+ R locaties Haren, Hoogkerk, Europapark, Reitdiepsplein en Driebond-Oost; de parkeergarage Damsterdiep.
 - Herontwikkeling van:
de parkeergarage Haddingestraat (bewonersparkeren);
de parkeergarage Popkenstraat (vernieuwing).
 - Beperking van het aantal parkeerplaatsen in de openbare ruimte (o.a. de noordelijke en oostelijke Diepenring) in of vlakbij de binnenstad, gekoppeld aan uitbreiding van de capaciteit van de bewonersparkeergarages.
 - Bijzondere aandacht voor, en onderzoek naar, mogelijke oplossingen v.an bestaande en te verwachten parkeerproblemen bij een aantallocaties buiten de binnenstad en de eerste ring.

Het schilparkeren

- Begin 2001 is er een evaluatie geweest van het functioneren van het schilparkeren. Kern van de verbeteringsvoorstellen is:
 - verbetering van herkenbaarheid van het systeem (betere verwijzingen, meer parkeerautomaten e.d.);
 - extra aandacht voor het bedrijfsleven in de schil en bijzondere doelgroepen;
 - invoering van mobielparkeren;
 - invoering van het schilparkeren in de volgende wijken of delen van wijken: Oranjewijk en Noorderplantsoenbuurt, AZQ, Oosterpoort, De Wijert Noord, Helpman Noord
- Wij sluiten niet uit dat in de toekomst het systeem ook elders nog moet worden ingevoerd.

Tarieven

- Ten aanzien van de parkeertarieven stellen wij voor om deze sterker te differentiëren. Het idee achter deze differentiatie is dat wij, nog meer dan nu al, de parkeerdruk in bepaalde gebieden willen reguleren. Met andere woorden vraagafhankelijke tarieven. Vraagafhankelijk naar tijd en plek.

Parkeren in de binnenstad (26 augustus 2004)

- In de nota 'Beweging in parkeren' uit 1997 en in de recentelijk in 2003 vastgestelde Kadernota 'Parkeren op zijn plek' staat dat het voor de (ruimtelijke) kwaliteit van de binnenstad van belang is om het straatparkeren zoveel mogelijk te beperken. De gemeente wil de parkeervraag van zowel bewoners als bezoekers en werkenden op een andere wijze faciliteren, namelijk in buurtstallingen, garages, of aan de rand van de stad (P+R). Het straatparkeren dient vooral om het ultrakort parkerend binnenstadbezoek te faciliteren.
- Bij het realiseren van deze beleidslijnen doet zich nu het probleem voor dat de schaarse parkeerruimte op straat steeds meer wordt gebruikt door bewoners, terwijl er in de buurtstallingen voor bewoners een overmaat aan ruimte beschikbaar is. Er zijn op dit moment ca. 1180 parkeervergunningen uitgegeven aan bewoners, terwijl er slechts 910 parkeerplaatsen op straat aanwezig zijn.
- Wat we nu voorstellen is om het bewonersparkeren op straat te beperken en de beschikbare ruimte in bewonersgarages veel beter te benutten.
- Het stopzetten van de uitgifte van vergunningen zal naar verwachting binnen twee jaar leiden tot een inkomstenderving van circa €41.000,- per jaar. De betere benutting van de buurtstallingen leidt tot een beter resultaat voor deze productgroep binnen de exploitatie van het parkeerbedrijf. Met de omzetsijging van de buurtstallingen kan de omzetsijging van de parkeervergunningen worden gecompenseerd.
- Het College besluit:
 - met ingang van 1 januari 2005 het aantal te verstrekken vergunningen vooralsnog te maximaleren tot 900 en daarom te stoppen met het uitgeven van parkeervergunningen aan bewoners in de binnenstad;

- o de buurtstallingen beter te benutten om zo de bewoners een alternatief te bieden voor het parkeren op straat, door:
 - de communicatie over buurtstallingen te intensiveren;
 - met behulp van een nieuw besturingssysteem flexibeler om te gaan met de beschikbare parkeerplaatsen in de buurtstallingen

Tarievennota (21 november 2005)

- Parkeertarieven: *kosten €7,666 miljoen, opbrengst €8,705 miljoen, kostendekking 114%*.
De weergegeven bedragen hebben betrekking op de totale productgroep parkeren.
- Hierna zijn de verschillende deelproducten met hun kosten en opbrengsten weergegeven:

	Kosten	Opbrengst	Kostendekking
Straatparkeren	3.344.000	5.795.000	
Parkeerterreinen	192.000	136.000	
Buurtstallingen	181.000	346.000	
Parkeergarages	2.730.000	2.345.000	
Algemeen	1.219.000	83.000	
Totaal productgroep	7.666.000	8.705.000	114%

- De integrale kostentoerekening is bij het product parkeren niet doorgevoerd tot op het niveau van deelproducten. Aan de afzonderlijke deelproducten zijn geen organisatiekosten (salarissen, overhead enz.) toegerekend. Deze kosten zijn getotaliseerd weergegeven onder "algemeen". De kostendekking is gestegen van 97% in 2002 naar 114% in 2005.
- De onderdelen straatparkeren en buurtstallingen zijn (meer dan) kostendekkend. Op parkeergarages en parkeerterreinen leggen we geld toe.
- Aan RO/EZ is gevraagd wat de consequenties zijn van een verhoging van de parkeertarieven in de parkeergarages tot een volledig kostendekkend niveau. Die vraag is op korte termijn niet te beantwoorden.
- Wij hebben RO/EZ gevraagd ons te informeren over de kosten en opbrengsten van de deelproducten van het parkeerbedrijf; daarbij een voorstel te voegen voor de gewenste mate van kostendekking van de parkeergarages in de komende jaren en de mogelijkheden om dat te realiseren.
- Voorstel: wij adviseren u de parkeertarieven vooralsnog op het huidige niveau te handhaven.

Binnenstadsparkeren (8 februari 2006)

- Met betrekking tot het parkeren in de binnenstad is er sprake van een aantal ontwikkelingen:
 - a. het aanbod van parkeerplaatsen op straat in de binnenstad (capaciteit 9 10 plaatsen) is onvoldoende om tegemoet te komen aan de vraag naar parkeerplaatsen door bewoners

van de binnenstad. Er zijn in totaal 1330 straatparkeervergunningen afgegeven (stand per 1 januari 2006).

b. in de binnenstad, binnenstad-oost en de Oosterpoortwijk zijn zeven buurtstallingsgarages met een totale capaciteit van 738 plaatsen. In totaal zijn voor deze garages 640 vergunningen afgegeven (stand per 17 januari 2006). In de afgelopen drie maanden is uit metingen gebleken dat de maximale bezetting nooit hoger is dan 485 auto's (in de 7 garages). In de buurtstallingen is dus onbenutte parkeercapaciteit aanwezig.

▪ **Conclusie:**

Het nieuwe besturingssysteem voor de buurtstallingsgarages biedt voldoende waarborg voor een betrouwbaar inzicht in het gebruik van de afzonderlijke parkeerplaatsen en de bezettingsgraad per garage.

Bij de gebruikers van de buurtstallingsgarages bestaat draagvlak voor de invoering van het nieuwe systeem.

Daarnaast is uitbreiding van het betaald parkeren regime op donderdag tot en met zaterdag van 22.00 tot 00.00 uur een adequate maatregel om voor binnenstadsbewoners voldoende parkeercapaciteit te bieden wanneer zij 's avonds na 22.00 uur thuiskomen.

Om het aantal beschikbare parkeerplaatsen op straat (900) niet te veel uit de pas te laten lopen met het aantal uitgegeven vergunningen voor straatparkeren (ca. 1330) wordt per 1 maart 2006 het aantal vergunningen gemaximeerd op 900. Naar verwachting zal het niveau van 900 vergunningen in een tijdsbestek van ca. 4 tot 5 jaar zijn bereikt.

Aankoop bewonersparkeergarage Euroborg (10 februari 2006)

- In deze nota wordt voorgesteld de resterende 150 parkeerplaatsen in de Euroborg aan te kopen voor een bedrag van €3.045.000,-. Ingegaan wordt op de vraag hoe deze situatie is ontstaan, de financiële en strategische overwegingen die bij deze aankoop een rol spelen, de ruimtelijke randvoorwaarden die worden gesteld aan de nieuwe bewonersgarage en de risico's die de gemeente bij deze aankoop loopt.
- Bij de start van de ontwikkeling is (op basis van het raadsbesluit uit januari 2003) een contract gesloten tussen de gemeente en de G4 waarin alle betrokken onderdelen staan beschreven. Een van de vele onderdelen was de koopprijs van de garage van de Euroborg NV aan de gemeente en de G4. De gemeente betaalde €17,2 miljoen voor 760 flexibel inzetbare parkeerplekken en de G4 €3,6 miljoen voor 150 bewonersparkeerplekken. De G4 heeft dan ook voorgesteld de resterende 150 parkeerplaatsen voor dat bedrag door te verkopen aan de gemeente.
- Na vele maanden onderhandelen is besloten de koopsom van de 150 plekken vast te stellen op ruim €3,0 miljoen. De acceptatie van deze koopsom moet worden afgezet tegen de exploitatiekansen van de totale garage. Op basis van het rekenmodel van Deloitte & Touche – dat overeenkomt met het gemeentelijke rekenmodel - is de opbrengstwaarde van de totale garage (de winst die de gemeente kan maken met de garage) tussen de €5 en 8 miljoen. Hierbij wordt uitgegaan van 910 (760 + 150) parkeerplaatsen. Na circa 12 jaar wordt het resultaat van de garage positief. De extra 150 parkeerplaatsen leveren hierin een rechtevenredig aandeel.

- Naast bovenstaande punten hebben ook andere overwegingen een punt gespeeld. Allereerst natuurlijk de vraag of ook andere partijen deze 150 plaatsen hadden kunnen kopen en die situatie die op dat moment zou ontstaan. In de praktijk blijkt dat deze garage niet of nauwelijks als een zelfstandige bezoekersparkeergarage is te exploiteren. Een tweede strategische overweging is dat de gemeente alle openbare parkeerplaatsen in en rondom het Europapark wil exploiteren. De basisgedachte hierbij is dat de gemeente de parkeertarieven en de parkeerstromen wil kunnen beïnvloeden. De keuze voor de 150 plaatsen past hierin.
- In januari 2003 heeft uw raad een krediet beschikbaar gesteld van €17,2 miljoen (excl. BTW en prijspeil januari 2002) ten behoeve van de realisatie van de 760 parkeerplaatsen in de Euroborggarage (inclusief de €0,5 miljoen voor parkeermanagementapparatuur). Sinds januari 2003 heeft de ontwikkeling van de Euroborg meer vorm gekregen. In deze afgelopen tweeënehalf jaar is een aantal uitgangspunten, die aan de investeringsbegroting ten grondslag lag, gewijzigd. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de omvang van de totale investering. De totale investeringen bedragen nu ruim €18,2 miljoen.

Groningen: Stad in beweging (2007)

- Om te kunnen voldoen aan de parkeervraag wordt de komende jaren gewerkt aan de bouw van een aantal parkeergarages nabij de binnenstad. Maar voor de belasting van de stedelijke wegen en de leefbaarheid willen we nog meer dat automobilisten aan de rand van de stad op een P+R-terrein gaan parkeren. Daarom gaan we op strategische plaatsen nieuwe P+R-terreinen aanleggen en ondergaan de bestaande terreinen een kwaliteitsimpuls. Voor de woonwijken met een hoge parkeerdruk van extern verkeer blijven we inzetten op restrictief parkeerbeleid. In wijken waar de bewoners zelf zorgen voor een hoge parkeerdruk, willen we kijken of we hef autobezit kunnen ontmoedigen. Bij nieuwe ontwikkelingen is hef uitgangspunt dat voldoende parkeerplaatsen worden gemaakt.
- Omdat ons parkeerbeleid goed werkt, zetten we deze koers voort. We anticiperen op een groeiende vraag naar parkeerplaatsen voor bezoekers door het aantal parkeerplaatsen in parkeergarages en op P+R-terreinen uit te breiden. Bij de garages gaat het om de beoogde Damsterdiepgarage (540 parkeerplaatsen), de in aanbouw zijnde CiBoGarage (1.250 parkeerplaatsen) en de nieuwe garage onder het Groninger Forum (460 parkeerplaatsen). Laatstgenoemde garage dient ter vervanging van de Nabergarage (230 parkeerplaatsen) welke gesloopt wordt alvorens het Groninger Forum kan worden gebouwd. Met deze uitbreiding kan de vraag naar parkeerplaatsen voor de komende jaren worden gefaciliteerd. Verdere uitbreiding met nieuwe garages kan alleen wanneer de toeleidende infrastructuur voldoende restcapaciteit heeft en er geen financiële consequenties zijn voor de overige gemeentelijke garages.
- Wij maken ons hard om de komende jaren in hoog tempo nieuwe P+R-terreinen te realiseren. Uitgangspunt is wel dat alle nieuwe terreinen direct grenzen aan de ringwegen. Op korte termijn gaat het om P+R Hoogkerk en P+R Euroborg (aan de Bornholmstraat ter vervanging van P+R Sontweg). Op lange termijn staan P+R-terreinen nabij Zernike en op Driebond op het programma.

- De bestaande P+R-terreinen krijgen een kwaliteitsimpuls door het realiseren van goede bestratingen, goede halte-informatie, meer voorzieningen, etc. We willen de P+R vanaf de ringweg met dynamische borden aanduiden waarop actuele informatie wordt gegeven over de reistijd vanaf de P+R naar het centrum. Wij willen met (grote) bedrijven in de (binnen)stad afspraken maken over het gebruik van P+R. Als een deel van de werknemers voor deze voorziening kiest (in combinatie met aanvullend bedrijfsvervoer) dan komt dit de druk op de wegen in de stad ten goede.
- Eind 2005 was de parkeerdruk in de binnenstad te groot. Er waren onvoldoende parkeerplaatsen voor bezoekers beschikbaar door de grote vraag naar parkeerplaatsen vanuit de bewoners. Daarom geldt sinds het voorjaar van 2006 een quotum van 900 uit te geven bewonersvergunningen voor de binnenstad. Het aantal bewonersvergunningen is gedaald waardoor het quotum van 900 wordt benaderd. Om de bewoners van de binnenstad tegemoet te komen, wordt hen de mogelijkheid geboden om een plaats te huren in een buurtstalling of een abonnement te nemen voor een parkeergarage. Zolang er voldoende ruimte in de buurtstallingen beschikbaar is en de klachten beperkt blijven, wordt het quotum verder verlaagd. Op termijn wordt de bestaande centrumgarage (aan de Haddingestraat met 400 parkeerplaatsen) omgevormd tot buurtstalling, waardoor een verdere verlaging van het quotum mogelijk is. Dit gebeurt wanneer de parkeergarage onder het Groninger Forum in gebruik wordt genomen.
- De parkeermaatregelen in de binnenstad en de aanwezigheid van bedrijven in de omliggende wijken (schilwijken genoemd) maken dat veel bezoekers hun auto's parkeren in de schilwijken. Begin jaren '90 is een parkeerregime in de eerste schilwijk ingevoerd. Dit parkeerregime heeft zich vervolgens uitgebreid over een groter deel van de stad. In de wijken waar een parkeerregime geldt, is de overlast veroorzaakt door het parkeren van forenzen en binnenstadbezoekers opgelost. Dit regime zal zich in de toekomst verder uitbreiden, want het autogebruik en - bezit (en daarmee de parkeeroverlast) stijgen nog steeds. Samen met de bewoners en ondernemers in deze wijken, zullen wij hiervoor het juiste moment kiezen.
- Recent heeft de raad de nota 'parkeernormen' vastgesteld. Deze nota maakt het mogelijk om bouwplannen beter, consequenter en voor iedereen inzichtelijker te beoordelen ten aanzien van de 'eigen parkeerbehoefte'. Uitgangspunt van de nota is dat het parkeren in principe op eigen terrein plaatsvindt. Dat geldt zowel voor woningbouwprojecten als nieuwe bedrijvigheid.
- We willen alle processen rondom het onderwerp parkeren zo klantgericht mogelijk laten verlopen. Dit betekent een snelle, foutloze en klantvriendelijke afhandeling van administratieve processen in het parkeerbedrijf.
- Door het op afstand volgen van het gebruik van parkeerautomaten, het belparkeren en monitoringssystemen in garages weten we steeds beter hoe groot de parkeervraag op elk moment is. Hiermee wordt beleidsinformatie gegenereerd en kunnen gebruikers actueel geïnformeerd worden over de parkeersituatie. Ook kunnen de tarieven beter afgestemd worden op de vraag. Daarnaast gaan we ons verdiepen in andere monitoringstechnieken waarmee maatwerk geleverd kan worden. Als geregeld beschikt kan worden over de actuele verkeerssituatie, kunnen bezoekers meer gestuurd worden.

Analyse ontwikkeling parkeerbedrijf (2007)

- Het gemeentelijk parkeerbedrijf is opgericht in 1997. De gedachte hierachter is dat door het integreren van alle parkeeractiviteiten in één organisatieonderdeel, we deze activiteiten op een integrale maar ook efficiënte wijze kunnen aansturen. We zijn nu 10 jaar verder. Ondertussen beheert het parkeerbedrijf 15.000 betaalde parkeerplaatsen. De binnenstad telt nu zes parkeergarages. In de komende jaren komen daar de Circusgarage, Damsterdiepgarage en de garage onder het Groninger Forum bij. Vanwege deze groei, en daarmee gepaard gaande toename van de waarde van de investeringen, vinden we het noodzakelijk om het parkeerbedrijf verder te professionaliseren. Dit draagt bij aan een efficiënter parkeerbedrijf en ons streven naar een winstgevend parkeerbedrijf.
- In de nota 'analyse ontwikkeling parkeerbedrijf' beschrijven we de resultaten van een uitgebreide financiële analyse van het parkeerbedrijf. Hierbij zijn alle uitgangspunten tegen het licht gehouden. De resultaten van de analyse zijn goed. Bezien over een periode van 40 jaar, zijn de opbrengsten voldoende om de gemaakte kosten goed te maken.
- In de komende jaren hebben we wel te maken met aanloopverliezen. Parkeergarages moeten inkomsten genereren om de investeringskosten en de jaarlijkse kosten terug te verdienen. Normaliter konden we de aanloopverliezen goed maken met inkomsten uit het straatparkeren. Tot en met 2013 zijn de aanloopverliezen echter te groot. In deze periode heeft het totale parkeerbedrijf te maken met een tekort. Het totale tekort loopt op tot een bedrag van ruim 12 miljoen euro.
- We nemen daarom een aantal maatregelen om dit tekort terug te dringen. We stellen voor om de tarieven voor buurtstallingen en de bezoekerspassen te verhogen. Daarnaast verhogen we de uitgifte van abonnementen voor buurtstallingen en gaan we de circusgarage meer inzetten als buurtstallingsgarage. Na deze maatregelen resteert er nog een tekort. Dit financieren we met de reserve parkeerbedrijf. Deze komt hiermee in 2011 negatief te staan.
- Door de groei van het parkeerbedrijf en de dynamiek van de omgeving vinden we het wenselijk te komen tot een integrale actualisering van het parkeerbeleid. De laatste actualisatie in de nota 'parkeren in balans' dateert van 2002. We gaan hierin ook verder met de uitwerking van de financiële situatie en uitgangspunten van het parkeerbedrijf. We komen hierin tevens met een voorstel voor het verhogen van de parkeertarieven, gekoppeld aan investeringen in parkeervoorzieningen en het creëren van een buffer. We verwachten u deze nota begin 2008 aan te kunnen bieden.
