

Onderzoek Parkeereexploitatie Nieuwegein

Deel 2 Onderzoeksrapport



Spark

Nieuwstraat 4

2266 AD Leidschendam

+31 (0)70 317 70 05

info@spark-parkeren.nl

www.spark-parkeren.nl

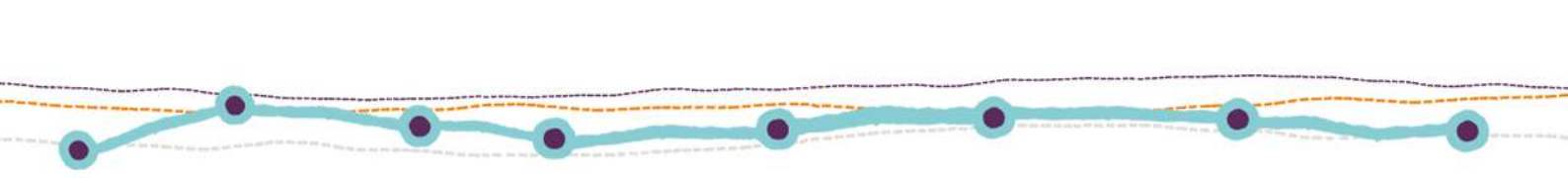
www.linkedin.com/company/spark-parking

Colofon

Opdrachtgever	Rekenkamer gemeente Nieuwegein
Titel	Onderzoek Parkeerexploitatie Nieuwegein
Versie	1.0
Datum	5 mei 2022
Projectteam Opdrachtgever	Rekenkamer Nieuwegein
Projectteam Spark	Eric Stuyfzand, Arie Pijp
Projectleider Spark	Eric Stuyfzand

Inhoud

1	Doel van het onderzoek en werkwijze	4
1.1	Waarom een onderzoek naar de ontwikkeling van de parkeerreserve?	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Werkwijze	5
1.3.1	Scope	5
1.3.2	Analyse en bevindingen	5
1.3.3	Analyseresultaten toetsen en bespreken.	6
2	Parkeerexploitatie en parkeerreserve	7
3	Ontwikkeling van de reserve Parkeren vanaf 2020	9
3.1	Analyse	9
3.2	Opbouw van de parkeerexploitatie op basis van de beoordeling van de rekenmodellen.	11
3.3	Lasten en baten parkeergarages	11
3.3.1	Kapitaallasten	12
3.3.2	Beheerslasten	13
3.3.3	Kosten meerjaren onderhoud parkeergarages	13
3.3.4	Baten parkeergarages	14
3.3.5	Parkeergarage Zuid P15.	16
3.4	Lasten en baten straatparkeren (fiscaal)	19
3.4.1	Baten straatparkeren	19
3.4.2	Lasten straatparkeren	21
3.5	Overige aan het parkeren toegerekende lasten	21
3.6	Lasten en baten van het parkeerverwijssysteem en de fietsenstallingen	21
3.7	Verantwoordelijkheid en instrumenten voor begroting van de parkeerexploitatie	22
4	De invloed van de raad op de ontwikkeling van de parkeerexploitatie	23
5	Informatievoorziening aan de raad	25



1 Doel van het onderzoek en werkwijze

Om aanloopverliezen van gemeentelijke parkeergarages te kunnen opvangen is in 2009 een egalisatiereserve parkeren (parkeerreserve) ingesteld. Bij de begroting voor 2021 bleek dat de reserve sneller uitgeput raakte dan verwacht. Dat was voor de rekenkamercommissie aanleiding een onderzoek naar de financiële aspecten van het parkeerbeleid en de parkeerexploitatie te houden.

1.1 Waarom een onderzoek naar de ontwikkeling van de parkeerreserve?

De gemeente Nieuwegein heeft geïnvesteerd in parkeergarages in het centrum. Een parkeergarage wordt voor 40 jaar of langer gebouwd en zorgt in het begin voor financiële tekorten. De raad hanteert als een van de uitgangspunten dat parkeren minimaal kostendekkend moet zijn. Om de aanloopverliezen te kunnen opvangen is in 2009 een egalisatiereserve parkeren (parkeerreserve) ingesteld. De ontwikkeling van deze reserve wordt jaarlijks geactualiseerd. Het verwachte maximale (negatieve) saldo van de reserve bedroeg aanvankelijk - € 10,0 mln. maar in 2015 is deze verwachting bijgesteld naar - € 16,6 mln. Na deze bijstelling ontwikkelde het verwachte negatieve saldo van de reserve zich enige tijd gematigd positief. Bij het opstellen van de begroting 2021 bleek dat het saldo van baten en lasten zich minder gunstig ontwikkelde dan verwacht (los van de invloed van de lockdown vanaf maart 2020), waarna een negatieve bijstelling van de reserve nodig bleek. Overigens bleef die wel binnen het kader van maximaal € 16,6 mln. negatief.

De tegenvallende ontwikkeling van het exploitatieresultaat was voor de gemeenteraad een signaal waaruit behoefte voortkwam aan een beter inzicht in de parkeerexploitatie om zodoende bij haar besluitvorming beter te kunnen anticiperen op het verwachte verloop van de parkeerreserve en de gevolgen daarvan voor de gemeentebegroting. Met dit doel voor ogen heeft de rekenkamercommissie besloten om een onderzoek naar de effectiviteit van het parkeerbeleid en de parkeerexploitatie te laten uitvoeren. Aan Spark is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van het onderzoek is om een betere aansluiting te verkrijgen tussen de financiële planning van het parkeerbeleid en de praktijk. Daarom focust het onderzoek zich op de financiën van het parkeren. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Welke doelen en kaders heeft de raad verbonden aan de financiële component van het parkeerbeleid, de parkeerexploitatie?
- Is en wordt de raad voldoende geïnformeerd over de ontwikkeling van de parkeerexploitatie?
- In welke mate zijn de aan de parkeerexploitatie ten grondslag liggende gegevens en berekeningswijze herleidbaar en de toegerekende baten en lasten juist en volledig?
- Welke verklaringen zijn er voor de recente neerwaartse bijstelling van maximaal negatieve stand van de parkeerreserve?
- Is in voldoende mate rekening gehouden met toekomstige risico's die eventueel opnieuw tot een materiële bijstelling van de parkeerreserve zouden kunnen leiden?

1.3 Werkwijze

De eerste stap in het onderzoek was het detailleren van de scope en het uitvoeren van een analyse. Deze analyse is vervolgens gedeeld met de betrokken ambtenaren. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het onderzoeksrapport met bevindingen. Op basis hiervan zijn de aanbevelingen opgesteld.

1.3.1 Scope

De parkeerexploitatie loopt van 2007 tot en met 2046, een periode van 40 jaar. Met de begroting van 2015 heeft een materiële bijstelling van het verwachte maximaal negatieve saldo van de parkeerexploitatie plaatsgevonden. De raad is hierover geïnformeerd via het raadsvoorstel 2014-413. Bij een globale analyse van de resultaten vanaf deze bijstelling bleek dat de verwachting omtrent de ontwikkeling van de reserve in de jaren vanaf 2015 tot en met 2019 geen grote fluctuaties vertoont. Medio 2020, bij het opstellen van de begroting van 2021 is er sprake van een materiële negatieve bijstelling van het saldo van de reserve. Om die reden heeft het onderzoek zich gericht op de veranderingen in deze periode. Daarbij wordt ingegaan op de oorzaken daarvan en de (mogelijke) gevolgen voor de jaren vanaf 2022.

1.3.2 Analyse en bevindingen

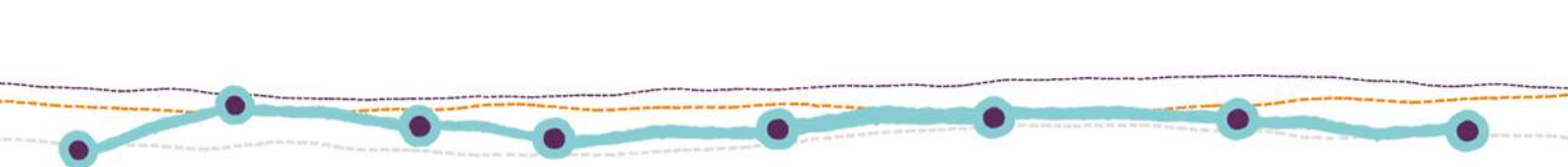
In deze inventarisatie en analyse hebben we gebruik gemaakt van de gegevens die aan de raad zijn verstrekt omtrent de ontwikkeling van de reserve in het kader van de begrotingbehandeling, voortgangsrapportages en jaarrekeningen vanaf 2015. In het bijzonder de parkeerexploitatie 1

januari 2020 (medio 2019 opgesteld), 1 januari 2021 (medio 2020 opgesteld), 1 januari 2022 (medio 2021 opgesteld) en de jaarrekeningen over 2019 en 2020. Bij de analyse hebben we ons verder gebaseerd op de gegevens van de parkeerexploitatie in de rekenmodellen voor de jaren 2020 t/m 2022 die de basis vormen voor de meerjarige doorrekeningen waarop de begroting is gebaseerd.

Voorts hebben we gebruik gemaakt van veel detailinformatie die ons door de parkeermanager is verstrekt over de onderliggende gegevens. Onder meer parkeerinkomsten, aantallen parkeerders, bezettingscijfers van de parkeergarages, gegevens over kapitaallasten en exploitatielasten.

1.3.3 Analyseresultaten toetsen en bespreken.

De resultaten van de analyse en de daaruit voortvloeiende bevindingen hebben we gedeeld en overlegd met de betrokkenen uit de ambtelijke organisatie. Dat is gebeurd in de vorm van een aantal werkoverleggen en tot slot in de vorm van een “hoor en wederhoor” overleg in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de rekenkamer. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het onderzoeksrapport.



2 Parkeerexploitatie en parkeerreserve

De gemeente Nieuwegein heeft voor inkomsten en uitgaven bij parkeren een gesloten systeem opgezet. Alle baten en lasten van gemeentelijke parkeervoorzieningen en fietsparkeren worden binnen dit gesloten systeem ondergebracht.

Het gesloten systeem van baten en lasten van de gemeentelijke parkeervoorzieningen is aangeduid met het begrip parkeerexploitatie.

Deze parkeerexploitatie bevat de lasten en baten van:

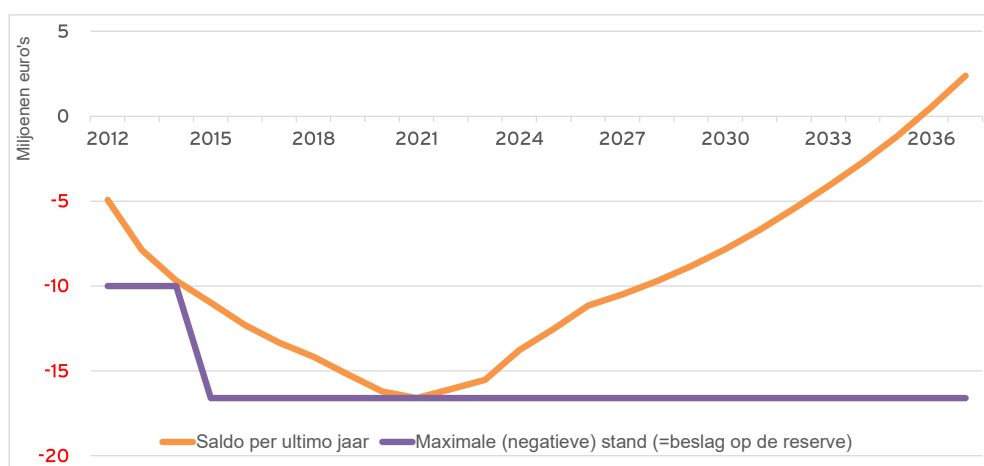
- de gemeentelijke parkeergarages Cityplaza (P7,8,9,10), Stadshuis (P4), Theater (P6) en het ambtenaren abonnementenparkeerterrein (P15);
- de nog te bouwen parkeergarage Zuid (op het terrein van P15);
- een aantal parkeerplaatsen in Parkeergarage Stadskwartier (P1) die niet openbaar zijn;
- het gefiscaliseerde straatparkeren;
- de gemeentelijke fietsenstallingen De Fietspomp en De Snelbinder;
- het parkeerverwijssysteem en
- algemene kosten van parkeren die niet over de bovengenoemde onderdelen verbijzonderd zijn.

De jaarlijks te verwachten resultaten worden vereffend in de parkeerreserve. Bij de vorming van de reserve is verondersteld dat de aanloopverliezen op langere termijn worden terugverdiend en dat de parkeerexploitatie gezien over de exploitatieperiode 2007-2046 kostenneutraal is. Doordat in aanvang (maar ook nog in de nabije toekomst voor de bouw van de parkeergarage op het ambtenaren abonnementenparkeerterrein P15) investeringen gedaan moeten worden in parkeergarages en deze zijn gebouwd voor de toekomstige parkeerbehoefte, is de exploitatie in aanvang negatief. Door het in de loop der jaren toenemen van parkeerinkomsten ontstaat een positief resultaat waarmee het beslag op de reserve wordt gecompenseerd.

De vorming van een parkeerreserve stelt de gemeente dus in staat om te investeren in parkeren, aanloopverliezen te verwerken en op de lange termijn een kostendeekkende parkeerexploitatie te hebben. Tegenover de maximale (negatieve) waarde van de aanloopverliezen moet de gemeente een even grote voorziening in haar financiële huishouding opnemen. Op dit moment is deze € 16,6 mln. groot.

De ontwikkeling van de parkeerreserve wordt jaarlijks geactualiseerd. Op basis van de geboekte resultaten van het afgelopen jaar en met behulp van nieuwe inzichten in de trendmatige ontwikkeling van baten en lasten van parkeren alsmede gevolgen van (nieuwe) beleidskeuzen, wordt een verwachting opgesteld van de ontwikkeling van de stand van de reserve. Hierdoor kan worden bepaald wat de maximale negatieve waarde zal worden en in welk jaar dat zal zijn.

In de grafiek hieronder is te zien hoe de actuele verwachting voor de parkeerreserve is¹.



Grafiek 1 Ontwikkeling saldo parkeerreserve volgens begroting 2022

Toelichting op de grafiek.

De oranje lijn laat zien wat het cumulatieve negatieve saldo van de parkeerexploitatie is per ultimo van het jaar. Tot en met 2020 is gaat het om het werkelijke saldo, vanaf 2021 is het saldo een verwachting. In 2021 wordt een negatief saldo verwacht van €16,6 mln. Dat wil zeggen dat alle tekorten bij het parkeren over de periode vanaf 2007 bij elkaar opgeteld €16,6 mln. bedragen. Met ingang van 2022 wordt een positief exploitatieresultaat verwacht bij parkeren. Elk jaar wordt dit saldo teruggestort in de reserve, waardoor de reserve naar nul gaat. De blauwe lijn geeft het maximale cumulatieve negatieve saldo van de parkeerexploitatie aan dat door de reserve opgevangen kan worden zoals aanvankelijk tot 2015 en thans vanaf 2015 in de begroting is opgenomen.

¹ De parkeerexploitatie loopt formeel over de periode van 2007 t/m 2046. De reserve is ingesteld in 2009. Gegevens van voor 2012 zijn niet in het onderzoek betrokken omdat deze voor de ontwikkeling van de parkeerexploitatie niet van belang zijn. Vanaf 2036 ontwikkelt het saldo zich positief.

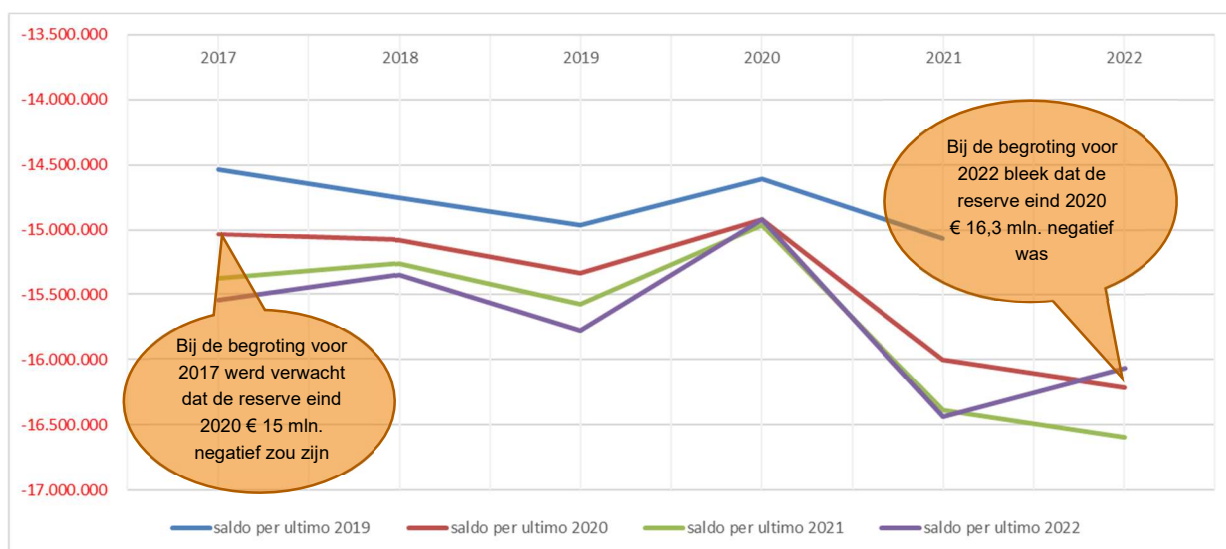
3 Ontwikkeling van de reserve Parkeren vanaf 2020

Na de bijstelling in 2015 van de reserve tot € 16,6 mln., ontwikkelde het verwachte maximale negatieve saldo van de parkeerexploitatie zich enige tijd gematigd positief. Bij het opstellen van de begroting 2021, veranderde dit beeld en bleek een negatieve bijstelling nodig.

3.1 Analyse

De begroting van het exploitatieresultaat op parkeren en de ontwikkeling van het beslag op de reserve is gebaseerd op een Excel rekenmodel (Parkeerexploitatie Nieuwegein). We hebben de aan de raad gepresenteerde cijfers omtrent de jaarlijkse ontwikkeling van de parkeerexploitatie geanalyseerd aan de hand van dit model. We hebben gebruik gemaakt van de berekeningen van de reserve per 1-1-2020, 1-1-2021 en 1-1-2022.

We zijn gestart met het analyseren van de verwachting ten aanzien van de ontwikkeling van de parkeerexploitatie. Daartoe hebben we de verwachtingen over een aantal jaren op een rij gezet. Dat is weergegeven in de grafiek hieronder.



Grafiek 2 Verwacht maximaal negatief saldo in de parkeerexploitatie per ultimo van de jaren 2019 t/m 2022 in het jaar van prognose (2017 t/m 2022)

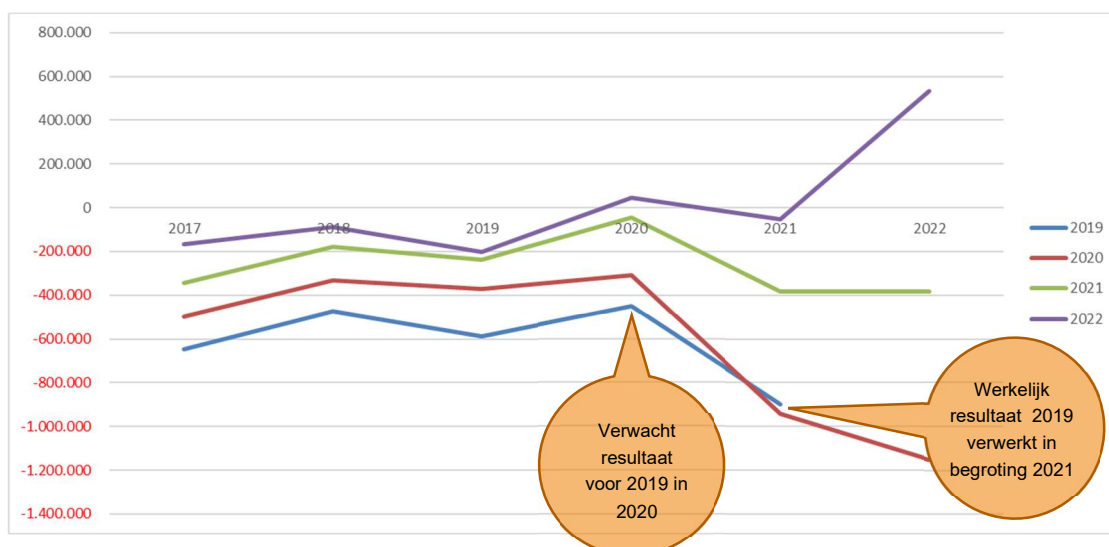
Toelichting op de grafiek:

Op de horizontale as staat het jaar waarin de verwachting is opgesteld. De lijnen geven aan hoe de verwachting van het saldo voor een jaar verandert in de loop der jaren. De rode lijn bijvoorbeeld laat zien dat in 2017 voor het jaar 2020 een saldo van € -15,0 mln. werd verwacht. Een jaar later in 2018 was deze verwachting bijgesteld naar € -15,1 mln. in 2019 was de verwachting voor 2020 € -15,3 mln., in 2020 was de verwachting voor 2020 -14,9 mln., in 2021 € -16,0 mln. en in 2022 bleek het uiteindelijke negatieve saldo van de parkeerexploitatie per ultimo 2020 € -16,3 mln.

Tot en met de verwachting in de begroting voor 2020 is de fluctuatie in het verwachte saldo van de parkeerexploitatie nog beperkt. Met de begroting voor 2021 is de verwachting fors naar beneden bijgesteld. Daarbij valt op dat bij de parkeerexploitatie van 2020 (medio 2019 opgesteld) het verwachte saldo voor 2020 nog € -14,9 mln. was en een jaar later de verwachting € -16,0 mln. en dat het resultaat over 2020 uitkwam op € -16,3 mln. In de begroting voor 2021 en de jaren daarna is ook voor 2021 en 2022 het saldo van de parkeerexploitatie fors naar beneden bijgesteld.

Omdat de behoefte aan betere aansluiting tussen de financiële planning van parkeerbeleid en de praktijk een belangrijke aanleiding van het onderzoek is, hebben we ons in eerste instantie gericht op de vraag hoe deze verschillen in verwachting konden ontstaan. We hebben de gegevens ontleend aan de ons beschikbaar gestelde Excel modellen van de parkeerexploitatie per 1-1-2020, 1-1-2021 en 1-1-2022.

In grafiek 2 staat het cumulatieve saldo van de parkeerexploitatie, grafiek 3 hieronder toont de verwachting van de jaarlijkse exploitatieresultaten, die tot een mutatie in de parkeerreserve leiden.



Grafiek 3 Verwacht exploitatieresultaat parkeren per ultimo van de jaren 2019 t/m 2022 in het jaar van prognose (2017 t/m 2022)

Toelichting op de grafiek:

De grafiek laat zien dat er tussen het voor 2019 verwachte exploitatieresultaat per 1-1-2020 van € -14,6 mln. (medio 2019 samengesteld) en de realisatie voor 2019 van € -15,1 mln., opgenomen in de parkeerexploitatie van 1-1-2021 (medio 2020 samengesteld) een negatief verschil van € 0,5 mln. zit. Dit werkt door in het saldo van de parkeerreserve. Een groot verschil zit bij het verwachte resultaat bij parkeergarages: per 1-1-2020 werd voor 2019 minus € 64.000 verwacht, de uitkomst werd minus € 1,17 mln. Deze negatieve afwijking werd deels gecompenseerd door een hoger resultaat bij straatparkeren en minder algemene kosten. Het resultaat op parkeren (inclusief de kosten van fietsenstallingen) was geraamd op minus € 0,45 mln. terwijl de uitkomst minus € 0,9 mln. was. Deze verandering werkt door in de stand van de reserve.

3.2 Opbouw van de parkeerexploitatie op basis van de beoordeling van de rekenmodellen.

Het Excel-model waarmee het resultaat op parkeren en het saldo in de parkeerreserve wordt berekend, bevat:

- lasten en baten van parkeergarages;
- lasten en baten van straatparkeren (fiscaal parkeren via betalen op straat en parkeervergunningen);
- overige aan het parkeren toegerekende lasten;
- lasten en baten van de fietsenstallingen.

De output van het model is de afgelopen jaren met de raad gedeeld via een bijlage bij de jaarlijkse toelichting op de parkeerexploitatie. Deze is tot en met de parkeerexploitatie per 1-1-2021 via een afzonderlijk raadsbesluit behandeld (voorbeeld: 2020-470 Rvs. Parkeerexploitatie 2021). Met ingang van de begroting voor 2022 is de toelichting op de parkeerexploitatie opgenomen in de programmabegroting. We gaan hierna op de verschillende onderdelen binnen de parkeerexploitatie in.

3.3 Lasten en baten parkeergarages

Zoals eerder aangegeven is het verschil tussen het begrote en gerealiseerde resultaat voor de parkeergarages vanaf 2019 en het verwerken ervan in de prognoses voor volgende jaren de belangrijkste oorzaak voor de negatieve bijstelling van de parkeerreserve.

De verandering tussen de begroting voor 2019 en het resultaat wordt toegelicht in de jaarrekening 2019. Uit de parkeerexploitatiemodellen zijn de verschillen te herleiden. Daarbij is vooral de stijging van kosten bij parkeergarages (ca € 0,5 mln.) en de daling van de baten (€ 0,7 mln.) de verklaring voor het verschil. Omtrent de gedaalde baten vermeldt de toelichting op de jaarrekening dat er 50.000 minder parkeerders zijn geweest in de parkeergarages. Dit vertegenwoordigt een waarde van circa € 150.000. Daarnaast speelt mee dat de inkomsten uit de parkeergarages al enige tijd structureel te hoog geraamd waren. Dit werkt uiteraard door in het resultaat van 2019, maar is ook

in de jaren vanaf 2020 in de parkeerexploitatie verwerkt. Uiteraard heeft dat een negatieve invloed op de reserve.

3.3.1 Kapitaallasten

De lasten van de parkeergarages zijn in het model opgenomen, verdeeld tussen kapitaallasten, exploitatielasten (de jaarlijkse kosten van beheer, energie en onderhoud) en een dotatie aan een voorziening voor groot onderhoud.

De boekwaarde waarover de kapitaallasten zijn berekend beschouwen we in dit onderzoek als een gegeven, zij zijn het directe gevolg van in het verleden genomen investeringsbeslissingen. De kapitaallasten in het model zijn niet te herleiden naar de hoogte van de investeringen en een afschrijvingsmethodiek, maar de verschillen tussen de jaren zijn opmerkelijk, omdat er geen materiële tussentijdse (des)investeringen zijn gedaan.

De verschillen vinden hun oorzaak in de extracomptabele² doorbelasting van rentelasten aan de parkeerexploitatie. De extracomptabele doorbelasting wordt gemeld in de jaarrekeningen 2019 (€ 0,76 mln.) en 2020 (€ 0,69 mln.). In de begroting voor 2019 en voor 2020 is gemeld dat het rentepercentage voor de parkeerexploitatie op 3,25% blijft gehandhaafd, terwijl de rekenrente in de begroting op 2,0% staat.

In de toelichting op de wijzigingen in de parkeerexploitatie bij de begroting voor 2021, wordt (t.o.v. voorgaande jaren) een gewijzigd rentepercentage gemeld, te weten 2,1% t.o.v. 3,25%. Er wordt niet expliciet melding gemaakt van een extracomptabele doorbelasting van rentelasten.

In de begroting 2022 is een extracomptabele toerekening van rentelasten van € 0,34 mln. aangegeven.

In het rekenmodel waarmee de verwachting voor de parkeerreserve wordt berekend en via een bijlage aan de raad wordt gemeld, zijn voor de toekomstige jaren de extracomptabele rentelasten niet opgenomen³. Daardoor lijkt de reserve zich gunstiger te ontwikkelen dan later het geval blijkt. De samenstellers van dit rapport raden aan om de extra rentelasten, zolang deze van materiële betekenis zijn, ook te verwerken in de berekeningen die gebruikt worden om de raad over de reserveontwikkeling te informeren.

De begroting van de parkeerexploitatie laat voor 2022 en 2023 een forse resultaatverbetering van € 0,9 mln. jaarlijks zien. Deze is nagenoeg volledig toe te rekenen aan een daling van de kapitaallasten vanaf 2022, met dien verstande dat de extra comptabele doorbelasting van rentelasten (€ 0,7mln. voor 2022 t/m 2024 tezamen) nog verrekend moet worden.

² In de aan de raad gemelde ontwikkeling van de parkeerexploitatie (via de bijlagen bij de raadsbesluiten over de parkeerregulering) is rekening gehouden met het gemiddelde rentepercentage waarmee binnen de begroting wordt gewerkt. Bij de rentelasten voor de parkeergarages moet echter rekening gehouden worden met de rente over aangetrokken gelden, deze is hoger. Het verschil is aangeduid met "extracomptabele rentelasten".

³ Met ingang van de begroting voor 2022 is dit via een voetnoot vermeld.

3.3.2 Beheerslasten

De jaarlijkse beheerslasten zijn gespecificeerd per activiteit en per garage. In grote lijnen is deze opgave volledig. Bij de vergelijking tussen de verwachting voor 2019 (parkeerexploitatie 1-1-2020) en de realisatie van 2019 (parkeerexploitatie 1-1-2021) valt op dat de exploitatielasten ruim € 0,4 mln. hoger uitvallen dan verwacht. Dit effect is als eenmalig effect opgenomen (na 2019 zijn de kosten weer lager begroot).

Het dagelijks operationeel parkeerbeheer wordt grotendeels uitgevoerd door de Coöperatie ParkeerService (CPS). Als lid van de Coöperatie ParkeerService hoeft de gemeente het uitvoerend parkeerbeheer niet aan te besteden in de markt. De Coöperatie fungeert in principe als eigen dienst. Dit betekent echter ook dat de marktconformiteit van de kosten van de dienstverlening niet getoetst wordt in een aanbestedingsprocedure. Om de hoogte van de kosten van het parkeerbeheer van de gemeentelijke parkeergarages te kunnen beoordelen, hebben we een indicatieve berekening gemaakt van de lasten voor het beheer van de parkeergarages, met behulp van onze ervaringscijfers. Deze zijn vergeleken met de kosten die CPS specifiek doorbelast ten behoeve van het beheer van de parkeergarages. Uit deze berekening leiden we af dat de in de parkeerexploitatie aan beheer toegerekende lasten verklaarbaar zijn en niet noemenswaardig afwijken van wat in de markt gebruikelijk is. In de parkeerexploitatie zelf zijn de totale kosten die CPS in rekening brengt verdeeld over de drie parkeergarages, de parkeerbalie en straatparkeren. Wij raden overigens wel aan om de door CPS berekende kosten voor het parkeerbeheer periodiek (bijvoorbeeld elke 3 jaar) tegen het licht te houden en op marktconformiteit te toetsen.

Als lid van CPS draagt de gemeente Nieuwegein een financieel risico voor de bedrijfsvoering bij CPS. Dit risico is ambtelijk in beeld gebracht maar in de begroting van 2022 op nihil ingeschat. Omdat met ingang van 2022 een van de grotere leden van CPS haar lidmaatschap beëindigd heeft, zien de samenstellers van dit rapport een risico dat de kosten van het lidmaatschap voor de overige leden stijgen. We raden aan dit risico te kwantificeren. Overigens zouden de kosten ook kunnen dalen als meer gemeenten zich zouden aansluiten bij CPS.

3.3.3 Kosten meerjaren onderhoud parkeergarages

In de parkeerexploitatie van Nieuwegein zijn reserveringen opgenomen voor toekomstig noodzakelijk onderhoud aan de gebouwen. Om na te gaan in hoeverre de reserveringen afdoende zijn, hebben we een opgave ontvangen van de meerjaren onderhoudsplannen van de parkeervoorzieningen (MJOP). De volgens deze opgave benodigde reserveringen zijn vergeleken met de reserveringen in de parkeerexploitatie. Het beeld is in de onderstaande tabel weergegeven.

	Gemiddelde jaarlijkse reservering groot onderhoud opgenomen in parkeerexploitatie		Gemiddeld jaarlijks nodig voor MJOB periode 2022-2031		Gemiddeld jaarlijks tekort/overschot	
PG Stadhuis	€	113	€	124	€	-11
PG Theater	€	41	€	114	€	-73
Fietsenstallingen	€	17	€	11	€	6
Totaal	€	171	€	249	€	-78

Tabel 1 Reservering meerjaren onderhoud (bedragen x 1000)

Uit de tabel blijkt dat de reservering voor groot onderhoud die in de parkeerexploitatie is opgenomen waarschijnlijk niet toereikend is. Ambtelijk is aangegeven dat gewerkt wordt aan het opbouwen van een voorziening per parkeergarage die voldoende is om het toekomstige groot onderhoud te kunnen bekostigen. Daarnaast wordt er jaarlijks gemiddeld € 143.000 opgenomen voor de parkeergarage Cityplaza en is in de begroting 2022 een voorziening voor onderhoud parkeergarages opgenomen van € 2,0 mln. De onderzoekers hebben geen zekerheid kunnen krijgen over de vraag of deze voorziening voldoende is om de toekomstige verplichtingen te dekken. Ambtelijk is aangegeven dat de MJOP's en de jaarplannen voor het onderhoud jaarlijks ter controle aan de accountant ter beschikking worden gesteld.

De opkomst van elektrische auto's brengt met zich mee dat laadinfrastructuur noodzakelijk wordt. Per 10 maart 2020 is het Bouwbesluit 2012 aangepast als gevolg van de tweede herziening van de Europese richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD III van 10 juli 2018). Deze richtlijn schrijft voor dat de lidstaten hun bouwvoorschriften moeten aanpassen om de uitrol van laadinfrastructuur op parkeerterreinen bij woning- en utiliteitsbouw te ondersteunen. Deze richtlijnen gelden primair voor nieuwbouw, maar onder bepaalde voorwaarden ook bij renovatie.

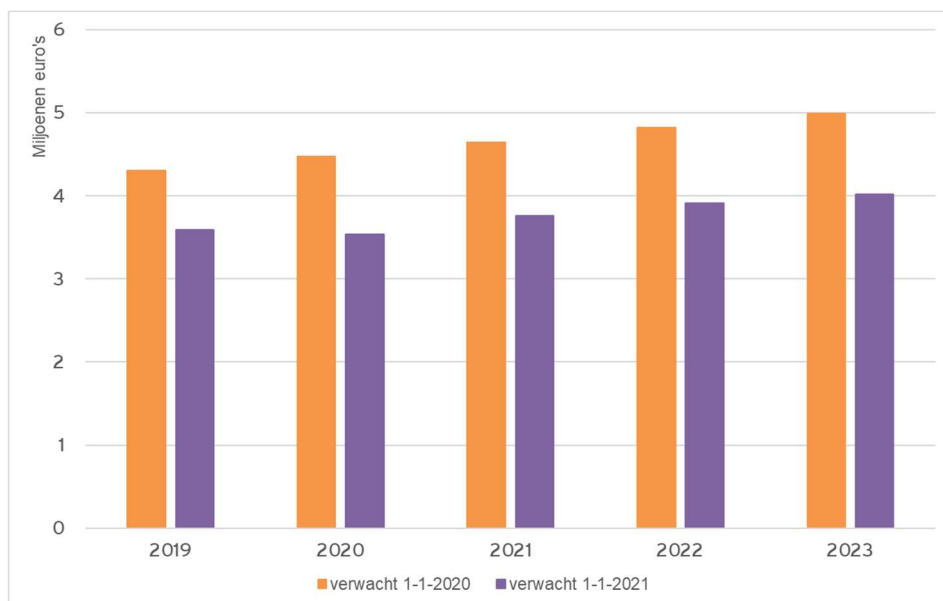
Dit impliceert dat niet alleen bij realisatie van een nieuwe parkeergarage, maar ook bij een grondige renovatie van een bestaande parkeergarage rekening gehouden moet worden met het aanbrengen van laadinfra waarbij veelal een zwaardere energieaansluiting noodzakelijk is en in sommige gevallen ook aanvullende brandveiligheidsmaatregelen getroffen moeten worden. Wij raden daarom aan om de meerjaren onderhoudsreserveringen hiervoor zo nodig bij te stellen.

3.3.4 Baten parkeergarages

De baten van parkeergarages zijn via het model per parkeergarage te herleiden. Zoals in de toelichting bij de begroting voor 2021 is aangegeven en in de jaarrekening van 2019 werd aangekondigd, is de methode van begroten met ingang van de parkeerexploitatie per 1-1-2021 gewijzigd. In de vorige werkwijze werden de verwachte inkomsten gebaseerd op een in een selectie van maanden gemeten bezettingscijfer waarmee het aantal parkeeruren werd benaderd. Deze methode is niet bijzonder nauwkeuring. De werkwijze is destijds gekozen omdat er geen nauwkeurige cijfers zijn van het werkelijk aantal geparkeerde uren per parkeergarage. Dit is een gevolg van de wijze waarop het parkeersysteem is ingericht. Informatie over de aantallen

parkeerders per parkeergarage, wordt geput uit het parkeerverwijssysteem en niet uit het parkeersysteem. De tellingen in het parkeerverwijssysteem zijn niet voor dit doel bestemd en kunnen onnauwkeurigheden bevatten en geven geen inzicht in de parkeerduur. Het beeld van te hoog geraamde resultaten van parkeergarages was al een aantal jaren zichtbaar. Bijvoorbeeld bij de parkeerexploitatie per 1-1-2018 werd een resultaat over 2017 verwacht van € 0,82 mln. negatief, het werkelijk resultaat kwam uit op € 1,1 mln. negatief. Ook voor het jaar 2018 is er een ongeveer even groot verschil. Tegenvallers bij de realisatie werken cumulatief door in de stand van de parkeerreserve.

In de aangepaste werkwijze, die met ingang van de parkeerexploitatie per 1-1-2021 is gevolgd worden de verwachte inkomsten gebaseerd op het gemiddelde van de inkomsten uit de afgelopen 4 gehele jaren. Daarmee is de aansluiting met de werkelijke inkomsten verbeterd. Het is een belangrijke oorzaak van de neerwaartse bijstelling van de exploitatiereserve die te zien is in de parkeerexploitatie per 1-1-2021. In feite waren de inkomsten uit parkeergarages tot en met de begroting voor 2020 structureel te hoog geraamd. Voor 2020 werd nog een raming van € 4,5 mln. aangehouden, terwijl de gerealiseerde inkomsten over 2018 € 3,4 mln. bedroegen en er geen reden was voor een stijging van € 1,0 mln.



Grafiek 4 Verwachte inkomsten parkeergarages P4, P6 en P7, 8, 9, 10, per 1-1-2020 en per 1-1-2021 (de inkomsten in 2019 in de verwachting van 2021 betreffen de werkelijk gerealiseerde inkomsten over 2019).

De verwachtingen voor de reserveontwikkeling per 1-1-2022 wijken niet materieel af van die van 1-1-2021. Het dieptepunt van € 16,6 mln. negatief wordt per ultimo 2021 verwacht. Een jaar eerder was de verwachte stand per ultimo 2021 € 16,4 mln. negatief. Het verschil ontstaat doordat het voor 2020 gerealiseerde resultaat € 0,1 mln. lager uitvalt dan medio 2020 nog werd verwacht en omdat er een kleine correctie van € -0,1 mln. heeft plaatsgevonden in het saldo van de reserve per

ultimo 2019. Het beeld is verklaarbaar, omdat door de coronamaatregelen, de verwachte parkeerinkomsten voor 2020 gelijk zijn gesteld aan de gerealiseerde inkomsten. Er is namelijk een rijkscompensatie voorzien voor het verschil en de gemeente heeft een reserve gevormd via welke de inkomstendaling bij parkeren wordt vereffend.

De jaarrekening over 2020 bevat een toelichting op de ontwikkeling van de parkeerreserve. De bijgestelde verwachtingen voor de inkomsten van de parkeergarages zijn hierin kort toegelicht. Ook is aangegeven dat het corona-effect (begroot op € 1,0 mln.) vanuit de hiervoor in het leven geroepen reserve wordt gedekt en niet ten laste van de parkeerreserve wordt gebracht. Ook voor het jaar 2021 zullen de door de coronamaatregelen bij het parkeren gederfde inkomsten niet ten laste van het resultaat op parkeren komen en via de door de gemeente daarvoor in het leven geroepen reserve worden gedekt.

De veranderingen in het mobiliteitspatroon die mede een gevolg zijn van de coronamaatregelen, zullen hoogstwaarschijnlijk ook in 2022 en de jaren daarna nog invloed hebben op de parkeerinkomsten. Dat kan leiden tot lagere inkomsten dan ingeschat op grond van de 4-jaarsgemiddelden (2016-2019) verhoogd met tariefindexering, waarop de verwachtingen voor de jaren vanaf 2021 zijn gebaseerd. In de jaarrekening over 2020 (blz. 169) is hierover opgenomen dat het achterblijven van de parkeerinkomsten het grootste risico in de parkeerexploitatie is. Hier is te zien dat er over 2020 een bedrag van € 1,1 mln. is opgenomen als compensatie voor inkomstenderving. Er is aangegeven dat ook in latere jaren de gemiste inkomsten naar verwachting (deels) door het rijk gecompenseerd worden. Naar de mening van de samenstellers vormt dit een risico voor de inkomstenontwikkeling in de jaren vanaf 2022. Het is aan te raden dit te kwantificeren in de doorrekening van de parkeerexploitatie voor 2022 en latere jaren. Overigens is in de toelichting op de parkeerexploitatie in de programmabegroting 2022- 2025 aangegeven dat geen rekening is gehouden met corona-effecten op de resultaten.

Voor zover wij kunnen nagaan is er in de parkeerexploitatie van 1-1-2022 geen bijstelling geweest van de verwachtingen ten opzichte van de verwachting een jaar eerder. Als reden hiervoor is aangegeven dat door de invloed van corona op parkeerinkomsten het opstellen van een verwachting voor de komende jaren extra moeilijk is. De onderzoekers raden niettemin aan om de verwachtingen voor de parkeerinkomsten te actualiseren en daarbij eventueel een bandbreedte aan te geven. Vermeldenswaardig daarbij is dat in de ambtelijke risicoanalyse tegenvallende parkeerinkomsten zijn opgenomen en gekwantificeerd.

3.3.5 Parkeergarage Zuid P15.

De bouw van deze garage wordt in 2022 aanbesteed. De oplevering is verwacht in het eerste kwartaal van 2024. De grondkosten zijn in de parkeerexploitatie opgenomen sinds 2013, toen op deze locatie een tijdelijk parkeerterrein is ingericht. Vanaf 2024 zijn de exploitatielasten en baten

van deze parkeergarage in de parkeerexploitatie opgenomen. Vanaf 2025 geldt dat ook voor de kapitaallasten.

Inkomsten

Voor P15 in de parkeerexploitatie opgenomen baten zijn, in tegenstelling tot de andere parkeergarages, geen historische gegevens bekend.

In het raadvoorstel voor het voorbereidingskrediet voor deze parkeergarage (2021-361) is een beknopte onderbouwing opgenomen voor de noodzaak deze parkeergarage te bouwen. In de bijlage bij dit besluit is een scenario-analyse opgenomen waarin vraag en aanbod van parkeerplaatsen met en zonder P Zuid zijn aangegeven.

De onderzoekers hebben de beschikking gekregen over de parkeerbalansberekening die aan de bij het raadsbesluit gevoegde bijlage ten grondslag ligt. Uit deze berekening hebben we geen onderbouwing kunnen afleiden van de toename van aantal kortparkeerders. Deze onderbouwing zou in de ogen van de onderzoekers alsnog moeten plaatsvinden, omdat het aangeeft hoeveel extra plaatsen voor kortparkeerders er nodig zijn en om de extra inkomsten van deze kortparkeerders, die met een uurtarief van € 2,87 vanaf 2024 in het parkeerexploitatiemodel zijn opgenomen, te onderbouwen.

Om na te gaan of de in het model opgenomen parkeerinkomsten voor parkeergarage Zuid verklaarbaar zijn, hebben we een inschatting gemaakt. In de tabel hieronder staan de inkomsten die in de parkeerexploitatie zijn opgenomen.

€ x 1000	2024	2025	2026	2027	2028
Opbrengsten uit verkoop van plaatsen	805	805	805	-	-
Inkomsten uit abonnementen	126	129	132	136	139
Inkomsten uit kortparkeren	499	512	524	524	524
Totaal	1.432	1.448	1.464	662	666

Tabel 2 Begrote inkomsten voor parkeergarage Zuid

De inkomsten uit verkoop van parkeerplaatsen en verkoop van abonnementen vloeien voort uit gemaakte of nog te maken afspraken met vaste gebruikers. Hierover lijkt ons voldoende zekerheid. Wij hebben wel een kanttekening bij de wijze waarop deze verkoopopbrengsten in de parkeerexploitatie per 1-1-2022 zijn verwerkt. Deze zijn opgenomen als opbrengst bij het onderdeel parkeerinkomsten. De onderzoekers zijn van mening het hier geen parkeerinkomsten maar een opbrengst uit verkoop van activa betreft, waarvan het effect op de parkeerexploitatie gevormd wordt door een daling van kapitaal- en exploitatielasten. Door het als parkeerinkomsten op te nemen is het exploitatieresultaat in de jaren 2024 tot en met 2026 te positief weergegeven, terwijl in latere

jaren het resultaat juist te laag is, omdat de kapitaallasten over de oorspronkelijke investering in de parkeerexploitatie opgenomen blijven.

De inkomsten uit kortparkeren zijn het resultaat van extra bezoekers (per auto) aan het centrum en omgeving. Naar de mening van de onderzoekers is vooralsnog onvoldoende onderbouwd dat deze bezoekers er in die aantallen zullen zijn en de begrote inkomsten zullen genereren. Daarnaast is het opnemen van de volledige jaaropbrengsten in het jaar 2024 niet logisch. Volgens plan is de oplevering van P Zuid pas in het eerste kwartaal van 2024. Het opnemen van parkeerinkomsten zou zodoende op zijn vroegst vanaf het tweede kwartaal moeten plaatsvinden waarbij ook rekening gehouden zou moeten worden met een aanloopperiode.

Voor de bezoekers/kortparkeerders zijn in de berekening 237 parkeerplaatsen gereserveerd. Naast de gesignaleerde behoefte aan onderbouwing van het aantal te verwachten extra kortparkeerders, is de vraag ook of deze parkeerbehoefte misschien op het bestaande parkeerareaal kan worden opgevangen, waardoor P Zuid mogelijk kleiner⁴ gedimensioneerd zou kunnen worden.

In de bijlage hebben we een beschouwing opgenomen van de mogelijke inkomsten uit kortparkeren voor parkeergarage Zuid. Daarin staat een overzicht van de bezetting van de parkeergarages over de jaren 2019 en 2021 (2020 is buiten beschouwing gebleven). Uit dit overzicht blijkt dat in 2019 op de zaterdagmiddag frequent de maximale capaciteit benaderd wordt. Daarbuiten is ruim voldoende parkeergelegenheid vrij, dit is een logisch gevolg van de beleidskeuze voldoende parkeerplaatsen op de piekmomenten aan te bieden. Het is in onze ogen (nog) geen onderbouwing van de noodzaak om 237 plaatsen voor kortparkeerders bij te bouwen. Daarvoor zou een inschatting gemaakt moeten zijn van het aandeel van de extra parkeervraag op de piekmomenten.

Samenvattend signaleren de samenstellers van dit rapport een onzekerheid ten aanzien van de begrote inkomsten van parkeergarage Zuid, die tot een materiële bijstelling van de parkeerexploitatie zou kunnen leiden. Daarom raden we aan om de inkomsten die zijn begroot voor P Zuid nader te onderbouwen, waarbij vraag naar en aanbod van parkeerplaatsen gespecificeerd naar de verschillende maatgevende momenten van de (week)dag in beeld gebracht is en een vertaling is gemaakt naar feitelijk verkochte parkeertijd. Daarnaast raden we aan om opbrengsten uit verkoop van parkeerplaatsen te verwerken als desinvestering en de parkeerexploitatie hiervoor aan te passen.

Exploitatielasten

In het raadgevoorstel voor de voorbereiding van de bouw van parkeergarage Zuid is aangegeven dat het voorstel voor het krediet ten behoeve van de daadwerkelijke realisatie van de parkeergarage

⁴ Ten behoeve van de ontwikkeling van de binnenstad van Nieuwegein zijn in 2004 parkeerafspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in een zogeheten 'parafendocument'. Binnen deze afspraken is opgenomen dat bij het AZN op de zaterdag 200 parkeerplaatsen beschikbaar moet zijn voor de winkelbezoek.

naar verwachting zal worden geagendeerd voor het tweede kwartaal van 2022. Op dat moment zal een actueel beeld beschikbaar zijn van de te verwachten bouwkosten en de daaruit voortvloeiende exploitatielasten. Bij de begroting van 2022 is in de parkeerexploitatie ten opzichte van het voorgaande jaar uit voorzorg al een verhoging van € 4,0 mln. van het investeringsbedrag opgenomen. We raden aan bij de behandeling van het raadsvoorstel de kapitaal en exploitatielasten te actualiseren en de inzichten te verwerken in de parkeerexploitatie en de ontwikkeling van de parkeerreserve.

Algemeen belangbesluit Wet Markt en Overheid

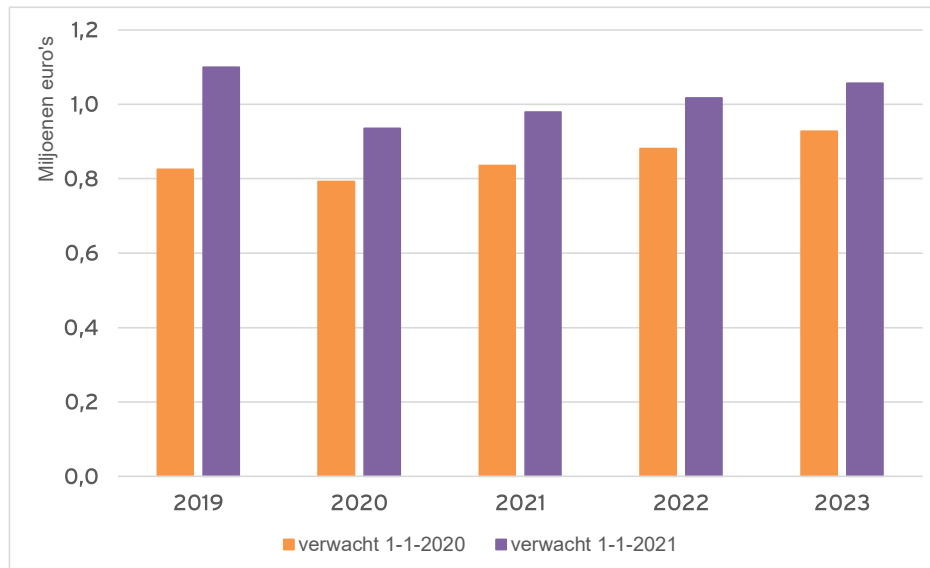
Het exploiteren van een parkeergarage geldt als een bedrijfsmatige activiteit. In beginsel zou een gemeente daarbij kunnen concurreren met de markt. De Wet Markt en Overheid regelt de verhouding met de markt. Een overheid moet bij een bedrijfsmatige activiteit de integrale kostprijs doorrekenen. Bij de exploitatie van haar parkeergarages doet de gemeente Nieuwegein dit niet (althans niet de eerste jaren). Als de gemeente om beleidsmatige redenen een tarief onder de kostprijs wil rekenen, moet hiervoor een “Algemeen belangbesluit” worden genomen. Dit heeft de gemeenteraad van Nieuwegein op 8 januari 2015 genomen. In dit besluit heeft de raad bepaald dat de niet-kostendekkende exploitatie van de parkeergarages in het algemeen belang is en dat, indien sprake zou zijn van concurrentie met de particulier (door Q-Park) geëxploiteerde garage bij het ziekenhuis, het algemeen belang prevaleert.

Het betreffende besluit spreekt van 3 parkeergarages. De nog te realiseren parkeergarage Zuid is niet vermeld. De ervaring leert dat de laatste jaren particuliere exploitanten van parkeergarages steeds vaker en regelmatig met succes, bezwaar maken tegen een algemeen belangbesluit van een gemeente als zij menen dat dit hun belangen kan schaden. De samenstellers van deze rapportage raden daarom aan een juridische toets uit te voeren op de vraag of het algemeen belangbesluit uit 2015 ook van toepassing is op parkeergarage Zuid, of dat een apart besluit hiervoor noodzakelijk is.

3.4 Lasten en baten straatparkeren (fiscaal)

3.4.1 Baten straatparkeren

Het straatparkeren zorgt voor een relatief stabiel positieve bijdrage in de parkeerexploitatie. Ook hier hebben we gekeken naar de veranderingen in de verwachtingen met ingang van de parkeerexploitatie per 1-1-2021.



Grafiek 5 Verwacht resultaat straatparkeren per 1-1-2020 en per 1-1-2021.

In de grafiek is te zien dat vanaf 2021 de verwachting voor het straatparkeren verbetert. De verschillen liggen voornamelijk bij de inkomsten die gemiddeld ruim € 0.1 mln. Hoger worden begroot. De kosten bij straatparkeren veranderen maar weinig, met uitzondering van de feitelijk gerealiseerde kosten in 2019 die € 0,06 mln. lager uitvallen dan begroot.

De verwachte hogere inkomsten bij straatparkeren vanaf 2021 dragen bij (gemiddeld € 0,13 mln.) aan de verbetering van de stand van de parkeerreserve.

Een nadere onderbouwing van de inkomsten van straatparkeren is in het rekenmodel niet opgenomen. De verwachte inkomsten zijn via dezelfde systematiek als bij de parkeergarages bepaald aan de hand van een voortschrijdend 4-jaars gemiddelde verhoogd met een indexering. In de oorspronkelijke plannen voor de herontwikkeling van de binnenstad is opgenomen dat al het parkeren in de binnenstad op termijn "off-street" wordt opgelost. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de inkomsten van het straatparkeren, door de afname van het aantal parkeerplaatsen, zouden kunnen dalen. Dit hoeft voor de exploitatie geen probleem te zijn, als deze inkomsten naar (gemeentelijke) parkeergarages verschuiven. Daarvoor moet dan wel de capaciteit zijn. Ook moet ermee rekening gehouden worden dat fiscaal straatparkeren niet btw belast is maar over inkomsten uit parkeergarages wel btw afgedragen moet worden.

Eerder in dit rapport hebben we aanbevolen om een gedetailleerde parkeerbalans te laten opstellen om inkomsten voor P Zuid te onderbouwen. De samenstellers raden aan dat hierbij ook de ontwikkeling van het areaal aan straatparkeerplaatsen en het gebruik hiervan wordt betrokken. Daarmee kunnen de ontwikkelingen van de inkomsten uit straatparkeren beter onderbouwd worden.

3.4.2 Lasten straatparkeren

Wij hebben een indicatieve berekening gemaakt voor de lasten bij het straatparkeren met behulp van onze ervaringsgegevens. Hieruit leiden we af dat de in de parkeerexploitatie aan het straatparkeren toegerekende lasten (vanaf 2022 € 0,75 mln.) verklaarbaar zijn.

Met ingang van 2022 zijn de door CPS voor het parkeerbeheer begrote kosten voor straatparken met ca. 40% gestegen. Omdat het hier om een relatief beperkt bedrag gaat, hebben we in het kader van dit onderzoek het verschil niet geanalyseerd. Wij raden aan om de door CPS berekende kosten voor het parkeerbeheer periodiek (bijvoorbeeld elke 3 jaar) tegen het licht te houden en op marktconformiteit te toetsen.

3.5 Overige aan het parkeren toegerekende lasten

Beleid en incidentele beleidsinitiatieven die van invloed zijn op het gebruik en de lasten en baten van openbare parkeerplaatsen die onderdeel uitmaken van de parkeerexploitatie.

De in de parkeerexploitatie opgenomen algemene kosten bevatten o.a. kosten van advies, communicatie, kapitaallasten van investeringen en andere relatief kleine bedragen die niet direct aan de andere onderdelen in de parkeerexploitatie toe te delen zijn. De voornaamste post is de doorbelasting vanuit het onderdeel Grondbedrijf en Vastgoedzaken. Tot en met de begroting voor het jaar 2020 (parkeerexploitatie 1-1-2020) is voor de jaren 2019 tot en met 2022 rekening gehouden met een jaarlijks bedrag van circa € 0,4 mln. voor kosten van parkeerpiloten. Blijkens het resultaat over 2019 zijn die in dat jaar niet gemaakt en vanaf de begroting 2021 niet meer opgenomen. Alleen voor het jaar 2021 is nog een risicobuffer van € 0,2 mln. opgenomen⁵. De neerwaartse bijstelling van de algemene kosten heeft de daling van het exploitatieresultaat vanaf 2019 gedempt (zie ook par. 3.1).

3.6 Lasten en baten van het parkeerverwijssysteem en de fietsenstallingen

De aan de parkeerexploitatie toegerekende lasten voor het parkeerverwijssysteem geven geen aanleiding tot opmerkingen, behalve dat een deel van de investeringskosten (een derde) door het ziekenhuis gedragen worden. Het is de vraag of dit bij een herinvestering ook het geval blijft. Ten aanzien van de fietsenstallingen zijn de hoogste kosten die van het uitvoerend parkeerbeheer, de toezichthouders. Deze kosten zijn indicatief toegerekend op basis van de benodigde ureninzet. Hieruit komt naar voren dat deze kosten in lijn liggen met de verwachtingen.

⁵ Dit is toegelicht in de bijlage bij het raadsvoorstel voor de parkeerregulering (Rvs 2020 417).

3.7 Verantwoordelijkheid en instrumenten voor begroting van de parkeerexploitatie

Het parkeermanagement bevindt zich in het team projectmanagement en accountmanagement binnen de afdeling Ruimtelijk Domein. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor de parkeerexploitatie formeel belegd bij het afdelingshoofd Ruimtelijk Domein. De parkeermanager wordt voor de belangrijke post kapitaallasten ondersteund door Financiën. De samenstellers van dit rapport hebben ondervonden dat de opbouw en berekening van die kapitaallasten voor de parkeermanager thans moeilijk te doorgronden is. Het is aan te raden om de informatie-uitwisseling met Financiën op dit vlak te intensiveren. Zodoende kan de parkeermanager het verband leggen tussen boekwaarde, investeringen en desinvesteringen in parkeervastgoed en de daaruit voortvloeiende lasten van rente en afschrijving in de parkeerexploitatie.

De parkeermanager heeft de verantwoordelijkheid voor het goed begroten en monitoren van parkeerinkomsten. Het lijkt erop dat de middelen hiervoor beperkt zijn (geen detailinfo per locatie beschikbaar, geen periodieke structurele monitoring van parkeergedrag, gebruik van een instrument, het parkeerverwijssysteem, dat daarvoor niet bedoeld is).

De samenstellers van dit rapport raden aan om de instrumenten voor monitoren te verbeteren en te zorgen voor herleidbaarheid van bedragen in termen van verkochte tijd x parkeertarief per locatie.

4 De invloed van de raad op de ontwikkeling van de parkeerexploitatie

Het raadsbesluit voor de parkeerexploitatie dateert uit 2009 en is een onderdeel van het uitvoeringsbesluit Theatercomplex Binnenstad. Het doel van de bij dit besluit gevormde egaliseriereserve is om de aanloopverliezen van de parkeergarages te kunnen dekken. Dat bij de bouw van parkeergarages in het begin een tekort is, is niet ongebruikelijk. Bij het bepalen van het benodigde aantal parkeerplaatsen moet immers rekening gehouden worden met het gehele programma (woningen, winkels, kantoren etc.) waarvan het parkeren moet worden opgevangen. Het duurt een aantal jaren voordat de vraag naar parkeerplaatsen op het te verwachten niveau is. Er is ook aangegeven dat zodra er een positief jaarlijks resultaat op parkeren is, dit wordt aangewend om de verliezen uit de eerdere jaren te compenseren. Aanvankelijk werd de omvang van de reserve bepaald op € 10,0 mln., in 2014 is dit, wegens achterblijvende inkomsten van het parkeren, door de raad bijgesteld naar het huidige maximum van € 16,6 mln.

De raad heeft dus invloed op de parkeerreserve door hiervoor de financiële kaders vast te stellen. Deze (benodigde) kaders worden vooral beïnvloed door het aantal plaatsen in parkeergarages en de daaruit voortvloeiende kapitaal- en exploitatielasten en de verwachte opbrengsten daarvan. Voor de berekening van het benodigde aantal parkeerplaatsen wordt (en werd) een parkeerbalans opgesteld om te kunnen bepalen of de vraag naar parkeerplaatsen in balans is met het aanbod. Om te kunnen bepalen wat de toekomstige vraag naar parkeerplaatsen zal zijn, wordt gekeken naar het te realiseren programma. Hoeveel woningen van welk type, hoeveel horecagelegenheden en hoeveel vierkante meters detailhandel zullen er worden gebouwd. Om te bepalen hoeveel parkeerplaatsen daarvoor nodig zijn, bestaan kengetallen die zijn vastgelegd in het gemeentelijk parkeerbeleid. Daarvoor heeft Nieuwegein vrij ruime normen toegepast omdat het beleid was dat er geen tekort aan parkeerplaatsen in het centrum mag zijn. Het gevolg daarvan is dat de parkeergarages alleen op de piekmomenten grotendeels vol bezet zijn, maar daarbuiten niet.

In het Koersdocument Parkeren Nieuwegein⁶ geeft de gemeente aan hoe het aantal benodigde parkeerplaatsen wordt bepaald. In het document zijn ook de actuele kencijfers die de gemeente bij de behoeftebepaling hanteert, opgenomen. Via het in dit koersdocument vastgelegde beleid heeft de raad enige (indirecte) invloed op de parkeerexploitatie. Hierbij gaat het dan alleen om ontwikkelingen die zich in en rond het centrum voordoen waar betaald parkeren is en indien de gemeente zelf als initiatiefnemer van de ontwikkeling een rol speelt bij het realiseren en/of

⁶ Zie Koersdocument Parkeren 2020-2025, Gemeenteblad nr. 284321, 3 november 2020

exploiteren van parkeerplaatsen. Een effect op de parkeerexploitatie kan (in aanloop) negatief zijn als de extra parkeerplaatsen aanloopverliezen kennen (een voorbeeld daarvan is parkeergarage Zuid zie 3.3.5) of positief als een ontwikkeling ertoe leidt dat bestaande betaalde parkeerplaatsen binnen de parkeerexploitatie beter benut worden.

Voor een ontwikkeling die een negatief effect heeft op de parkeerexploitatie is in beginsel een raadsbesluit nodig. De stand van de parkeerreserve is opgenomen in de begroting en meerjarenraming en een wijziging hierop vraagt een raadsbesluit.

De invloed van de raad op de ontwikkeling van de parkeerexploitatie is beperkt daar waar het gaat om financiële mutaties die niet rechtstreeks van een raadsbesluit afhankelijk zijn. Hierbij moet vooral gedacht worden aan afwijkingen van in het verleden geprognoseerde inkomsten. Als die inkomsten tegenvallen, zoals in de afgelopen periode gebeurde, valt er niet meer aan te doen dan de financiële gevolgen op te vangen en zo nodig de omvang van de parkeerreserve daarop aan te passen. Over deze risico's is de raad telkens geïnformeerd. Aan de kostenkant liggen wijzigingen in de rentestand grotendeels buiten de invloedssfeer van de raad. De lage rentestand van de laatste jaren heeft een gunstig effect op de parkeerreserve. Exploitatielasten liggen in grotere mate binnen de gemeentelijke invloedssfeer. Ze zijn aan de hand van een meerjaren onderhoudsplanning te voorzien. Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen wel tot onvoorziene extra kosten leiden waarop de raad minder invloed heeft.

5 Informatievoorziening aan de raad

De raad stelt jaarlijks de parkeerexploitatie vast. In dit kader is de raad de afgelopen jaren jaarlijks geïnformeerd over de ontwikkeling van de parkeerreserve over de gehele looptijd tot 2047. Wij hebben de toelichtingen voor de begrotingen vanaf 2018 tot en met 2022 bestudeerd. Voor 2018, 2019 en 2020 wordt daarbij een systematiek aangehouden waarbij de effecten van verschillende maatregelen en ontwikkelingen op de reserve worden geduid. Daarnaast is een historisch overzicht gepresenteerd van de verwachte maximale negatieve stand in de reserve. Het verstrekken van informatie over de ontwikkeling van parkeerreserve over de hele looptijd is van meerwaarde ten opzichte van het vierjaars-perspectief dat bij de begroting gebruikelijk is. Ook is de raad meermalen tussentijds per brief geïnformeerd over de ontwikkelingen in het exploitatieresultaat parkeren en ideeën om het resultaat te verbeteren. Wij zijn van mening dat de raad op deze wijze goed is geïnformeerd, maar onderkennen dat de mate van detail in de toelichtingen de informatie minder toegankelijk kan maken.

Vanaf de begroting 2021 is de toelichting op de parkeerexploitatie vereenvoudigd. Over de ontwikkeling van de parkeerexploitatie is de raad geïnformeerd in het kader van het raadsvoorstel parkeerregulering 2021 (RV 2020-470) waarmee de parkeerexploitatie is vastgesteld. Wij zijn van mening dat de informatie in dit voorstel en de bijlagen in het algemeen een goed beeld geven van het doel van de parkeerexploitatie en de factoren die het exploitatieresultaat en het saldo van de reserve beïnvloeden. Er zijn echter wel kanttekeningen te plaatsen.

Bij de begroting voor 2021 werd de parkeerreserve (in materiële zin fors) negatief bijgesteld. Zoals eerder in dit rapport is aangegeven, was de negatieve bijstelling van begrote parkeerinkomsten bij parkeergarages één van de oorzaken. De omvang van het effect had hetzij in de begroting, hetzij in de toelichting daarop, beter wat meer gewicht en duiding kunnen krijgen. De omvang blijkt overigens wel in de bijlage (bijlage 1, meerjarenbeeld parkeerexploitatie) waarin de ontwikkeling van de parkeerexploitatie cijfermatig is geduid. De andere belangrijke oorzaak voor de bijstelling was de extracomptabele doorbelasting van rentelasten. Deze was niet in de eerdere berekeningen van de parkeerexploitatie opgenomen en had via het (voor het eerst bij de begroting voor 2021) in de parkeerexploitatie opgenomen resultaat over 2019 en de verwachtingen voor 2020 en 2021 een materieel negatieve invloed op de stand van de reserve. Ook dit effect had beter toegelicht kunnen worden.

De (in par. 3.3.4 van dit rapport besproken) aanpassingen van de verwachte parkeerinkomsten zijn in de toelichtingen op de begroting benoemd, maar niet gekwantificeerd.

Bij de begroting 2022 is de geactualiseerde parkeerexploitatie en de toelichting daarop opgenomen in de programmabegroting. Zodoende zijn aanpassingen in de ontwikkeling van de parkeerreserve direct in de gemeentebegroting verwerkt en behoeft dit niet later via een financiële verzamelwijziging plaats te vinden. Hoewel wij van mening zijn dat het opnemen van de toelichting op de parkeerexploitatie in de programmabegroting een verbetering is, willen wij enkele kanttekeningen plaatsen.

Zo is het in voorgaande jaren gebruikte overzicht van het gehele saldo in de reserve vervangen door het bedrag van de ruimte ten opzichte van de maximale negatieve waarde. Dat kan verwarring wekken. Hoewel het niet direct in het oog springt, loopt de in de begroting opgenomen ontwikkeling van de parkeerreserve uit de pas met hetgeen in de toelichting op de parkeerexploitatie is opgenomen. Het in de begroting opgenomen beslag op de reserve is per ultimo 2024 minus € 15,6 mln. In toelichting op de parkeerexploitatie (en volgens het rekenmodel) is voor 2024 een saldo van minus € 13,6 mln. opgenomen. Het verschil is verklaarbaar omdat in de begroting niet het resultaat voor P Zuid is verwerkt (over de bouw van de parkeergarage is immers nog geen besluit genomen) maar wel de extracomptabele rentelasten⁷, terwijl die laatste niet zijn opgenomen in de toelichting op de parkeerexploitatie en het rekenmodel. Rentelasten zijn van materiële invloed op het exploitatieresultaat. Wij pleiten daarom voor meer duidelijkheid over deze doorbelasting en het opnemen van de werkelijk aan de parkeerexploitatie toe te rekenen rentelasten in het rekenmodel. Als er daarnaast betekenisvolle verschillen zijn tussen de begroting en de bijgevoegde meerjarenberekening van de parkeerexploitatie, is het aan te raden deze verschillen toe te lichten.

We hebben de parkeerparagraaf in de jaarrekeningen van 2019 en 2020 beschouwd. In onze ogen worden de resultaten voldoende toegelicht. Vanzelfsprekend is ook de ontwikkeling van de reserve toegelicht. Door de complexiteit van de systematiek bij de parkeerreserve (de oorspronkelijk begrote storting, een eventuele tussentijdse bijstelling van de begroting en het uiteindelijk verwerken van het rekeningresultaat) kunnen wij ons voorstellen dat het voor de raad niet altijd duidelijk is hoe de reserve zich ontwikkelt.

Goede en begrijpelijke informatie is voor de gemeenteraad altijd van belang, maar een overvloed van informatie kan misschien het zicht op hoofd- en bijzaken doen vervagen. Zolang de ontwikkeling van parkeerinkomsten of uitvoeringskosten relatief stabiel is, volstaat een jaarlijkse bijstelling van de parkeerexploitatie via de begroting en de verwerking van het rekeningresultaat. Bij

⁷ Dat gegeven is wel via een voetnoot gemeld

grotere afwijkingen, zoals de neerwaartse bijstelling van de parkeerinkomsten vanaf 2019, geven we in overweging hiervoor separaat een tussentijdse herijking van de parkeerexploitatie uit te voeren en deze in een begrotingsaanpassing voor het lopende jaar te verwerken. Een ander voorbeeld is het binnenkort te nemen uitvoeringsbesluit voor de bouw van parkeergarage Zuid. Het opnemen van de herziening van de parkeerexploitatie bij dit besluit, zal het inzicht in de (financiële) gevolgen van dit besluit vergroten en vroegtijdig zicht geven op de gevolgen ervan voor de gemeentebegroting.

Bronnen en gesprekken

Bronnen

- Gemeentebegrotingen van 2015 tot en met 2022
- Raadsbesluiten voor de parkeertarieven en toelichtingen op de parkeerexploitatie met bijlagen van 2015 tot en met 2022
- Uitvoeringsbesluit theatercomplex blok 6 (2009) met bijlage parafennotitie
- Jaarrekeningen gemeente Nieuwegein 2019 en 2020
- Koersdocument parkeren Nieuwegein (gmb-2020-284321)
- 2015-008 Algemeen belangbesluit Wet Markt en Overheid
- 2019-279 Brief college aan raad dd 31-07-19 inzake monitoring betaald parkeren binnenstad eerste half jaar 2019
- 2020-337 Brief college aan raad dd 28-07-20 over monitoring betaald parkeren binnenstad eerste half jaar 2020
- Modellen voor de berekening van de parkeerexploitatie voor de jaren 2020, 2021 en 2022
- Detailoverzichten risico's parkeren voor 2021 en 2022
- Diverse bestanden met (historische) gegevens over aantallen parkeerplaatsen, parkeerders en inkomsten, betalingsgraad, opgelegde naheffingen, gegevens over de kosten van het parkeerbeheer
- Gegevensbestanden met historische data over de bezetting van de parkeergarages
- 2021-361 Advies en raadsbesluit parkeergarage Zuid (P15) met bijlagen

Gesprekken zijn gevoerd met:

De voorzitter van de rekenkamer (opdrachtgever) Marcel van de Heuvel

De contactpersoon voor de rekenkamer, financieel adviseur Mariëlle Rölkens

De parkeermanager Tjeerd Velders

De financieel adviseurs voor het product parkeren Martha Bercz en Ferd Vrijbergen

De concerncontroller Marloes Klooster

Beschouwing parkeerinkomsten Parkeergarage Zuid (P15)

In de parkeerexploitatie van de gemeente is opgenomen dat naast de parkeergarage van het Sint Antoniusziekenhuis vanaf 2025 parkeergarage P15 Zuid is gerealiseerd met een beoogde capaciteit van 450 parkeerplaatsen⁸. In 2020 wordt nader ingegaan op deze aanstaande ontwikkeling. Er valt in de toelichting op de parkeerexploitatie voor 2021 het volgende te lezen⁹: *‘De kosten van deze parkeergarage zijn sinds de eerste fase van de herontwikkeling van de binnenstad opgenomen in de parkeerexploitatie. Dit geldt ook voor de initiële opbrengsten. Wij hebben afspraken gemaakt met de ontwikkelaar van de Doorslagzone over een parkeeroplossing voor de bewoners in één van onze parkeerfaciliteiten. Hiervoor betaalt de ontwikkelaar een marktconforme vergoeding welke wij als extra opbrengsten vanaf 2024 hebben opgenomen in de parkeerexploitatie 2021. In de loop van 2021 verwachten wij dat onderzoeken ter voorbereiding van de bouw leiden tot een actualisatie van de verwachte opbrengsten en de kosten. Hierbij zullen wij ook een finale toets uitvoeren op welke wijze wij komen tot een sluitende parkeerbalans voor de binnenstad. De effecten hiervan worden vervolgens in de parkeerexploitatie 2022 verwerkt. Indien de parkeerplaatsen niet geleverd worden in P15 dan heeft de gemeente de verplichting de parkeerplaatsen te leveren vanuit de bestaande parkeerfaciliteiten. De huidige parkeerbalans voor de binnenstad toont ons dat, onder normale omstandigheden, het onttrekken van parkeerplaatsen op piekmomenten resulteert in een tekort aan parkeercapaciteit. Dit komt tot uiting in wachtrijen voor de ingangen, zoekverkeer en mogelijk in een negatief sentiment onder bezoekers.’*

Deze tekst duidt erop dat in de door de gemeente gehanteerde parkeerbalans geen ruimte is om de extra parkeerbehoefte die ontstaat door de ontwikkeling in de Doorslagzone op te lossen in de bestaande parkeergarages. In de PEX voor 2021 is opgenomen dat P15 in totaal 550 parkeerplaatsen krijgt. Er zullen naar verwachting 538 abonnementen worden uitgegeven. In de garage komen 138 parkeerplaatsen achter een eigen afsluiting te liggen, dit zijn dus privé-parkeerplaatsen. Verder worden er nog 175 parkeerplaatsen van het totaal gereserveerd voor abonneementhouders, waardoor er $(550 - 138 - 175 =) 237$ kortparkeerplaatsen over zullen blijven. Gezien de bezettingsgraden van de overige parkeergarages rijst dan wel de vraag of de ontwikkeling van P15 op dit moment noodzakelijk is voor een gezonde parkeerbalans in het centrum van Nieuwegein. Om hier uitsluitsel over te krijgen is gekeken naar de bezettingsgraad van de gemeentelijke parkeergarages. De gemeente beschikt niet over een export van alle parkeringen

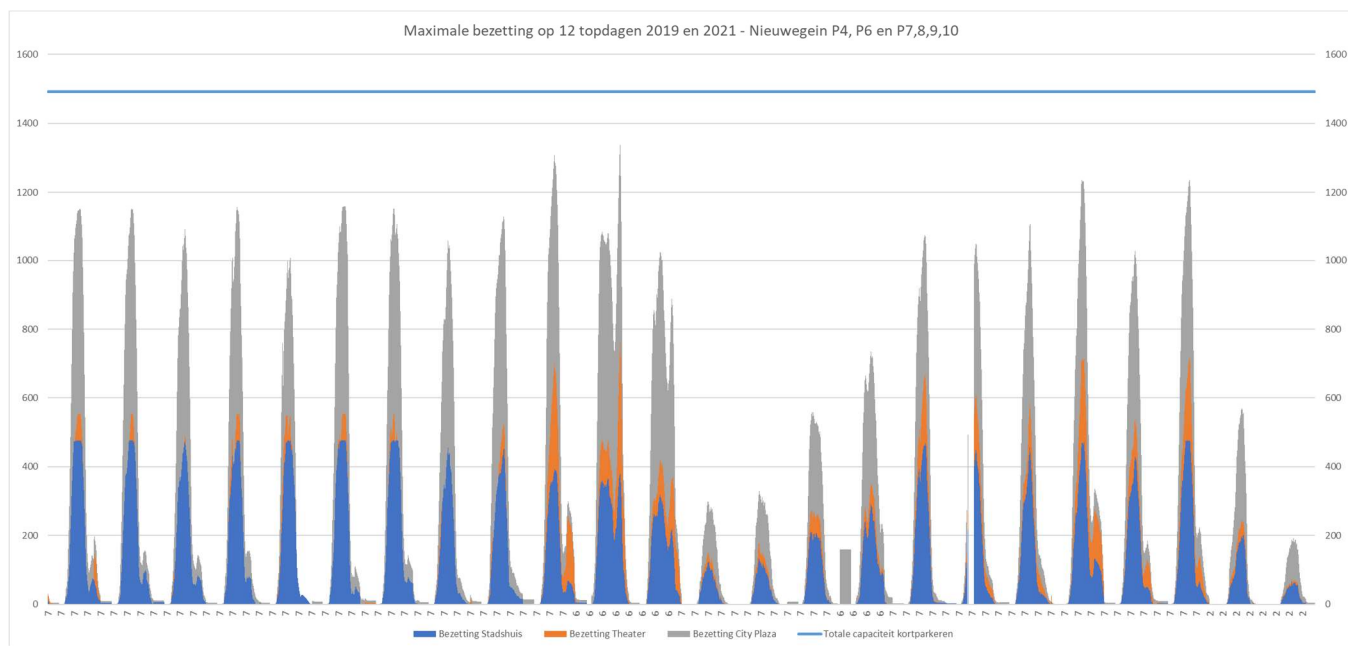
⁸ 2017-395 bijlage 2 wijzigingen Parkeerexploitatie 2018 DEF.pdf

⁹ 2020-470 Bijlage 2 Wijzigingen Parkeerexploitatie 2021.pdf

uit het parkeersysteem van de parkeergarages. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van het parkeerverwijssysteem. Dit systeem telt het aantal inrijdende en uitrijdende auto's, waardoor er ook bij benadering een beeld kan worden gevormd over de bezetting van de parkeergarages.

Bezetting parkeergarages op piekmomenten en verwachte inkomsten parkeergarage Zuid (P15)

Ten behoeve van de ontwikkeling van de binnenstad van Nieuwegein zijn parkeerafspraken gemaakt. Deze zijn op 16 augustus 2004 vastgelegd in een zogeheten 'parafendocument'. Binnen de ambtelijke organisatie worden deze afspraken geïnterpreteerd als een toezegging vanuit de gemeente om ervoor te zorgen dat er zoveel parkeerruimte aanwezig is dat de piek in het parkeren altijd kan worden opgevangen. Dit betekent dat er over het algemeen een overcapaciteit aan parkeerplaatsen aanwezig zal zijn. Om na te gaan wat de noodzaak is van de realisatie van parkeergarage P15 is gekeken in hoeverre het huidige parkeerareaal de piek kan opvangen. Over de jaren 2018, 2019 en 2021 (2020 is vanwege de Coronapandemie buiten beschouwing gelaten) is van elke maand de drukste dag geselecteerd qua aantallen parkeerders. Dit betreft over het algemeen zaterdag. Vervolgens is gekeken per kwartier van de dag wat de maximale bezetting was op deze dagen. Dit resulteert in onderstaande grafiek Figuur 6. Daarin is te zien dat met name in 2018 de piek dicht de totale capaciteit benadert. Het is dan ook goed mogelijk dat in de kwartieren waarin de piek het hoogst is er momenten zijn geweest dat de garages vol stonden. Dit betekent dat als de bezoeken per auto aan de binnenstad aantrekken, en de gemeente inderdaad altijd de piek in de parkeervraag wenst op te vangen, er inderdaad ruimte is voor een extra parkeergarage. Dan blijft wel de vraag open staan of deze extra parkeergarage ook zorgt voor extra parkeeropbrengsten.



Figuur 6 Overzicht bezettingsgraad kortparkeren per kwartier op 12 topdagen in 2019 en 2021

Parkeergarage Zuid P15 wordt een parkeergarage met een capaciteit van 550 parkeerplaatsen. Afgezien van de abonnementen die uitgegeven gaan worden en de private parkeerplaatsen die in de garage gerealiseerd zullen worden, blijven er nog 237 parkeerplaatsen over ten behoeve van kortparkeerders. Er zullen naar verwachting 538 abonnementen worden uitgegeven. In de garage komen 138 parkeerplaatsen achter een eigen afsluiting te liggen, dit zijn dus privé-parkeerplaatsen. Verder worden er nog 175 parkeerplaatsen van het totaal gereserveerd voor abonneenthouders, waardoor er $(550 - 138 - 175 =)$ 237 kortparkeerplaatsen over zullen blijven. Deze 237 parkeerplaatsen zouden dan jaarlijks zo'n € 500.000,- aan parkeerinkomsten moeten opbrengen. Parkeerders zullen deels bezoekers van bewoners zijn (avonden met name) maar kunnen ook bezoekers aan de binnenstad of aan het ziekenhuis zijn. P15 is gepland in parkeerzone D1, waar op straat een uurtarief geldt van € 2,00. Er moet in dit gebied op maandag tot en met vrijdag van 9 uur tot 20 uur betaald worden en op zaterdag van 9 uur tot 17 uur. Als besloten zou worden voor een hoger uurtarief en/of buiten deze tijden ook betaald parkeren in P15 in te voeren, kan dit gevolgen hebben voor de parkeerdruk in parkeerzone D1. Om een inschatting te maken van de mogelijk te verwachten opbrengsten uit kortparkeren in P15 hebben we alle uren per jaar ingeschat dat er betaald moet worden. Dit zijn ca. 3200 uren. Tegen een uurtarief van € 2,00 zou dit per parkeerplaats betekenen dat er maximaal € 6.400,- per jaar aan opbrengsten mogelijk zijn. Voor 237 parkeerplaatsen komt dit neer op ruim € 1,5 miljoen. Als we dan het nu gehanteerde te

verwachten bezettingspercentage voor kortparkeren nemen (15%), komen we uit op maximaal € 230.000,- per jaar. Ons lijkt daarmee de inschatting van € 500.000,- te hoog.



Een wereld te winnen.

©2022, Spark B.V.

info@spark-parkeren.nl, 2266 AD Leidschendam

tel +31 (0)70 317 70 05

Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit dit document worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Spark B.V. Alle rechten voorbehouden.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of Spark B.V.

Aan de inhoud van dit document kunnen geen rechten worden ontleend. Spark B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voortvloeiend uit eventuele onjuistheid of onvolledigheid van de in dit document vermelde informatie.

Onderzoek Parkeerexploitatie Nieuwegein - Versie : Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. - Copyright Spark Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.