

Vervolgfragen met betrekking tot 'Wie betaalt het parkeren?'

Datum	:	1 maart 2017
Gesteld door	:	commissie gemeenten
Vragen beantwoord door	:	Jaap Roest – vraag 1 (Eiffel) en Sjoerd Stienstra – vragen 2 en 3 (ir. Sj. Stienstra Adviesbureau Stedelijk Verkeer)

Eerder is door het Vexpan Expertteam van Vexpan een inventarisatie uitgevoerd, waarin aanleiding, besluitvorming en ervaringen van lopende initiatieven voor (her-)invoering van gratis parkeren in enigerlei vorm worden beschreven.

De inventarisatie resulteert in de volgende drie conclusies:

1. De aanleiding voor afschaffen van betaald parkeren is doorgaans niet verkeerskundig. De aanleiding om parkeren te reguleren is niet verdwenen - het gaat om een politieke en/of economische aanleiding: leegloop in het centrumgebied en/of het slecht economisch functioneren van winkeliers.
2. Of de beoogde effecten van afschaffen betaald parkeren op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, economische vitaliteit en leefbaarheid in woonwijken worden bereikt hangt af van de wijze waarop die zijn geoperationaliseerd. Met andere woorden, welke criteria hanteert een gemeente voor de genoemde waarden (meer bezoekers, meer omzet detailhandel, minder leegstand etc.). Dit is doorgaans niet vastgelegd. Ook monitoring (0 en 1-meting) en evaluatie om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de maatregel en om te kunnen bijsturen ontbreekt.
3. Het afschaffen van betaald parkeren heeft voor de meeste gemeenten grote financiële gevolgen. Dit betreft bijvoorbeeld kapitaalvernietiging, verlies van inkomsten uit betaald parkeren en kosten voor aanleg en handhaving van een blauwe zone. De vraag of er niet betere en efficiëntere (niet verkeerskundige) manieren zijn om een centrum meer aantrekkelijk te maken ontbreekt altijd.

Aanvullende vragen die naar aanleiding hiervan gesteld zijn:

- 1a. Is invoering van gratis parkeren in een binnenstad met gereguleerd betaald parkeren überhaupt wel mogelijk wanneer binnen dit gebied ook private parkeergarages zijn gevestigd?  
Mits er natuurlijk financiële afspraken worden gemaakt met belanghebbende marktpartijen, lijkt het dat het invoeren van gratis parkeren niet mogelijk is zonder hier de regelgeving van Markt en Overheid te overtreden!!
- 1b. Stel dat er een tarief voor betaald parkeren blijft, tot welk bedrag kan dit tarief dan verlaagd worden?
2. Onder welke voorwaarden kan 'gratis parkeren' een positief effect hebben op gemeente en ondernemers?
3. Welke evaluatievragen, nulonderzoek zou moeten plaatsvinden om een goede evaluatie te kunnen houden?

Deze vragen worden hieronder beantwoord.

- 1a. Is invoering van gratis parkeren in een binnenstad met gereguleerd betaald parkeren überhaupt wel mogelijk wanneer binnen dit gebied ook private parkeergarages zijn gevestigd?

Mits er natuurlijk financiële afspraken worden gemaakt met belanghebbende marktpartijen, lijkt het dat het invoeren van gratis parkeren niet mogelijk is zonder hier de regelgeving van Markt en Overheid te overtreden!!

Op basis van de Wet markt en overheid mogen overheden wel concurreren met bedrijven maar moet voor bedrijfsmatige activiteiten van de gemeente ten minste de integrale kostprijs worden berekend. Als het college een lagere prijs dan de integrale kostprijs wil berekenen dan kan dat alleen als de gemeenteraad een besluit heeft genomen in het algemeen belang dat die bepaalde activiteit onder integrale kostprijs wordt verricht. Dus met dat besluit is invoering mogelijk. (zie verder antwoord onder 2) Fiscaal parkeren valt niet onder de Wet markt en overheid. De parkeergarages die privaat worden beheerd en geëxploiteerd wel.

- 1b. Stel dat er een tarief voor betaald parkeren blijft, tot welk bedrag kan dit tarief dan verlaagd worden zonder in de knel te komen met de regelgeving van Markt en Overheid?

In de integrale kostprijs berekening van de parkeergarages zitten alle kosten die aan die parkeergarage kleven. Vervolgens wordt beoordeeld hoeveel klanten de parkeergarage heeft en daaruit kan een gemiddelde kostprijs worden bepaald. Als die integrale kostprijs hoger ligt dan de marktwaarde van een parkeerkaartje, dan kan het lagere tarief alleen worden gevraagd als daartoe via een raadsbesluit in het algemeen belang dat die bepaalde activiteit onder integrale kostprijs wordt verricht, is besloten.

2. Onder welke voorwaarden kan 'gratis parkeren' een positief effect hebben op gemeente<sup>1</sup> en ondernemers?

Vooropgesteld: parkeren is géén attractiefactor van de (binnen-)stad. Het primaire bezoekdoel om de stad te bezoeken is en blijft gelegen in de activiteit(en) die bezoekers van de stad willen uitvoeren, en die bepaald worden door functioneel aanbod (winkels, recreatie, cultuur, etc.) en ruimtelijke omgevingsfactoren (historie, sfeer, verblijfsklimaat). Parkeren/ bereikbaarheid vormt in dit verband een weerstandsfactor (dissatisfier). De keuze van de bezoeker voor een bepaald winkelgebied is afhankelijk van de (perceptie van) het nut dat het bezoeken van het winkelgebied heeft voor de consument (de attractiviteit van winkels en verblijfsklimaat) en de moeite die gedaan moet worden om het betreffende winkelgebied te bereiken [Rijkswaterstaat AVV, Denkmodellen Economie en Verkeer, BRO/ Stienstra, 1996].

Uit onderzoek blijkt dat parkeren niet doorslaggevend is bij de keuze van de winkelbestemming, en dat de hoogte van het parkeertarief dan nog de minst belangrijke factor is bij de keuze van een parkeerlocatie [ zie bijvoorbeeld Parkeerbelevingsonderzoek Zuid-Limburg, D&P, 1995]. Wanneer de bezoeker zijn (winkel-)bestemming heeft gekozen, dan is bij de keuze van een parkeerplaats de locatie daarvan verreweg het belangrijkste; is er op of nabij de gewenste bezoeklocatie voldoende parkeerruimte beschikbaar? Pas daarna kijkt de bezoeker naar de bereikbaarheid van de parkeerplek. De kwaliteit van de parkeerplaats (schoon, veilig, ruim etc. ) speelt in dat geheel maar een kleine rol, en pas in de allerlaatste plaats wordt aandacht besteed aan het parkeertarief dat ter plaatse geldt.

---

<sup>1</sup> In deze notitie is 'positief effect voor de gemeente' opgevat als een hogere attractiewaarde voor het gemeentelijke (centrum-)gebied.

De klant die een gebied bezoekt heeft een bepaald referentiebeeld: 'wat verwacht ik in dit soort centrumgebied, en hoort daar betaald parkeren bij?' Binnen dat referentiekader wordt ook een verband gelegd tussen het functieniveau van een winkelgebied (lokaalverzorgend of regionaal verzorgend, boodschappen doen of recreatief winkelen) en een daarbij behorend tariefniveau. De hoogte van een parkeertarief moet in verhouding zijn met de waarde die de bezoeker toekent aan zijn bezoek. In grotere centrumsteden waar meer recreatief gewinkeld wordt (meer toegevoegde waarde) is het draagvlak voor een iets hoger parkeertarief dan ook groter dan in kleinere centra. Kleinere, vooral lokaalverzorgende centra (kleinere toegevoegde waarde) zijn daarentegen vaak gevoeliger voor (te) hoge tarieven voor betaald parkeren. Mits de schaal van het centrum zich daarvoor leent is betaald parkeren evenwel niet nadelig voor de concurrentiepositie.

Als in het evenwicht tussen functioneel profiel en hoogte parkeertarieven een disbalans is opgetreden, bijvoorbeeld wanneer kostendekkende tarieven worden gehanteerd die niet in verhouding staan tot de functie van het winkelgebied, of wanneer het functionele profiel van het winkelgebied in de loop van de tijd is verminderd, kan hiervan een remmend effect uitgaan op het aantal bezoekers en hun bestedingen. In dat geval kan eventueel een 're-adjustment' van het parkeertarief (geen of lagere tarieven voor de parkeerders) een positief effect hebben op gemeente en ondernemers.

Het is belangrijk in het oog te houden waarom betaald parkeren is ingevoerd. Het primaire doel van betaald parkeren is het reguleren van de parkeerduur, waardoor kortparkeerders (klanten) de gelegenheid krijgen te parkeren op aantrekkelijke plaatsen, die anders vaak door langparkeerders in beslag worden genomen. Het draagvlak voor betaald parkeren is bij het publiek dan ook het grootst als in de situatie vóór invoering van betaald parkeren sprake is van een duidelijk parkeerprobleem, de automobilist na invoering van betaald parkeren een duidelijke verbetering bespeurt, en de parkeerder de verdeling van de parkeertarieven als redelijk ervaart.

De acceptatie van prijsmaatregelen houdt dan ook nauw verband met de communicatie rond de maatregel. Parkeer(prijs-)maatregelen worden beter aanvaard als de weggebruiker de problematiek (parkeerdruk) daadwerkelijk ervaart, en in de communicatie rond de maatregelen ook direct de link met de oplossing van deze problematiek wordt gelegd.

De parkeerder komt niet ergens naar toe om te parkeren. Hij/ zij ziet het parkeren als een last, een handeling én een uitgave die noodzakelijk is om een voor hem/haar waardevolle activiteit te kunnen doen. Het parkeren op zich zelf heeft echter voor de parkeerder geen meerwaarde.

Een eenduidig antwoord op de vraag óf en wanneer verlaging of afschaffing van parkeertarieven een positief effect kan hebben op ondernemers en gemeente is dan ook niet geven. Daarvoor spelen te veel factoren een rol, zowel op het vlak van het functionele niveau van het gebied, de ruimtelijke kwaliteit, demografische aspecten, als van bereikbaarheid en parkeersituatie.

Een algemeen toepasbare blauwdruk bestaat dan ook niet, de lokale randvoorwaarden zijn daarvoor te verschillend en vereisen voor elke situatie een maatwerkoplossing die optimaal rekening houdt met de specifieke plaatselijke omstandigheden.

Belangrijke aandachtspunten bij de afweging of 'gratis parkeren' succes kan hebben zijn dan:

- Functioneel winkelaanbod (waarbij geldt hoe meer de aanleiding van het bezoek wordt ingegeven door de dagelijkse boodschappen, hoe gevoeliger de parkeerder is voor betaald parkeren);
- Verblijfsduur/ combinatiebezoek/ leisure;
- Herkomst van de bezoeker;
- Concurrerend aanbod in de omgeving (aanbod, bereikbaarheid, parkeermogelijkheden);
- De parkeerexploitatie (als deze niet erg positief is dan kan je wellicht ook afschaffen);

- Parkeerdruk (als deze al hoog is, dan is in ieder geval vervangende regulering nodig om te voorkomen dat langparkeerders (personeel van winkels en bedrijven) plaatsen voor bezoekersparkeren innemen);
- Stel je zelf de vraag of 'gratis parkeren' wel overall moet of dat je een deel wel betaald houdt;
- Kwaliteit van de aangeboden parkeervoorzieningen (is parkeertarief in verhouding met de parkeer kwaliteit);
- Financiële draagkracht van de bezoekers (hangt ook samen met winkelaanbod).

### 3. Welke evaluatievragen, nulonderzoek zou moeten plaatsvinden om een goede evaluatie te kunnen houden?

Een belangrijke conclusie uit de in 2016 uitgevoerde inventarisatie van initiatieven voor invoering van gratis parkeren bij gemeenten is dat de besluitvorming om daartoe over te gaan vaak niet gebaseerd is of onderbouwd is door cijfers, maar meer geleid wordt door 'gevoel en emotie'. Er is vaak geen duidelijkheid over de te behalen effecten, en als er al evaluaties worden afgesproken om de invoering van gratis parkeren te monitoren is er vaak geen duidelijkheid over hoe en wat geëvalueerd gaat worden. Daardoor zijn geen heldere conclusies te trekken, waardoor verdere besluitvorming ook weer lastig wordt.

De met de maatregel te behalen doelen zijn niet altijd duidelijk, en worden nauwelijks gekwantificeerd. Om goed te kunnen evalueren zal vooraf moeten worden gedefinieerd wat het doel van de maatregel (afschaffen betaald parkeren) is, en wanneer sprake is van het bereiken van dat doel. Om succesvol te kunnen evalueren zullen deze doelen meetbaar moeten zijn, in absolute zin (bijvoorbeeld x% toename van het aantal bezoekers) danwel in relatieve zin (bijvoorbeeld meer bezoekers na invoering van de maatregel).

De centrale vraag voor evaluatie is dan ook waaraan kan worden afgelezen of de maatregel succesvol is. Dit zal in relatie moeten staan met de gestelde doelen; als het doel is om meer bezoekers te trekken zal het aantal bezoekers voor en na de maatregel een belangrijk criterium zijn, als het doel is verbetering van het functioneren van de winkels kan omzetcijfer een belangrijke factor zijn.

Een evaluatieonderzoek zal systematisch, en vooraf overdacht, moeten worden opgezet.

Daarvoor zullen de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wat is het DOEL van de maatregelen
- Hoe is te METEN of dat doel is bereikt
- Welke INDICATOREN kunnen worden benoemd waaraan dat is af te meten
- Hoe zijn deze indicatoren te METEN
- Welke INFORMATIE moet daarvoor worden verzameld

Een vereenvoudigd voorbeeld:

In het geval van afschaffen van betaald parkeren zou het *doel* kunnen zijn meer bezoekers voor het winkelgebied aan te trekken en daarmee het (economisch) functioneren van het winkelgebied te verbeteren. Dit is te *meten* door vast te stellen of na invoering van de maatregel het aantal bezoekers is toegenomen en of de bedrijfsresultaten van de detailhandel zijn verbeterd ten opzichte van de situatie vóór invoering van de maatregel. Daarnaast is het van belang of het toegenomen aantal bezoekers ook bezoekers per auto zijn. Als *indicator* voor het aantal bezoekers kan worden uitgegaan van het aantal passanten op strategische punten/ tijdstippen, een indicator voor het bedrijfsresultaat van de detailhandel kan zijn het omzetverloop, en voor de vraag of het aantal bezoekers per auto is gestegen kan het aantal kortparkeerders worden genomen.

Deze indicatoren zijn te *meten* aan de hand van passantentellingen, omzetgegevens en parkeertellingen. De informatie die daarvoor moet worden verzameld bestaat respectievelijk uit passantenaantallen op strategische plaatsen en maatgevende tijdstippen, omzetcijfers en omvang en samenstelling van de parkeerdruk.

In schema:

DOEL	MEETBAAR	INDICATOR	METING	INFORMATIE
Meer bezoekers en beter functionerend centrum	Bezoekersaantal	Passantenstroom	Passantentelling	Aantal passanten per dag
	Bedrijfsresultaat	Omzetontwikkeling	Omzetcijfers	Jaar-/ maandomzet
	autobezoekers	kortparkeerders	parkeertelling	Parkeerdruk en samenstelling

Door op deze wijze systematisch te identificeren aan de hand van welke grootheden zal worden bepaald wat het resultaat is van de maatregel (in dit geval afschaffen betaald parkeren) kan nu en onderzoeksplan worden opgezet waarmee de benodigde informatie wordt verzameld, niet alleen ná uitvoering van de maatregel maar ook (op dezelfde wijze) in de nulsituatie.

Bij de analyses moet rekening worden gehouden met conjuncturele trends; stijging of daling van omzetten zullen bijvoorbeeld moeten worden afgezet tegen de algemene landelijke (of regionale) ontwikkeling, en bij de ontwikkeling van de bezoekersaantallen zal ook het algemene landelijke beeld van de ontwikkeling van detailhandelsbezoek in de analyses moeten worden betrokken.

De interactie tussen consument, ondernemer en verkeersmaatregel komt immers niet in een laboratoriumsituatie tot stand. Evaluatieonderzoek, het meten van effecten, vindt dan ook altijd plaats in een context die niet constant is.

Om de effecten van de maatregel te kunnen traceren zullen de autonome en de incidentele componenten van een opgetreden ontwikkeling van bezoekersaantallen en bedrijfsresultaten zichtbaar moeten worden gemaakt. Een referentiekader is daarvoor onontbeerlijk. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van algemene bronnen (bijvoorbeeld CBS, Locatus, regionale koopstromenonderzoeken).

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met indirecte effecten. Uit diverse gehouden onderzoeken blijkt een aanzienlijke modal-shift op te treden, een aanzienlijk aantal fietsers die zich weer snel tot de auto laten verleiden op het moment dat het betaald parkeren wordt afgeschaft of het tarief sterk wordt verlaagd. Daarbij neemt weliswaar het aantal autobezoekers toe, maar andere indicatoren zoals omzet en passanten blijven dan grotendeels gelijk. Om ook deze effecten in beeld te krijgen kan, naast een parkeeronderzoek, ook het aantal geparkeerde fietsen in het gebied worden geteld. Om directe en indirecte effecten te kunnen onderscheiden is het aan te bevelen ook een korte passantenenquête deel te laten uitmaken van de 0- en 1-metingen bij de pilot. Daarbij kan het interessant zijn hierin ook een beperkt stated preference onderzoek op te nemen. Met deze aanvullingen wordt het onderzoek meer robuust en is ook objectief iets zeggen over eventuele verschuivingen in het moment van het bezoek, bezoekfrequentie, bezoekersduur, herkomst van de bezoekers (postcodes) etc.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat na invoering van een verkeersmaatregel, van welke aard dan ook, er enige tijd overheen gaat voordat het nieuwe verplaatsings- en bestedingsgedrag een nieuw evenwicht heeft gevonden. Uiteraard moet een 0-meting vóór invoering van de nieuwe situatie worden uitgevoerd, de 1-meting moet echter voldoende tijd ná uitvoering van de maatregel plaatsvinden om effectief de (blijvende) effecten te kunnen meten. Over het algemeen duurt het zeker 4 tot 6 maanden, en soms zelfs langer, voordat er een nieuw evenwicht is ontstaan.

Daarbij moeten 0- en 1-meting zoveel mogelijk in vergelijkbare perioden van het jaar worden gehouden. En dan nog zullen de omstandigheden meestal toch niet geheel dezelfde kunnen zijn (denk bijvoorbeeld aan weersomstandigheden). Niettemin zal er naar gestreefd moeten worden de omstandigheden zoveel mogelijk gelijk te houden bij voor- en nameting.