

parkeren herwaarderen

effecten, kosten en baten van betaald parkeren



Rekenkamer
ROTTERDAM

parkeren herwaarderen

effecten, kosten en baten van betaald parkeren



voorwoord

Betaald parkeren is een fenomeen dat veelal in (groot)stedelijke gebieden wordt ingezet om de parkeerdruk in een bepaald gebied te reguleren. Een beleidsmatige ingreep die behalve het regulerende effect ook een financieel effect heeft. Hoewel dit laatste uiteraard niet de primaire reden van de maatregel is, kan het in de praktijk daar vaak wel op neerkomen: betaald parkeren als een lucratieve en makkelijk te realiseren inkomstenbron voor de gemeente. Om dat beeld te voorkomen dient enerzijds zeer scherp te worden omgegaan met de criteria die bepalend zijn voor de beslissing om over te gaan tot betaald parkeren en anderzijds een transparante en nauwkeurige verantwoording van de kosten en baten betaald parkeren.

Helaas gaat het op beide punten goed mis, zoals blijkt uit het onderhavige onderzoek, waardoor inderdaad het beeld dreigt te ontstaan van betaald parkeren als 'cashcow'. Een beeld dat nu versterkt wordt door het feit dat een deel van de opbrengsten ook nog aangewend wordt voor zaken die weinig relatie hebben met parkeerbeleid, zoals handhaving op jongerenoverlast en hondenpoep.

Wil de gemeente voldoende maatschappelijk draagvlak (blijven) houden op interventie maatregelen in de publieke ruimte (zoals betaald parkeren), dan zal zij zich strikt dienen te houden aan voornoemde uitgangspunten.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rolf Willemse (projectleider), Yiman Fung, Nicole Kuijpers, Moniek Plukhooij en Laurens Wijmenga.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	12
	2-3 aanbevelingen	16
3	reactie college en nawoord	19
	3-1 reactie college	19
	3-2 nawoord rekenkamer	24
	nota van bevindingen	27
1	inleiding	29
	1-1 aanleiding	29
	1-2 verantwoordelijkheden parkeerbeleid	29
	1-3 doel- en vraagstelling	30
	1-3-1 doelstelling	30
	1-3-2 centrale vraag	30
	1-4 afbakening en reikwijdte onderzoek	31
	1-4-1 onderzoeksperiode	31
	1-4-2 casestudies	31
	1-5 leeswijzer	32
2	parkeerbeleid	33
	2-1 inleiding	33
	2-2 kaders en doelstellingen parkeerbeleid	33
	2-2-1 opeenvolgende kaders	34
	2-2-2 1998: strategienota 'Stedelijk Parkeerbeleid'	34
	2-2-3 2001: nota 'Financiering van het stallen en parkeren'	35
	2-2-4 2003: motie-Van den Born 'Kaders voor een Rotterdams parkeerbeleid'	36
	2-2-5 2003: motie-Sonneveld	37
	2-2-6 2009: verkeersplan 'Citylounge bereikt'	38
	2-2-7 2011: rapportage 'Doorkijk parkeersector Rotterdam'	40
	2-2-8 2014: coalitieakkoord 2014-2018 'Volle kracht vooruit'	40
	2-3 instrumenten parkeerbeleid	41
	2-3-1 betaald parkeren	41
	2-3-2 parkeerschijfzone	43
	2-3-3 Stop en Shop	44
	2-3-4 parkeervergunningen	44
	2-3-5 parkeernormen	45
	2-3-6 maatregelen klantgerichte parkeerstrategie	46
	2-4 invoering betaald parkeren	47

	2-4-1	redenen invoeren betaald parkeren	47
	2-4-2	parkeerdruk en invoering betaald parkeren	47
	2-4-3	motie 'De buurt bestuurt en... parkeert daarna zijn auto'	48
3		effecten invoering betaald parkeren	51
	3-1	inleiding	51
	3-2	casestudies	52
	3-3	in kaart brengen parkeerproblematiek	53
	3-3-1	meting parkeerdruk	53
	3-3-2	oorzaken parkeerdruk	56
	3-4	onderbouwing invoering betaald parkeren	57
	3-4-1	parkeerdruk	58
	3-4-2	draagvlakonderzoek bewoners	59
	3-4-3	andere redenen invoering betaald parkeren	60
	3-5	meting effecten invoering betaald parkeren	62
	3-6	inzet andere instrumenten	64
4		verkeersplan 'City Lounge bereikt'	67
	4-3	uitvoering en resultaten maatregelen	69
	4-3-1	P+W-garages en P+R-terreinen	69
	4-3-2	aanpassing parkeertarieven	72
	4-3-3	reductie straatparkeerplaatsen	73
	4-3-4	parkeervoorzieningen bewoners en werknemers	75
	4-3-5	bepierking uitgifte parkeervergunningen op openbare weg	75
	4-3-6	minimum aan parkeren op eigen terrein voor bedrijven	76
	4-4	gewenst effect: van straatparkeren naar garageparkeren	77
	4-4-1	vooraf	77
	4-4-2	ontwikkeling parkeerdruk binnenstad	77
	4-4-3	bezetting parkeergarages	78
5		kosten en baten parkeerbeleid	81
	5-1	inleiding	81
	5-2	normen	81
	5-3	financiële kosten en baten totale parkeersector	83
	5-3-1	begroting en jaarrekening	84
	5-3-2	bestemming resultaat parkeersector	87
	5-3-3	rapportages parkeersector	88
	5-3-4	ontwikkelingen parkeersector en maatregelen college	90
	5-3-5	specificatie baten en lasten parkeren op straat	93
	5-4	uitsplitsing kosten en baten betaald parkeren op straat	99
	5-4-1	uitsplitsing kosten en baten parkeren in de administratie	99
	5-4-2	analyse kosten en baten per parkeersector	100
		bijlagen	105
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	107
bijlage 2		parkeernormen	109
bijlage 3		beoogde ligging garages	111
bijlage 4		overzicht vergunningenplafonds	112
bijlage 5		overzicht aangehaalde documenten	113
bijlage 6		lijst met afkortingen	115

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het parkeerbeleid is een onderwerp dat veel burgers raakt en diverse aspecten kent, zoals bereikbaarheid, ruimtegebruik, leefbaarheid en financiën. De gemeente kan met verschillende instrumenten, zoals het invoeren van betaald parkeren, wijzigingen in parkeertarieven, het vaststellen van parkeernormen en het afgeven van vergunningen, invulling geven aan het parkeerbeleid. Daarnaast kan de gemeente als onderdeel van het parkeerbeleid voorzien in parkeergarages en P+R-terreinen.

In maart 2011 is de rapportage 'Doorkijk Parkeersector Rotterdam' beschikbaar gekomen. In deze rapportage heeft de gemeente de beleidsmatige, organisatorische en financiële kanten van het parkeerbeleid doorgelicht. De nadruk lag in deze rapportage op de financiële situatie van de parkeersector en de verwachte financiële ontwikkelingen. De rapportage gaf geen inzicht in de mate waarin de gemeente erin slaagt parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aan te pakken. Dit vormde voor de rekenkamer aanleiding om hier onderzoek naar te doen. Dit rapport is het resultaat van dit onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente Rotterdam parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aanpakt. Hierbij wordt met name de inzet van het instrument betaald parkeren onderzocht. Bij parkeerproblemen gaat het in dit verband om parkeerdruk en -overlast in verschillende wijken verspreid over de stad.
- vast te stellen of er in de binnenstad sprake is van een succesvolle implementatie van de parkeerstrategie uit het verkeersplan 'Citylounge bereikt: een bereikbare en aantrekkelijke binnenstad'.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- pakt de gemeente Rotterdam parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aan?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De laatste integrale nota over het parkeerbeleid is zeventien jaar oud. Sindsdien zijn weliswaar enkele aanvullingen op het parkeerbeleid geweest, maar de opeenvolgende colleges hebben geen gebruik gemaakt van de momenten waarop het zich kon herbezinnen op het parkeerbeleid. Omdat er geen integrale herijking van de strategische doelstellingen en de bijbehorende inzetbare instrumenten heeft plaatsgevonden, zijn de uitgangspunten en aannames waarop de doelstellingen en instrumenten zijn gebaseerd, naar alle waarschijnlijkheid niet meer geldig.
- 2 Het college tracht de parkeerdruk in gebieden buiten het centrum te verlagen door invoering van betaald parkeren. Het is aannemelijk dat invoering van betaald parkeren hiertoe een effectief instrument is. In alle cases waar de parkeerdruk voor en na invoering van betaald parkeren is gemeten, is namelijk een daling van de parkeerdruk zichtbaar. Wel verschilt de omvang van deze daling sterk per gebied.
- 3 Hoewel het aannemelijk is dat de invoering van betaald parkeren de parkeerdruk heeft doen dalen, heeft het college in een aantal gevallen betaald parkeren ten onrechte ingevoerd. De invoering van betaald parkeren heeft namelijk in bijna de helft van de bestudeerde cases op oneigenlijke gronden plaatsgevonden, hetgeen betekent dat de invoering van betaald parkeren feitelijk niet nodig was.
- 4 Voor het centrum heeft de gemeente een specifieke parkeerstrategie. Deze strategie is onderdeel van het verkeersplan 'Citylounge bereikt'. De voorgenomen maatregelen in het kader van deze parkeerstrategie zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Het college heeft geen inzicht in de realisatie van de gewenste effecten van de maatregelen, zoals een verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren. Doordat systematische en periodieke monitoring ontbreekt, kan het college daar ook niet op (bij)sturen.
- 5 Het college heeft onvoldoende zicht op de kosteneffectiviteit van het parkeerbeleid. De kwaliteit van de beleidsinformatie en sturingsinformatie over het parkeerbeleid is namelijk zorgelijk. Dit geldt zowel voor de financiële informatie als de informatie over de effecten van het beleid.
 - a De financiële rapportages over de parkeersector zijn onvoldoende gedetailleerd en geven de werkelijke kosten en baten van de parkeersector niet goed weer, waardoor het resultaat van de parkeersector dat aan de raad is gepresenteerd ongeveer € 12 mln te laag is. Hierdoor ontbreekt inzicht in de werkelijke kosten en baten van de inzet van mensen en middelen in de parkeersector en kunnen het college en de raad hier onvoldoende op sturen.
 - b In bijna de helft van de bestudeerde gevallen heeft het college geen zicht op de doeltreffendheid van de invoering van betaald parkeren. Bovendien heeft het college de oorzaken van vermeende parkeerproblemen onvoldoende

onderzocht en heeft het zich in enkele gevallen bij de besluitvorming gebaseerd op onvolledige en gedeeltelijk onjuiste informatie.

- c De dossiervorming van het parkeerbeleid is onvoldoende, waardoor gegevens over de parkeersector onvoldoende beschikbaar zijn.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De laatste integrale nota over het parkeerbeleid is zeventien jaar oud. Sindsdien zijn weliswaar enkele aanvullingen op het parkeerbeleid geweest, maar de opeenvolgende colleges hebben geen gebruik gemaakt van de momenten waarop het zich kon herbezinnen op het parkeerbeleid. Omdat er geen integrale herijking van de strategische doelstellingen en de bijbehorende inzetbare instrumenten heeft plaatsgevonden, zijn de uitgangspunten en aannames waarop de doelstellingen en instrumenten zijn gebaseerd, naar alle waarschijnlijkheid niet meer geldig.*
 - Na vaststelling van de strategienota 'Stedelijk parkeerbeleid' in 1998 zijn door de raad nog verschillende voor het parkeerbeleid kaderstellende documenten vastgesteld. Het betreft hier voornamelijk uitwerkingen en aanvullingen op de strategienota. Grosso modo gelden nog steeds de doelstellingen van bereikbaarheid en leefbaarheid en is betaald parkeren op straat naast parkeergarages het belangrijkste instrument van het parkeerbeleid.
 - Een integrale herijking van deze strategische doelstellingen en de bijbehorende instrumenten heeft niet plaatsgevonden. Er zijn echter redenen om te betwijfelen of de uitgangspunten in het beleid nog wel voldoende actueel zijn.
 - Zo mogen volgens de motie-Van den Born uit 2003 parkeerinkomsten uitsluitend worden aangewend ter dekking van investeringen in parkeervoorzieningen en ter dekking van de exploitatie van parkeervoorzieningen en de (toenmalige) dienst Stadstoezicht. Dit kader is niet meer actueel. Door de uitbreiding van de veiligheidstaken van de dienst Stadstoezicht worden baten uit parkeren nu ook besteed aan zaken die geen rechtstreeks verband houden met parkeren (zoals handhaven op jongerenoverlast of hondenpoep).
 - Verder wordt in verschillende kaderstellende documenten geen aandacht besteed aan de luchtkwaliteit, terwijl na de vaststelling van het verkeersplan Citylounge in 2009 de luchtkwaliteit meer en meer in de publieke en politieke belangstelling is komen te staan. Uit het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Een slag in de lucht' (2011) bleek de nauwe verwevenheid tussen doelstellingen in het kader van luchtkwaliteit en bereikbaarheid (en daarmee ook parkeren).
 - Tevens zal de economische crisis en de daarmee lager dan verwachte groei van het autobezit per huishouden, alsook de opkomst van het nieuwe werken, er mede toe hebben geleid dat de vraag naar parkeerplekken in de binnenstad lager is dan nog werd verwacht bij het vaststellen van de strategienota stedelijk parkeerbeleid en de latere nota 'Financiering van het stallen en parkeren'.
 - Ten slotte is met de door de gemeenteraad aangenomen motie 'De buurt bestuurt... en parkeert daarna zijn auto', het gebied waar betaald parkeren geldt minder gegroeid dan aanvankelijk verwacht.
- 2 *Het college tracht de parkeerdruk in gebieden buiten het centrum te verlagen door invoering van betaald parkeren. Het is aannemelijk dat invoering van betaald parkeren hiertoe een effectief instrument is. In alle cases waar de parkeerdruk voor en na invoering van betaald parkeren is gemeten, is namelijk een daling van de parkeerdruk zichtbaar. Wel verschilt de omvang van deze daling sterk per gebied.*

- In tien van de zeventien cases is de parkeerdruk voor en na invoering gemeten. Bij al deze cases is een daling van de parkeerdruk zichtbaar. Het is aannemelijk dat de daling van de parkeerdruk is veroorzaakt door de invoering van betaald parkeren, aangezien in alle gevallen waarvoor meetgegevens voorhanden zijn, de parkeerdruk is gedaald. Bovendien kan logisch worden beredeneerd dat invoering van betaald parkeren leidt tot een daling van het aantal bezoekende parkeerders.
 - Niettemin verschilt de omvang van de daling van de parkeerdruk sterk per gebied. In sommige gebieden is er sprake van een zeer grote daling van de parkeerdruk (tot 60 procentpunten), zoals bijvoorbeeld in Kralingen West, Oud-Crooswijk en Rubroek. In enkele gevallen is de omvang van de daling relatief beperkt (maximaal 15 procentpunt), zoals bijvoorbeeld in de Tarwewijk.
- 3 *Hoewel het aannemelijk is dat de invoering van betaald parkeren de parkeerdruk heeft doen dalen, heeft het college in een aantal gevallen betaald parkeren ten onrechte ingevoerd. De invoering van betaald parkeren heeft namelijk in bijna de helft van de bestudeerde cases op oneigenlijke gronden plaatsgevonden, hetgeen betekent dat de invoering van betaald parkeren feitelijk niet nodig was.*
- Volgens het geldende beleidskader kan betaald parkeren pas worden ingevoerd als de gemiddelde parkeerdruk overdag hoger is dan 60% en er tevens sprake is van gebiedsontwikkeling. Als er geen sprake is van gebiedsontwikkeling dient de parkeerdruk hoger te zijn dan 85%. In zeven van de zeventien cases werd niet voldaan aan deze criteria. Het gaat om de Tarwewijk, een deel van Oud Mathenesse-Witte Dorp (Oud Math.), Schiemond, Spangen, Hillesluis, Kralingen West en Rubroek. In de Tarwewijk was overigens ook sprake van een beperkte daling van de parkeerdruk na invoering van betaald parkeren.
 - In twee van de cases (namelijk Tarwewijk en Hillesluis) waar niet werd voldaan aan het beleidskader, was er een andere reden voor het invoeren van betaald parkeren geweest, die geen verband hield met parkeerproblematiek of gebiedsontwikkeling. In beide gebieden was er namelijk behoefte aan meer handhaving op straat ter verhoging van de veiligheid in de wijk.
- 4 *Voor het centrum heeft de gemeente een specifieke parkeerstrategie. Deze strategie is onderdeel van het verkeersplan 'Citylounge bereikt'. De voorgenomen maatregelen in het kader van deze parkeerstrategie zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Het college heeft geen inzicht in de realisatie van de gewenste effecten van de maatregelen, zoals een verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren. Doordat systematische en periodieke monitoring ontbreekt, kan het college daar ook niet op (bij)sturen.*
- Een onderdeel van het verkeersplan Citylounge bereikt, is een 'klantgerichte parkeerstrategie', gericht op verschillende doelgroepen. De klantgerichte parkeerstrategie heeft als beoogd resultaat dat het zoekverkeer naar een vrije parkeerplaats terug wordt gedrongen. Daarnaast streeft de gemeente naar verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte door auto's uit het straatbeeld te halen (verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren). In het kader van de parkeerstrategie zijn verschillende maatregelen voorgenomen.
 - Een maatregel in het kader van de parkeerstrategie is een uitbreiding van het aantal parkeerplekken in P+W-garages. Deze maatregel is met de bouw van nieuwe parkeergarages in de binnenstad gerealiseerd. De reductie van het aantal parkeerplaatsen op straat in de binnenstad ligt op schema. Eind 2014 is een reductie van 16,3% gerealiseerd. De ambitie is een reductie met 30% in 2030.
 - De volgende maatregelen uit de parkeerstrategie zijn of zullen niet geheel of gedeeltelijk gerealiseerd worden:

- uitbreiding van parkeerplaatsen op P+R-terreinen. Gezien het huidige groeitempo is het onwaarschijnlijk dat de ambitie van 12.750 extra parkeerplaatsen in 2025 wordt gehaald. In de periode 2008-2014 is namelijk een uitbreiding van 2.500 plaatsen gerealiseerd (gemiddeld 416 per jaar), terwijl in de komende elf jaar nog ruim 10.000 parkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd (gemiddeld 909 per jaar).
 - parkeertarieven in garages zijn lager dan op straat. Over de periode 2009-2014 zijn de parkeertarieven voor garages weliswaar relatief gezien meer gestegen dan het straatparkeren, maar het absolute tariefsverschil in 2014 is nagenoeg even groot als in 2009.
 - Van de volgende maatregelen heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of deze in voldoende mate zijn gerealiseerd:
 - realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein. Er kan niet worden vastgesteld of deze maatregelen zijn bereikt, aangezien de maatregel niet meetbaar of tijdgebonden is geformuleerd.
 - beperking van het aantal parkeervergunningen op de openbare weg. In de periode 2009-2014 is het aantal parkeervergunningen met een vijfde afgenomen. Hiermee lijkt de maatregel uitgevoerd te zijn, maar of dit voldoende is, is vanwege het ontbreken van een streefcijfer niet vast te stellen.
 - Een gewenst effect van de verschillende maatregelen is een verschuiving van het straatparkeren in de binnenstad naar garageparkeren. Omdat er geen periodieke parkeertellingen meer worden uitgevoerd, ontbreekt inzicht in hoe de parkeerdruk op straat zich heeft ontwikkeld. Ook beschikt de gemeente niet over de bezettingscijfers van commerciële garages.
 - De uitvoering van de maatregelen uit de CityLounge en de mogelijke effecten daarvan worden niet systematisch gemonitord en geëvalueerd, waardoor het college niet in staat is bij te sturen.
- 5 Het college heeft onvoldoende zicht op de kosteneffectiviteit van het parkeerbeleid. De kwaliteit van de beleidsinformatie en sturingsinformatie over het parkeerbeleid is namelijk zorgelijk. Dit geldt zowel voor de financiële informatie als de informatie over de effecten van het beleid.
- a De financiële rapportages over de parkeersector zijn onvoldoende gedetailleerd en geven de werkelijke kosten en baten van de parkeersector niet goed weer, waardoor het resultaat van de parkeersector dat aan de raad is gepresenteerd ongeveer € 12 mln te laag is. Hierdoor ontbreekt inzicht in de werkelijke kosten en baten van de inzet van mensen en middelen in de parkeersector en kunnen het college en de raad hier onvoldoende op sturen.
- Het resultaat van het product parkeren, zoals weergegeven in de meerjarenbegroting en de rapportages over de parkeersector, is ongeveer € 12 mln. te laag. Dit komt doordat de kosten en opbrengsten die worden toegerekend aan het begrotingsproduct parkeren geen goede benadering zijn van de werkelijke kosten en opbrengsten.
 - Er ontbreekt een overzicht van de actuele prognoses van de financiële effecten van de vele maatregelen op het gebied van parkeren. Hierdoor is niet met zekerheid te zeggen in welke mate het resultaat van het product parkeren zich zal ontwikkelen zoals verwacht bij de rapportage 'Doorkijk parkeersector' (2011).

- In de financiële rapportages over de parkeersector mist een nadere uitsplitsing van kosten en opbrengsten. Ook mist een analyse van de oorzaken van een toename of afname van kosten en opbrengsten.
- Het college stelt bovendien geen overzichten op met nadere uitsplitsingen van de kosten en baten van betaald parkeren op straat (bijvoorbeeld per gebied). Ook ontbreken actuele gegevens over de betalingsgraad. Hierdoor ontbreekt inzicht in de kosteneffectiviteit van betaald parkeren, waardoor het college hier onvoldoende op kan sturen. Een voorbeeld is het gericht uitvoeren van parkeercontroles of het wijzigen van het parkeerregime.
- Dat een dergelijk overzicht toegevoegde waarde kan hebben, blijkt uit een berekening van de rekenkamer van de opbrengsten en kosten van een selectie van vier parkeersectoren. In alle vier sectoren de baten van betaald parkeren substantieel hoger zijn dan de lasten. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen tussen de sectoren ten aanzien van de betalingsgraad en de gemiddelde opbrengsten van betaald parkeren per parkeerplek. In de Tarwewijk is de gemiddeld jaarlijkse opbrengst per parkeerplek slechts € 141 en in de sector Stadsdriehoek € 1803. De betalingsgraad is in het centrum ongeveer 71% en in Charlois 41%.
- Op basis van deze overzichten krijgt het college meer inzicht in de kosteneffectiviteit van de uitvoering van het parkeerbeleid, waardoor het college de kosteneffectiviteit van het parkeerbeleid mogelijk kan verbeteren.

b In bijna de helft van de bestudeerde gevallen heeft het college geen zicht op de doeltreffendheid van de invoering van betaald parkeren. Bovendien heeft het college de oorzaken van vermeende parkeerproblemen onvoldoende onderzocht en heeft het zich in enkele gevallen bij de besluitvorming gebaseerd op onvolledige en gedeeltelijk onjuiste informatie.

- Het ontbreekt het college aan consistente (parkeerdruk)metingen en gegevens om de effecten van de invoering van betaald parkeren te beoordelen. In slechts tien van de zeventien cases is de parkeerdruk voor en na invoering van betaald parkeren gemeten. In Kralingen West, Oud Crooswijk en Rubroek zijn wel metingen uitgevoerd na invoering, maar niet na de meest recente uitbreiding van betaald parkeren binnen het betreffende gebied.
- In de overige zeven casussen, namelijk Oud Mathenesse-Witte Dorp, Spangen, Hillesluis, Brainpark, Nieuw Crooswijk, Kreekhuisen-Hordijk en Veranda zijn na de invoering van betaald parkeren geen metingen van de parkeerdruk uitgevoerd en kan het effect van de invoering van betaald parkeren dus niet worden vastgesteld.
- Overigens heeft de gemeente in geen enkele casus onderzoek gedaan naar andere effecten van de invoering van betaald parkeren, zoals naar de bezetting van andere parkeervoorzieningen of de veiligheid in de wijk, ook al waren dat (additionele) argumenten om betaald parkeren in te voeren.
- In geen van de cases heeft de gemeente de verwachte effecten van betaald parkeren gekwantificeerd. Daarmee heeft het onvoldoende onderbouwd dat de invoering van betaald parkeren de parkeerproblematiek in het gebied kan oplossen.
- In tien van de zeventien casestudies zijn oorzaken van de parkeerdruk benoemd. In slechts vier cases zijn deze vermeende oorzaken ook expliciet met gegevens onderbouwd.
- Bij twee van de zeventien bestudeerde gevallen, namelijk in een deel van Kralingen Oost en Keizerswaard, was de gemeten parkeerdruk lager dan de parkeerdruk volgens de toelichting op het besluit tot invoering van betaald parkeren. In het betreffende deel van Kralingen Oost was de gemeten parkeerdruk niet hoog genoeg

om met de geldende beleidskaders de invoering van betaald parkeren te rechtvaardigen. In dit gebied is dus op basis van foutieve bestuurlijke informatie betaald parkeren ingevoerd.

- c *De dossiervorming van het parkeerbeleid is onvoldoende, waardoor gegevens over de parkeersector onvoldoende beschikbaar zijn.*
- In het onderzoek constateerde de rekenkamer dat onder andere de volgende gegevens over de parkeersector niet (meer) beschikbaar waren: de oorspronkelijke prognoses van de bezetting van gemeentelijke parkeergarages, diverse parkeerdruktellingen op basis waarvan besloten is tot invoering van betaald parkeren en de evaluatie van een pilot inzake grensvergunningen.

2-3 aanbevelingen

Uit het onderzoek van de rekenkamer komt in algemene zin naar voren dat de beleidscyclus met betrekking tot parkeren op een aantal punten onvoldoende heeft gefunctioneerd. Zo is bijvoorbeeld de uitvoering van het parkeerbeleid tekort geschoten doordat is afgeweken van het geldende beleidskader voor invoering van betaald parkeren. Een evaluatie en herijking van het parkeerbeleid heeft de afgelopen 17 jaar niet plaatsgevonden. Een evaluatie van het beleid was ook niet goed mogelijk, door het ontbreken van metingen van de effecten van het parkeerbeleid (o.a. de parkeerdruk, de betalingsgraad). Ook ontbreken voldoende gedetailleerde financiële rapportages over de parkeersector. De rekenkamer doet daarom volgende aanbevelingen aan het college.

- 1 Stel een actuele integrale kadernota voor het parkeerbeleid op, rekening houdend met ontwikkelingen zoals de luchtkwaliteit, de economische crisis en het nieuwe werken.
- 2 Vraag de raad om een expliciete keuze of baten uit fiscaal parkeren ook mogen worden besteed aan andere producten dan parkeren.
- 3 Pas bij elke voorgenomen uitbreiding van betaald parkeren het geldende kader voor de invoering van betaald parkeren (d.w.z. een bepaalde parkeerdruk en een draagvlakonderzoek) onverkort toe, zolang dit kader niet is gewijzigd.
- 4 Overweeg expliciet de afschaffing of herziening van betaald parkeren in gebieden waar betaald parkeren niet conform het geldende beleidskader is ingevoerd en/of de daling van de parkeerdruk na invoering ervan relatief beperkt was.
- 5 Doe regelmatig onderzoek naar de effecten van het parkeerbeleid. Voer hiertoe systematisch metingen uit van de parkeerdruk en de betalingsgraad.
- 6 Herijk de kostenverdeelsleutels die worden gebruikt om kosten toe te rekenen aan het product parkeren en reken de opbrengsten van naheffingen toe aan het product parkeren.
 - a De doorbelaste kosten van handhaving kunnen worden verminderd. De doorbelaste kosten van handhaving zijn namelijk vanaf 2009 gelijk gebleven, terwijl de ureninzet van handhaving sinds 2011 is gedaald met ongeveer 30%.
 - b Bereken de werkelijke kosten voor facturatie en inning van inkomsten van parkeerbelastingen en de concern- en clusteroverhead (o.a. huisvesting, ICT en management). Deze doorbelaste kosten zijn namelijk niet gebaseerd op een deugdelijke onderbouwing.
 - c Reken de opbrengsten van naheffingen toe aan het product parkeren.

- 7 Richt de administratie zodanig in dat nadere uitsplitsingen van de kosten en opbrengsten van parkeren (waaronder ook op het niveau van de parkeersector) mogelijk worden.
- 8 Verbeter het archiefbeheer en de dossiervorming van het parkeerbeleid.

Gemeente Rotterdam

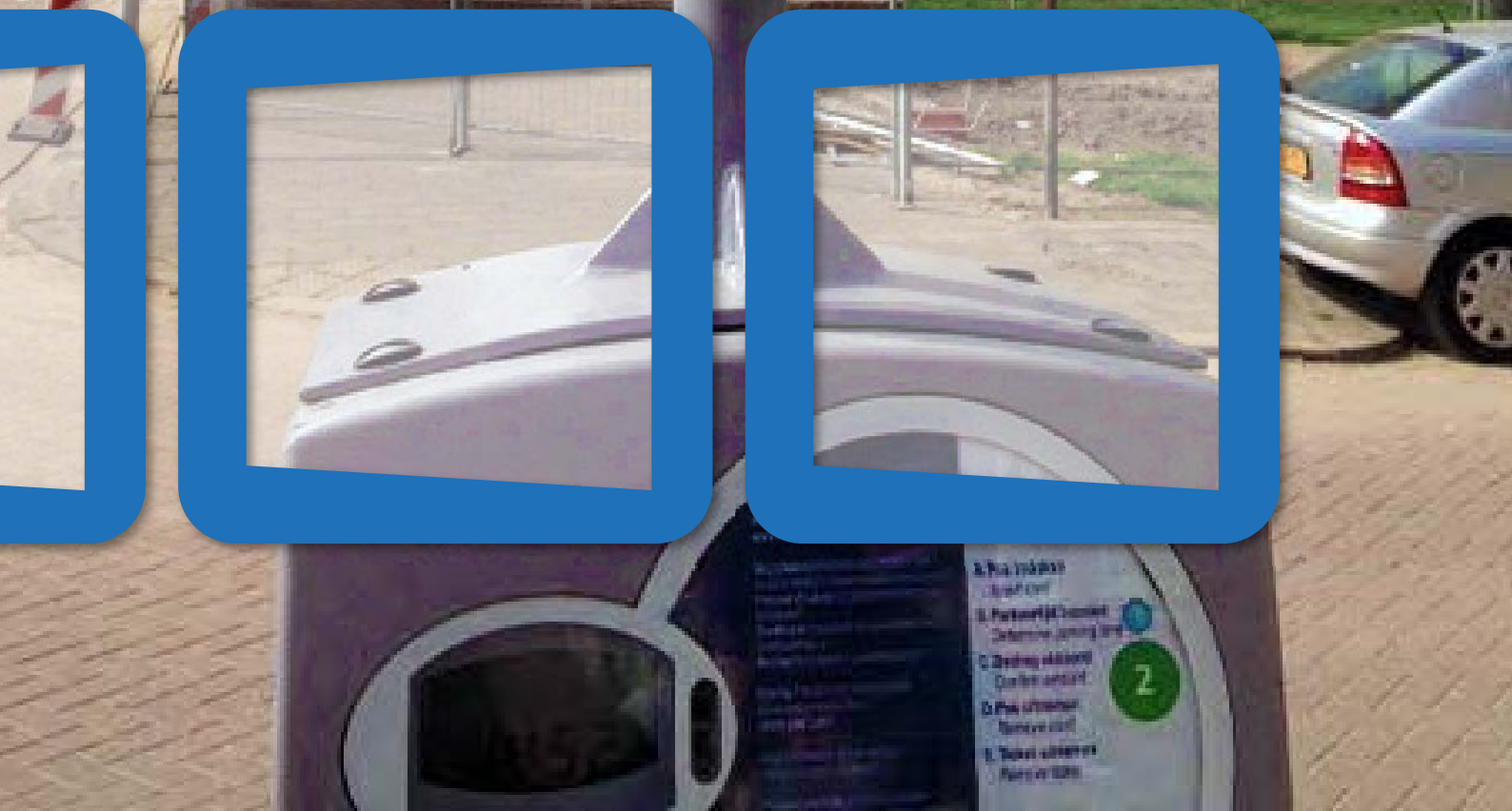
LET OP!

Het parkeerticket van
deze parkeerautomaat is
niet geldig in Schiedam.

Parkeertijd per € 0,10

	08.00 - 12.00	12.00 - 18.00	18.00 - 21.00	21.00 - 06.00
Weekdag				
Overdag				
Nacht				
Weekend				
Overdag				
Nacht				

SECTIE 57



3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college

In antwoord op uw verzoek om bestuurlijk wederhoor inzake het onderzoek naar het parkeerbeleid, doen wij u met deze brief onze reactie op uw rapport toekomen.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw feitenreconstructie en toets van deze informatie aan de kaders van het vigerende parkeerbeleid. Op hoofdlijnen onderschrijven wij uw hoofdconclusies en aanbevelingen. In ons collegeprogramma 2014-2018 #Kendoe is aangegeven dat we werken aan een herijking van het parkeerbeleid. Het gaat hierbij om een integrale herziening. De hoofdconclusies en aanbevelingen uit uw rapport kunnen daarin voor een groot deel worden meegenomen. Wij benadrukken net als u het belang van goede kwalitatieve sturingsinformatie. Met de invoering van kentekenparkeren en bijbehorende scantechnologie zijn investeringen gedaan om de sturingsinformatie van de beleidscyclus parkeren en uitvoering van de parkeerexploitatie verder te verbeteren en een zo nauwkeurig mogelijk beeld te krijgen van de effecten van de maatregelen die in de gemeente Rotterdam zijn getroffen. De verwachting is dat deze investeringen de komende twee jaar hun vruchten zullen afwerpen. Wanneer deze informatie beschikbaar is zal dit worden gedeeld met de gemeenteraad, zodat die zijn controlerende taak goed kan uitvoeren.

Reactie op de hoofdconclusies

Voor de volledigheid gaan wij onderstaand per hoofdconclusie in op uw bevindingen.

N.a.v. hoofdconclusie 1

In uw rapport merkt u op, dat de laatste integrale nota over het parkeerbeleid zeventien jaar oud is. Sindsdien zijn weliswaar enkele aanvullingen op het parkeerbeleid geweest, maar geen van de opeenvolgende colleges heeft gebruik gemaakt van de momenten waarop het zich kon herbezinnen op het parkeerbeleid. In het collegeprogramma 2014-2018 #Kendoe hebben wij aangekondigd het parkeerbeleid te gaan herijken door het opstellen van een parkeerplan. Op deze manier willen wij het parkeerbeleid laten aansluiten op onze ambities uit het coalitieakkoord.

N.a.v. hoofdconclusie 2

Wij zijn tevreden over het onderzoekresultaat van de Rekenkamer Rotterdam waaruit blijkt dat het invoeren van betaald parkeren in alle gebieden heeft geleid tot een afname van de parkeerdruk binnen de gereguleerde tijden. Deze hoofdconclusie uit het rapport onderschrijft, dat het invoeren van betaald parkeren een effectief beleidsinstrument is om de parkeerdruk in gebieden buiten het centrum te verlagen.

N.a.v. hoofdconclusie 3

In uw rapport geeft u aan, dat in een aantal gevallen betaald parkeren op oneigenlijke gronden is ingevoerd, hetgeen betekent dat de invoering van betaald parkeren volgens u feitelijk niet nodig was.

Collegebesluiten over de invoering van betaald parkeren zijn elke keer aparte afwegingen geweest. Zo'n afweging wordt door het college gemaakt op basis van een werkwijze waarbij ook draagvlak en het advies van de gebiedscommissie wordt meegenomen. De parkeerdruk op straat is hierin ook een belangrijk onderdeel. Hierbij wordt de richtlijn gebruikt waarbij geldt, dat in situaties waarbij de gemiddelde parkeerdruk overdag hoger is dan 60% en waarbij er tevens sprake is van gebiedsontwikkeling, betaald parkeren als een mogelijke oplossing kan worden beschouwd. Als er geen sprake is van gebiedsontwikkeling, wordt als richtlijn een parkeerdruk hoger dan 85% gehanteerd. Wanneer deze druk voor een belangrijk deel door bezoekers/forensen wordt veroorzaakt, kan het invoeren van betaald parkeren als een mogelijke oplossing voor de parkeeroverlast worden beschouwd. Deze richtlijn is met de motie 'De buurt bestuurt ... en parkeert daarna zijn auto' in 2011 verder aangescherpt en is ook draagvlak een belangrijk onderdeel geworden in de afweging. Wij merken op dat de parkeerdruk altijd is meegenomen in de politieke afweging om wel of niet betaald parkeren in te voeren. In enkele gevallen hebben additionele argumenten de doorslag gegeven binnen deze afweging. Denk daarbij aan het verbeteren van de veiligheid op straat of het komen tot een betere bezetting van parkeergarages.

N.a.v. hoofdconclusie 4

Op dit moment ontbreekt de mogelijkheid om voor straatparkeren een actueel beeld voor de gehele stad te genereren. De bezettingsgraden op straat zijn echter op hoofdlijnen bekend en in de garages zijn deze in detail bekend. De capaciteit op straat blijkt voldoende te zijn.

Afgeleid uit de bezettingsgraden van zowel de straten als de parkeergarages kan worden opgemaakt dat er nog geen sprake is van een verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren. Daarom zetten wij ook sterk in op het verbeteren van de bezetting van de garages.

Met de invoering van scantecnologie is op korte termijn een duidelijk en actueel beeld van zowel de betalingsgraad als de bezettingsgraad van straatparkeren per sector te verkrijgen.

N.a.v. hoofdconclusie 5

Het doel van het parkeerbeleid is de bereikbaarheid van de (binnen)stad vergroten door regulering van de parkeerdruk. Het doel is expliciet niet om financiële winst te behalen. Daarnaast wordt conform afspraken met de gemeenteraad periodiek over de kosteneffectiviteit gerapporteerd in begrotingen, jaarrekeningen en tussenrapportages. In al deze rapportages komt duidelijk naar voren wat de kosten en opbrengsten zijn die samenhangen met het parkeerbeleid. Daarmee wordt dus al specifiek over de financiële doelstellingen gerapporteerd.

Dat de kwaliteit van de beleidsinformatie en sturingsinformatie zorgelijk is, wordt niet herkend. We onderschrijven het feit dat vooral de bezettingsgraden en betalingsgraden meer inzicht geven in het effect (per parkeersector) van het beleid en dat hier een kwaliteitsslag nodig is.

Een financiële specificatie per sector biedt geen extra inzicht ten aanzien van het effect (bereikbaarheid en parkeerdrukregulering) van het parkeerbeleid.

Hieronder gaan wij nader in op de deelconclusies.

a) Uw conclusie dat het resultaat 12 miljoen euro afwijkt van het werkelijke resultaat wordt niet gedeeld. In de eerder aangehaalde rapportages, waarvan de jaarrekeningen van accountantsverklaringen zijn voorzien, evenals in de aanvullende brieven van de

colleges dan wel de voor parkeren verantwoordelijke wethouders staat, welke kosten en opbrengsten worden toegerekend aan parkeren en welke niet. Het anders toerekenen van kosten en opbrengsten zorgt er overigens niet voor dat er € 12 miljoen vrij te besteden is. Het betreft slechts verschuivingen van het ene product naar het andere.

b) Wij onderschrijven uw conclusie dat er geen goed zicht is op de doeltreffendheid van de invoering van betaald parkeren. Het meten van de parkeerdruk na invoering van betaald parkeren is nog geen standaard werkwijze. In het parkeerplan, dat momenteel wordt opgesteld, zullen wij met voorstellen komen om de doeltreffendheid van de invoering van betaald parkeren in nieuwe gebieden te meten.

c) Wij onderschrijven uw conclusie dat niet alle gevraagde informatie geleverd kon worden. Uw onderzoek besloeg een omvangrijke periode vanaf 2005 tot en met nu. In het kader van het onderzoek is veel informatie beschikbaar gesteld. In sommige dossiers was de informatie echter niet compleet.

Reactie op de aanbevelingen

Uw rekenkamer is op basis van genoemde bevindingen gekomen tot een aantal aanbevelingen. Op hoofdlijnen onderschrijven wij uw hoofdconclusies. Uw aanbevelingen zullen voor een belangrijk deel worden meegenomen in de integrale herijking van het parkeerbeleid waar wij momenteel aan werken. Verder zien wij uw aanbevelingen als ondersteuning voor het door ons reeds ingeslagen traject om de sturingsinformatie van de beleidscyclus parkeren en uitvoering van de parkeerexploitatie te verbeteren

N.a.v. aanbeveling 1

Op 21 april 2015 hebben wij besloten om het raadsvoorstel met bijbehorend ontwerp raadsbesluit ter vaststelling van de Rotterdamse Mobiliteitsagenda (RMA) naar de gemeente raad te sturen. In de aan de gemeenteraad voorgestelde RMA worden bereikbaarheid, leefbaarheid en gezondheid en de onderlinge samenhang aan de orde gesteld. Op dit moment wordt gewerkt aan een gemeentelijk parkeerplan. Dit parkeerplan wordt een deeluitwerking van de Rotterdamse Mobiliteitsagenda en geeft verdere invulling aan de ambities uit coalitieakkoord om Rotterdam aantrekkelijk en bereikbaar te houden. In het parkeerplan zal rekening worden gehouden met trends en ontwikkelingen zoals de economische crisis, het autobezit en 'Het nieuwe werken'. Ons college is voornemens het parkeerplan 1.0 voor de zomer voor consultatie beschikbaar te stellen.

N.a.v. aanbeveling 2

Wij onderschrijven uw aanbeveling om de gemeenteraad expliciete keuzes te laten maken of baten uit fiscaal parkeren ook mogen worden besteed aan andere producten dan parkeren. Middels een brief van voormalig wethouder Baljeu (d.d. 14 juni 2012 met het kenmerk STZnr 12/1728 VOLGnr 12/7675 -976535) is in 2012 de toenmalige raadscommissie Economie, Haven, Milieu en Vervoer inzicht gegeven in wijze waarop de motie Van der Born inzake het parkeerbeleid de komende jaren uitgevoerd zou worden. Daarbij is onder meer ingegaan op alle door de voormalige dienst Stadstoezicht aan parkeren toegerekende kosten en opbrengsten. De afgelopen jaren is ook gehandeld in lijn met de keuzes die hierin toen zijn gemaakt. Door de uitbreiding van de veiligheidstaken van het cluster Stadsbeheer worden baten uit parkeren nu ook besteed aan zaken die geen rechtstreeks verband meer houden met

parkeren (zoals handhaven op jongerenoverlast of hondenpoep). Wij werken momenteel aan een voorstel waarin het cluster Stadsbeheer voor wat betreft parkeerhandhaving overgaat op scanhandhaving. Daarbij hoort een andere wijze van verantwoording van kosten en opbrengsten. Dit wordt verwerkt in de begroting van het product Parkeren.

N.a.v. aanbeveling 3

Wij zijn net als u van mening dat bij elke voorgenomen uitbreiding van betaald parkeren het geldende kader voor de invoering van betaald parkeren onverkort moet worden toegepast. Daarbij willen wij aangeven dat dit inmiddels staande praktijk is. In de gemeenteraad is in december 2011 middels de motie 'De buurt bestuurt en ... parkeert daarna zijn auto' het college gevraagd een voorstel te doen op welke wijze de uitkomsten van bewonersenquête's tezamen met die van parkeertellingen en het advies van de gebiedscommissie, recht kunnen doen aan de oplossing van de parkeerproblematiek in diverse wijken. Sinds 2011 wordt daarom door het college de volgende werkwijze gehanteerd voordat een besluit wordt genomen over het invoeren of uitbreiden van betaald parkeren.

In de gehele door u onderzochte periode zijn klachten van bewoners en ondernemers en/of ontwikkelingen in de stad behandeld als signalen die aanleiding kunnen zijn tot een verdere verkenning van de parkeersituatie. Bij zo'n verkenning worden een drietal stappen doorlopen:

- Parkeertellingen

Om inzicht te krijgen in de parkeerdruk in een bepaald gebied worden parkeertellingen uitgevoerd. Bij een gemiddelde parkeerdruk van >85% is er sprake van een kritische parkeerdruk. Wanneer deze druk voor een belangrijk deel door bezoekers/forensen wordt veroorzaakt kan het invoeren van betaald parkeren als mogelijke oplossing voor de parkeeroverlast worden beschouwd.

- Draagvlakonderzoek

Vervolgens wordt er een enquête uitgevoerd onder de bewoners en bedrijven uit het gebied. Aan hen wordt gevraagd of en hoe vaak zij parkeeroverlast ervaren en hoe zij staan tegenover de invoering of wijziging van het betaald parkeren in hun buurt. Het draagvlak is één van de wegingsfactoren.

- Advies gebiedscommissie

Onderdeel van het te doorlopen traject is het inwinnen van een gebiedsgericht advies.

Op grond van deze verkenningsresultaten besluit de wethouder met verkeer in de portefeuille of het college zal worden gevraagd om een besluit over het betaald parkeren te nemen.

Als de wethouder om een besluit vraagt, wordt door het college een afweging gemaakt in welke mate deze verkenningsuitkomsten worden meegenomen het uiteindelijke besluit.

In het parkeerplan zal dit kader expliciet worden opgenomen.

N.a.v. aanbeveling 4

Het invoeren van betaald parkeren in een gebied vraagt steeds een apart besluit waarin het college bovenstaande afweging maakt. Deze afweging wordt gemaakt op basis van een richtlijn die met de motie 'De buurt bestuurt ... en parkeert daarna zijn auto' in 2011 nader is aangescherpt. Zoals u ook in uw rapport concludeert, heeft het betaald parkeren overal waar dat is ingevoerd geleid tot een afname van de parkeerdruk binnen de gereguleerde tijden. Wij zijn daarmee van mening dat de invoering daarmee voldoende effectief is gebleken. Telkens als er uit een parkeersector een dusdanig aantal signalen wordt ontvangen, dat eraan getwijfeld kan worden of parkeerdruk en/of de bereikbaarheid aanvaardbaar is, wordt de parkeersituatie in die sector tegen het licht gehouden. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot aanpassingen op straat- dan wel buurniveau, bijvoorbeeld het aanpassen van de betaald parkeertijden. Wij zien daarom geen aanleiding om betaald parkeren in gebieden expliciet af te schaffen of te herzien zonder dat signalen uit de gemeente daar aanleiding toe geven.

N.a.v. aanbeveling 5

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Op dit moment ontbreekt de mogelijkheid om een actueel beeld voor de gehele gemeente te genereren. Op hoofdlijnen is de bezettings- en betalingsgraad op straat echter wel bekend. Met de invoering van scantecnologie is op korte termijn een duidelijk en actueel beeld van zowel de betalingsgraad als de bezettingsgraad per sector te verkrijgen.

N.a.v. aanbeveling 6

a) Wij onderschrijven deze aanbeveling ten dele. In de huidige situatie valt de handhaving binnen het begrotingsproduct Handhaven Wet en Regelgeving en worden de kosten van het handhavingsapparaat modelmatig doorbelast. In september van dit jaar wordt gestart met de uitrol van scanhandhaving en wordt de handhaving op fiscaal parkeren organisatorisch ondergebracht bij Parkeren. Hierbij hoort dan een andere wijze van verantwoording van kosten en opbrengsten van het product Parkeren.

b) Wij onderschrijven deze aanbeveling niet. De diensten die geleverd worden door de clusters Dienstverlening en de Rotterdamse Service Organisatie worden volgens een vastgestelde Rotterdamse systematiek verdeeld over alle beleidsproducten. Hier liggen vastgestelde aannames aan ten grondslag. We kunnen geen uitzondering maken voor één specifiek product.

c) Wij onderschrijven deze aanbeveling niet. In de huidige situatie valt de opbrengst van naheffingen onder het product Handhaving Wet en Regelgeving. Omdat de opbrengst van naheffingen sec bedoeld is ter dekking van de kosten die samenhangen met de handhaving, hoort deze opbrengst op het product Handhaving Wet en Regelgeving.

Op het moment dat de fiscale handhaving organisatorisch wordt ondergebracht bij Parkeren, zal ook de opbrengst van de naheffingen op dit product verantwoord worden.

N.a.v. aanbeveling 7

Wij onderschrijven deze aanbeveling niet. Het doel van het parkeerbeleid betreft de bereikbaarheid en regulering van de parkeerdruk en betreft geen financiële afweging. Een dergelijke uitsplitsing is mogelijk maar vergt subadministraties en extra handelingen. Actualiteit van de gegevens kan vervolgens in twijfel worden getrokken. Er is vervolgens geen meerwaarde te behalen met deze informatie; kosten en opbrengsten per parkeersector zijn geen indicator voor effectiviteit van het

parkeerbeleid. In de huidige situatie zijn baten en lasten van parkeren redelijk in evenwicht. Het financiële overzicht is, door verrekeningen met het parkeerfonds, minder overzichtelijk. Het voornemen bestaat om hier een andere, meer inzichtelijke constructie voor in te richten.

N.a.v. aanbeveling 8

Wij onderschrijven uw aanbeveling dat de dossiervorming en met name het archiefbeheer verbeterd moet worden en wij hebben hiertoe opdracht gegeven aan de clusters Stadsontwikkeling en Stadsbeheer.

3-2 nawoord rekenkamer

Het college geeft in zijn reactie aan op hoofdlijnen de hoofdconclusies en aanbevelingen te onderschrijven en gaat vervolgens op elke afzonderlijke hoofdconclusie en aanbeveling in. Daar waar het college een conclusie of aanbeveling al dan niet gedeeltelijk onderschrijft, heeft de rekenkamer enkele nadere opmerkingen. Daaraan voorafgaand merkt de rekenkamer nog in algemene zin op dat het college niet lijkt te willen gaan sturen op de kosteneffectiviteit van betaald parkeren, terwijl de wenselijkheid hiervan een van de centrale boodschappen van het rekenkamerrapport is.

geen sturing op kosteneffectiviteit

Zo stelt het college dat het 'doel van parkeerbeleid geen financiële afweging betreft' en dat het 'doel expliciet niet is om financiële winst te behalen'. Het gaat daarentegen 'om het reguleren van parkeerdruk'. Om deze redenen worden hoofdconclusie 5 en de bijbehorende aanbevelingen 6 gedeeltelijk en aanbeveling 7 in het geheel niet onderschreven. In de laatste aanbeveling geeft de rekenkamer aan dat het college de baten en lasten van betaald parkeren per sector zou moeten splitsen. Dit wil het college echter niet doen, omdat een dergelijke splitsing 'geen indicator voor effectiviteit van het parkeerbeleid is'.

Met deze reactie miskent het college echter dat om de maatschappelijke effecten van betaald parkeren goed te kunnen beoordelen, óók informatie over de financiële effecten nodig zijn. Zo blijken in alle vier onderzochte sectoren de baten van betaald parkeren substantieel hoger dan de lasten. Tegelijkertijd zijn er grote verschillen tussen de sectoren ten aanzien van de betalingsgraad en de gemiddelde opbrengsten van betaald parkeren per parkeerplek. In de Tarwewijk is de gemiddeld jaarlijkse opbrengst per parkeerplek slechts € 141 en in de sector Stadsdriehoek € 1.803. De betalingsgraad is in het centrum ongeveer 71% en in Charlois 41%. Ook de effecten op de parkeerdruk verschillen per sector sterk (voor zover deze gegevens er zijn). In de Tarwewijk is deze bijvoorbeeld beperkt. Op basis van dit type informatie kan het college bijvoorbeeld gerichtere parkeercontroles of wijzigingen in het parkeerregime doorvoeren (zie conclusie 5a). Als het bij betaald parkeren inderdaad primair om de parkeerdruk zou gaan, dan zou het regime van betaald parkeren in de Tarwewijk moeten worden heroverwogen, ook al zijn daar de financiële baten per saldo hoger dan de lasten. Uit de reactie op aanbeveling 4 blijkt dat het college deze overweging niet wil maken (zie ook even verderop).

Kortom, financiële gegevens over betaald parkeren op sectorniveau doen niets af aan het idee dat het bij betaald parkeren om maatschappelijke effecten zou moeten gaan. Integendeel, het verzamelen van deze informatie stelt het college in staat om te

sturen op kosteneffectiviteit van betaald parkeren en daarmee op een doelmatige inzet van instrumenten en middelen.

Het college deelt voorts niet de conclusie dat het resultaat van de parkeersector € 12 mln. positiever is dan wat aan de raad is gerapporteerd (hoofdconclusie 5a). De stelling dat in rapportages staat hoe kosten en opbrengsten worden toegerekend, doet niet af aan de constatering dat veel toerekeningen niet volledig of onjuist zijn. Dat het bedrag van € 12 mln. niet vrij te besteden is als op een andere wijze wordt toegerekend, klopt inderdaad. Het punt is echter dat met de gekozen systematiek het moeilijker is om op een doelmatige inzet van middelen en instrumenten te sturen. Bovendien blijft het feit dat er meer op betaald parkeren wordt verdiend dan de jaarstukken impliceren, en dat verhoudt zich slecht met de stelling van het college dat 'het parkeerbeleid geen financiële afweging is'.

Ten slotte merkt de rekenkamer nog op dat de stelling van het college dat het bij betaald parkeren alleen om parkeerdruk gaat, niet geheel strookt met de (door het college onderschreven) conclusie dat er vaak te weinig zicht is op de parkeerdruk na invoering van betaald parkeren. Het ontbreekt het college daarom niet alleen aan inzicht in de kosten van betaald parkeren, maar vaak ook in de effecten ervan.

overige hoofdconclusies

In zijn reactie op hoofdconclusies 2 (effecten op parkeerdruk) gaat het college voorbij aan de conclusie dat de daling van de omvang van de parkeerdruk sterk per sector verschilt. Dit is niet alleen van belang voor een goede beoordeling van de kosteneffectiviteit (zie hiervoor), maar ook gelet op het feit dat in de helft van de gevallen betaald parkeren ten onrechte is ingevoerd (hoofdconclusie 3). Over die conclusie zegt het college dat 'in de politieke afweging om wel of niet betaald parkeren in te voeren, parkeerdruk altijd is meegenomen'. Dat is terecht, want dat is geheel conform de geldende kaders van het college en de raad (welke het college in de reactie nog eens aanhaalt). Echter, dat in enkele gevallen 'additionele argumenten' als 'veiligheid op straat of het komen tot een betere bezetting van parkeergarages' nota bene 'de doorslag hebben gegeven' (cursivering RR), is in strijd met de geldende kaders voor invoering van betaald parkeren. Het college lijkt deze kaders nu te hebben opgerekt.

aanbevelingen

Het college neemt vier van de acht aanbevelingen over (1, 3, 5 en 8), één gedeeltelijk (6), twee niet (4 en 7) en bij één is het onduidelijk (2). Aanbeveling 7 (uitsplitsing van kosten en opbrengsten naar parkeersector) is reeds hiervoor aan de orde gekomen.

Bij aanbeveling 2 (vraag de raad een expliciete keuze of baten van fiscaal parkeren ook mogen worden besteed aan andere producten dan parkeren) onderschrijft het college de wenselijkheid van een dergelijke keuze, maar uit de reactie blijkt niet of het college ook daadwerkelijk een dergelijke keuze gaat vragen. De verwijzing naar de collegebrief van juni 2012 is niet voldoende, want daarin is de raad juist niet expliciet om een dergelijke keuze gevraagd (wat een van de redenen voor deze aanbeveling was).

Bij aanbeveling 4 (overweeg expliciet de afschaffing of herziening van betaald parkeren in gebieden waar betaald parkeren niet conform het geldende beleidskader is ingevoerd en/of de daling van de parkeerdruk na invoering ervan relatief beperkt was) stelt het college dat het geen 'aanleiding ziet om betaald parkeren expliciet af te

schaffen of te herzien zonder dat signalen uit de gemeente daar aanleiding toe geven'. De rekenkamer vindt het onjuist dat een dergelijke afweging afhankelijk wordt gemaakt van signalen uit de omgeving. Het gaat immers om gevallen waarin het college betaald parkeren onterecht heeft ingevoerd of waar de effecten beperkt zijn. In dergelijke gevallen mag van de gemeente een actievere houding worden gevraagd, al is het maar om de schijn te vermijden dat het bij betaald parkeren niet om de financiële baten gaat.

Aanbeveling 6 (herijking van kostenverdeelsleutels) wordt door het college deels overgenomen. Uit de reactie van het college leidt de rekenkamer af dat de onderdelen a (vermindering doorbelaste kosten handhaving) en c (opbrengsten naheffingen aan parkeren toerekenen) op termijn opgevolgd gaan worden. Over onderdeel b (bereken werkelijke door te belasten overheadkosten) merkt het college op dat volgens een vaste systematiek wordt verdeeld en dat geen uitzondering kan worden gemaakt voor één product. De rekenkamer vraagt zich hierop af of de doorbelastingen op andere producten dan wel correct zijn.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het parkeerbeleid van de gemeente wordt gekenmerkt door een groot maatschappelijk belang en is een onderwerp dat veel burgers raakt. Iedereen die over een auto beschikt, heeft ermee te maken. Parkeren kent diverse aspecten, zoals bereikbaarheid, ruimtegebruik, leefbaarheid en financiën. Met een parkeerbeleid kan de gemeente deze zaken beïnvloeden. De gemeente kan met verschillende instrumenten het parkeerbeleid vormgeven, zoals het invoeren van betaald parkeren op straat, wijzigingen in parkeertarieven, het vaststellen van de parkeernormen en het afgeven van vergunningen. Daarnaast kan de bouw van (stallings)garages en het aanleggen van P+R-terreinen onderdeel uitmaken van het parkeerbeleid.

In maart 2011 is de rapportage 'Doorkijk Parkeersector Rotterdam' (hierna: de doorkijk) beschikbaar gekomen.¹ In dit document is voor het eerst een integrale doorlichting van de parkeersector opgenomen en zijn de beleidsmatige, organisatorische en financiële aspecten van de parkeersector in kaart gebracht. Naar aanleiding van deze doorkijk zijn diverse verbeteracties in gang gezet, waarvan voor een deel de implementatie nog loopt. Zo is in het kader van de modernisering van het straatparkeren in het najaar van 2013 een proef met kentekenparkeren in het Oude Noorden gehouden en is gedurende 2014 het kentekenparkeren over de hele stad uitgerold.

In de doorkijk zijn met name de financiële situatie van de parkeersector en de verwachte financiële ontwikkelingen belicht. De doorkijk geeft geen inzicht in de mate waarin de gemeente erin slaagt parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aan te pakken. Dit alles vormde voor de rekenkamer aanleiding om hier onderzoek naar te doen.

1-2 verantwoordelijkheden parkeerbeleid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het parkeerbeleid lag in de vorige collegeperiode (2010-2014) bij de wethouder Haven, Verkeer en Regionale Economie. Momenteel ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de wethouder Haven, Duurzaamheid, Mobiliteit en Organisatie.

De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds neergelegd bij de afdeling Verkeer en Vervoer, vallend onder de directie Stedelijke Inrichting van het cluster Stadsontwikkeling. Op strategisch niveau is de afdeling Verkeer en Vervoer verantwoordelijk voor het gemeentelijk parkeerbeleid omtrent parkeernormen, parkeervergunningen en parkeertarieven. Ook de afweging om in een gebied al dan

¹ College van B en W, bijlage bij brief 'Rapportage Doorkijk Parkeersector', 29 maart 2011.

niet parkeerregulering in te voeren berust bij deze afdeling. Daarnaast is deze afdeling de beheerder van het parkeerbonds.

Anderzijds ligt er ook ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Parkeervoorzieningen van het cluster Stadsbeheer. Het cluster Stadsbeheer is belast met de uitvoering van het gemeentelijk parkeerbeleid. De afdeling Parkeervoorzieningen is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van alle betaalde parkeerplaatsen op de openbare weg, alsmede van de gemeentelijke openbare garages en wijkstallingsgarages. Daarnaast is de afdeling Toezicht en Handhaving van het cluster Stadsbeheer verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op het gebied van parkeren.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente Rotterdam parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aanpakt. Hierbij wordt met name de inzet van het instrument betaald parkeren onderzocht. Bij parkeerproblemen gaat het in dit verband om parkeerdruk en –overlast in verschillende wijken verspreid over de stad.

Voor de binnenstad heeft de gemeente een specifieke parkeerstrategie ontwikkeld, het verkeersplan ‘Citylounge bereikt: een bereikbare en aantrekkelijke binnenstad’.² Hierin worden niet alleen maatregelen in het kader van bereikbaarheid aangekondigd, maar ook bijvoorbeeld maatregelen om het aantal openbare parkeerplaatsen op straat te reguleren (om zo voor “minder blik op straat” te zorgen). De rekenkamer heeft daarmee ook het doel vast te stellen of er in de binnenstad sprake is van een succesvolle implementatie van de parkeerstrategie.

1-3-2 centrale vraag

De centrale vraag luidt als volgt:

Pakt de gemeente Rotterdam parkeerproblemen doeltreffend en kosteneffectief aan?

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van meerdere deelvragen. De deelvragen zijn te onderscheiden naar de volgende niveaus:

- algemeen beleidsniveau
- casestudies in de buitenwijken
- casestudie parkeerstrategie verkeersplan ‘Citylounge bereikt’
- algemene vraag over de financiën

deelvragen

algemeen beleidsniveau

- 1 Beschikt de gemeente Rotterdam over een adequaat opgezet parkeerbeleid?

casestudies in buitenwijken

- 2 Heeft de gemeente de parkeerproblematiek in de gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd voldoende in kaart gebracht?

² Gemeente Rotterdam, ‘Verkeersplan binnenstad’, juli 2009.

- 3 Past de invoering van betaald parkeren binnen het geldende beleidskader en heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat de invoering van betaald parkeren de parkeerproblematiek in het gebied kan oplossen?
- 4 Indien de gemeente naast betaald parkeren ook andere instrumenten heeft ingezet; past de inzet van deze instrumenten binnen het beleidskader en heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat deze instrumenten de parkeerproblematiek in het gebied kunnen oplossen?
- 5 Heeft de gemeente de effecten van de invoering van betaald parkeren en eventuele andere instrumenten adequaat gemeten? Zo ja, wat zijn de effecten?
- 6 Hebben de ingezette instrumenten de parkeerproblemen in het gebied opgelost? Zo nee, heeft de gemeente een verklaring hiervoor?

parkeerstrategie verkeersplan 'Citylounge bereikt'

- 7 Heeft de gemeente voldoende invulling gegeven aan de uitvoering van de parkeerstrategie uit het verkeersplan 'Citylounge bereikt' en zijn de gewenste effecten bereikt?

algemene vraag over de financiën

- 8 Heeft de gemeente voldoende inzicht in de kosten en opbrengsten van de invoering van betaald parkeren en eventuele andere instrumenten? Zo ja, hoe verhouden de kosten en opbrengsten zich tot elkaar?

1-4 afbakening en reikwijdte onderzoek

1-4-1 onderzoeksperiode

Dit onderzoek richt zich op de periode vanaf 2006. De reden hiervoor is dat op 8 december 2005 de bevoegdheid van het deelgemeentebestuur om betaald parkeren in te voeren is ingetrokken. Vanaf dat moment neemt het college van B en W de besluiten over de invoering van betaald parkeren en hadden de deelgemeenten hierover formeel geen zeggenschap meer. Wel hadden de deelgemeenten adviesrecht bij de besluitvorming over de invoering van betaald parkeren. Deze werkwijze is nog steeds van toepassing sinds de deelgemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 zijn vervangen door de gebiedscommissies.

Met betrekking tot de parkeerstrategie voor de binnenstad is de onderzoeksperiode gestart vanaf 2009, het jaar waarin het verkeersplan 'Citylounge bereikt' is vastgesteld.

1-4-2 casestudies

Om de deelvragen 2 tot en met 6 te beantwoorden heeft de rekenkamer zeventien cases geselecteerd op basis van een overzicht dat de rekenkamer heeft ontvangen van het cluster Stadsontwikkeling (zie paragraaf 3-2). Uit dit overzicht blijkt dat sinds 2006 op 33 plekken in de stad betaald parkeren is ingevoerd.³ Uiteindelijk zijn, afgezien van enkele kleinere gebieden, alle plekken waar betaald parkeren sinds 2006 is ingevoerd, onderdeel van een casestudie.

³ Cluster Stadsontwikkeling, 'Betaald parkeren in Rotterdam – historisch overzicht', versie juni 2012.

1-5 leeswijzer

De nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving en beoordeling van het parkeerbeleid (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 3 wordt een analyse gegeven van de invoering en effecten van de invoering van betaald parkeren in de zeventien geselecteerde cases (onderzoeksvragen 2 tot en met 6). Hoofdstuk 4 handelt over de Citylounge, waarmee onderzoeksvraag 7 aan de orde komt. In hoofdstuk 5 komt onderzoeksvraag 8, naar de kosteneffectiviteit, aan de orde.

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere informatie, voorbeelden of uitleg direct gerelateerd met het parkeerbeleid in Rotterdam. De groene tekstblokken bevatten nadere uitleg over wetgeving, aanverwante zaken en algemene informatie.

2 parkeerbeleid

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de beleidsmatige context van het parkeerbeleid. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Beschikt de gemeente Rotterdam over een adequaat opgezet parkeerbeleid?

In paragraaf 2-2 wordt eerst ingegaan op de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het parkeerbeleid in Rotterdam. Daarna volgt in paragraaf 2-3 een uiteenzetting van de beschikbare instrumenten. In paragraaf 2-4 wordt een beschrijving gegeven van de criteria op grond waarvan betaald parkeren wordt ingevoerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een schets van de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het parkeerbeleid op basis van het coalitieakkoord 2014-2018.

De normen die de rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn opgenomen in tabel 2-1.

tabel 2-1: normen parkeerbeleid

normen	paragraaf
het parkeerbeleid is integraal uitgewerkt in een kaderstellende beleidsnota	2-2
de betreffende beleidsnota is actueel	2-2
de betreffende beleidsnota bevat strategische doelstellingen	2-2
de instrumenten in het parkeerbeleid sluiten logisch aan bij de doelstellingen	2-3
de instrumenten in het parkeerbeleid zijn niet in strijd met de doelstellingen	2-3
er zijn hanteerbare criteria voor de toepassing van de instrumenten	2-4

2-2 kaders en doelstellingen parkeerbeleid

Er is geen actuele integrale nota voor het Rotterdamse parkeerbeleid. Het huidige parkeerbeleid is gebaseerd op de strategienota 'Stedelijk parkeerbeleid' van 17 jaar geleden (uit 1998) en latere uitwerkingen van de moties-Van den Born en –Sonneveld (2003). Wel is in 2009 voor de binnenstad het parkeerbeleid aangevuld met de zogenoemde 'Citylounge'. Een herijking van het gehele parkeerbeleid heeft toen niet plaatsgevonden. Ondanks de gedateerdheid van de laatste strategienota zijn bij verschillende uitwerkingen van het beleid de doelstellingen grosso modo hetzelfde gebleven, namelijk (ruim geformuleerd) bereikbaarheid en leefbaarheid. Een integrale herijking van de strategische doelstellingen en de toe te passen instrumenten heeft aldus niet plaatsgevonden. Hiermee hebben de opeenvolgende colleges zich de kans onttrokken een expliciete afweging te maken of bepaalde doelstellingen en instrumenten nog wel wenselijk of opportuun zijn. Sinds 2003 gelden de principes dat opbrengsten van betaald parkeren ten goede moeten

komen aan de parkeersector en dat betaald parkeren alleen vanuit een reguleringsperspectief mag worden ingevoerd (dat wil zeggen, bij een te verwachten hoge parkeerdruk).

2-2-1 opeenvolgende kaders

Al snel in het onderzoek kon de rekenkamer vaststellen dat er geen actueel integrale beleidsnota voor het parkeerbeleid is. De meest recente nota dateert uit 1998. Sindsdien zijn er wel diverse aanvullingen of aanpassingen geweest, maar een integrale herijking van de strategische doelstellingen en de toe te passen instrumenten heeft sindsdien niet plaatsgevonden. Hiermee hebben de opeenvolgende colleges zich de kans ontzegd om een expliciete afweging te maken of bepaalde doelstellingen en instrumenten nog wel wenselijk of opportuun zijn. In plaats daarvan is het beleid als het ware ad hoc en op organische wijze gegroeid.

In deze paragraaf zullen we de beleidsvorming in chronologische volgorde beschrijven. Het betreft hier belangrijke nota's en uitwerkingen van moties in de afgelopen jaren, waaruit de doelstellingen van het vigerende parkeerbeleid kunnen worden afgeleid. Hierbij zal de rekenkamer bij elke aanvulling/wijziging op het beleid aangeven of de doelstellingen en beleidsuitgangspunten in de loop der tijd zijn gewijzigd en of er consistentie in het beleid zit. Een overzicht is in tabel 2-2 opgenomen en deze vormt de basis voor de opbouw van deze paragraaf.

tabel 2-2: chronologisch overzicht kaderstellende documenten parkeerbeleid

beleidsdocument/uitwerking motie	jaar
strategienota 'Stedelijk parkeerbeleid'	1998
nota 'Financiering van het stallen en parkeren'	2001
motie Van den Born 'Kaders voor een Rotterdams parkeerbeleid'	2003
motie Sonneveld 'Verdeling bevoegdheden centraal gemeentebestuur'	2003
verkeersplan 'Citylounge bereikt'	2009
rapportage 'Doorkijk parkeersector Rotterdam'	2011
motie 'De buurt bestuurt en... parkeert daarna zijn auto'	2011
coalitieakkoord 2014-2018	2014

2-2-2 1998: strategienota 'Stedelijk Parkeerbeleid'

Op 9 juli 1998 werd in de raad de strategienota 'Stedelijk Parkeerbeleid' vastgesteld. Deze strategienota is opgezet als kadernota voor het Rotterdamse parkeerbeleid. De nota bevat zogenoemde grondslagen van het strategische parkeerbeleid. Deze grondslagen worden in de nota in twee categorieën opgedeeld:

- Parkeerinfrastructuur- voorwaardenscheppend parkeerbeleid (het mogelijk maken van parkeren): hierbij staan onder meer parkeernormen en P+R-terreinen centraal.
- Parkeerbeheer- de uitvoering van het sturend parkeerbeheer: te denken valt aan invoering betaald parkeren, tariefstelling en handhaving.

De doelen van het parkeerbeleid op strategisch niveau luiden als volgt:⁴

⁴ Gemeente Rotterdam, 'Strategienota stedelijk parkeerbeleid', p. 3.

- Garanderen van kwantitatief en kwalitatief voldoende stallings- en parkeergelegenheid voor bewoners en overig gewenst autoverkeer.
- Verminderen van files, autokilometrage en verkeershinder (met name in de vorm van geluidhinder en luchtverontreiniging) in de stad door het afremmen van het ongewenste autoverkeer.
- Verminderen van het ruimtebeslag door parkeerinfrastructuur en verhogen van de kwaliteit van de buitenruimte in de stad (vrij vertaald: 'blik van de straat').

Globaler gesteld kunnen de strategische doelen van het parkeerbeleid als volgt worden samengevat:

- voldoende aanbod parkeergelegenheid voor verschillende doelgroepen;
- verhoging bereikbaarheid van de stad;
- verbetering leefbaarheid.

Bij de eerste twee doelen gaat het erom dat automobilisten kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid van parkeergelegenheid in alle delen van de stad, in het bijzonder ook de binnenstad. Daarom worden er in dit kader (stallings)garages in voornamelijk woonwijken gerealiseerd, daar waar er onvoldoende parkeergelegenheid op straat is voor bewoners. Dit speelt met name in (voooroorlogse) woongebieden met meerlaagse wooncomplexen waar de buitenruimte schaars is om parkeergelegenheid te creëren. Voor de binnenstad streeft de gemeente naar meer bezoekers, meer bewoners en meer bedrijven. Om de parkeerbehoefte van deze groepen te faciliteren was het de bedoeling om zogeheten P+W-garages te bouwen en P+R-terreinen⁵ aan te leggen. Daarmee ontstaat voor bezoekers een keuzemogelijkheid om met de auto naar de binnenstad te komen of met het openbaar vervoer te reizen.

Bij verbetering van de leefbaarheid kan gedacht worden aan een aantrekkelijkere binnenstad, door vermindering van het aantal straatparkeerplaatsen. Het bijgevolg terugdringen van het (zoekend) autoverkeer zou bovendien kunnen bijdragen aan minder geluidhinder en luchtverontreiniging.

2-2-3 2001: nota 'Financiering van het stallen en parkeren'

Als nadere invulling van de strategienota 'Stedelijk parkeerbeleid', volgde eind 2001 een beleidsnota 'Financiering van het stallen en parkeren'.⁶ Hierin wordt hoofdzakelijk ingegaan op het vraagstuk 'hoe en op welke termijn de inkomsten van het parkeerbeleid de uitgaven (inclusief de investeringen) kunnen dekken en welke gevolgen zal dit hebben voor het parkeerbeleid'. Deze nota bevat een technische financiële analyse met betrekking tot de financiering en de organisatie van het parkeerbeleid. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan het onderscheid tussen stallen en parkeren, omdat dit onderscheid direct de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de publieke en private sector bepaalt.

onderscheid stallen en parkeren

Stallen betreft het neerzetten van de auto bij een eigen functie (wonen en werk).

⁵ P+W-garages (Park + Walk) liggen in het centrum, waarbij bezoekers na het parkeren naar hun bestemming kunnen lopen. P+R-terreinen (Park + Ride) liggen aan de randen van de stad, waarbij bezoekers na het parkeren het openbaar vervoer kunnen nemen naar hun bestemming.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Financiering van het stallen en parkeren', vastgesteld in de raadsvergadering van 13 december 2001.

Parkeren betreft het neerzetten van de auto bij andermans functie (winkelen, boodschappen doen, recreatie, sociaal en zakelijk bezoek).

De gemeente vond het wenselijk dat 'particulieren' (bedrijven, instellingen en bewoners) de lasten dragen voor het stallen van hun eigen auto's en dat de overheid het bezoekersparkeren (stadscentrum, knooppunten van openbaar vervoer, grote collectieve accommodaties zoals stadions, recreatiegebieden etc.) regelt en al dan niet exploiteert'.⁷ Verder is het van belang om op te merken dat in de beleidsnota wordt gemeld dat de bouw van wijkparkeergarages (stallingsgarages en gemengde garages) niet kostendekkend is.

In de voornoemde beleidsnota heeft de gemeente verder aangegeven in te zetten op een snelle uitbreiding van parkeerregulering, primair in het gebied binnen de ring.⁸ Hierbij zijn de volgende prioriteiten geformuleerd:⁹

- Gebieden met een actuele parkeerdruk.¹⁰
- Gebieden in de omgeving van gemeentelijke stallings- en parkeergarages. In de praktijk bleek volgens de gemeente namelijk dat garages in niet-gereguleerde gebieden een relatief grote leegstand kennen en daarom niet kostendekkend zijn.
- Gebieden in de omgeving van metrostations binnen de ring om forenzen, die hun auto in de buurt van een metrostation parkeren en hun reis in het woon-werkverkeer vervolgen, te weren.

2-2-4 2003: motie-Van den Born 'Kaders voor een Rotterdams parkeerbeleid'

Op 3 juli 2003 nam de raad bij de behandeling van de voorjaarsnota de motie-Van den Born 'Kaders voor een Rotterdams parkeerbeleid' aan. Hiermee werd een nadere invulling gegeven aan de kaders voor het parkeerbeleid. Dit vond de raad nodig om het maatschappelijk draagvlak van het parkeerbeleid te verbeteren.

Ook met deze motie dient het parkeerbeleid een bijdrage te leveren aan een bereikbare en leefbare stad. De condities voor het reguleren van een gebied en de besteding van de inkomsten uit betaald parkeren zijn in de motie nader aangescherpt. In de motie zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd voor het invoeren van betaald parkeren:¹¹

- 'Voor parkeren in Rotterdam moet uitsluitend betaald worden als dit vanuit het reguleringsperspectief noodzakelijk is.
- Onder voorwaarde van het reguleringsperspectief wordt betaald parkeren ingevoerd binnen de hele ruit van Rotterdam.¹²
- Met uitzondering van de inflatiecorrectie worden parkeertarieven niet verhoogd, tenzij dit aantoonbaar noodzakelijk is vanuit het reguleringsperspectief.
- Tarieven in parkeergarages worden, met uitzondering van de inflatiecorrectie, uitsluitend verhoogd als achterstallig onderhoud is weggewerkt.'

⁷ Gemeente Rotterdam, 'Financiering van het stallen en parkeren', 2001, p. 1 en 2.

⁸ Met ring wordt bedoeld het gebied dat wordt afgebakend door de A4, A20, A15 en A16.

⁹ Gemeente Rotterdam, 'Financiering van het stallen en parkeren', 2001, p. 5.

¹⁰ Hierbij is niet aangegeven wat er wordt verstaan onder een actuele parkeerdruk.

¹¹ Motie 2003/778.

¹² Het gebied dat wordt afgebakend door de A4, A20, A15 en A16.

Ook zijn in de motie kaders gegeven voor de besteding van de inkomsten uit betaald parkeren:

- 'Inkomsten vanuit betaald parkeren worden uitsluitend aangewend ter dekking van investeringen in parkeervoorzieningen en ter dekking van de exploitatie van parkeervoorzieningen en de (toenmalige) dienst Stadstoezicht.¹³
- Ook vanuit andere inkomsten, zoals vanuit grondexploitatie of de reservepositie van het grondbedrijf, kunnen parkeervoorzieningen worden gerealiseerd.
- Investerings in nieuwe parkeervoorzieningen en in achterstallig onderhoud zijn noodzakelijk en dienen direct van start te gaan, te beginnen bij de buurten waar de parkeerdruk het grootst is.'

Het college heeft een nadere uitwerking van deze motie opgenomen in een brief aan de gemeenteraad.¹⁴ De uitwerking van de kaders bestaat uit vijf elementen:

- 1 De burger betaalt alleen voor parkeren als er een probleem is. In dit geval wordt een hoge parkeerdruk bedoeld.
- 2 Er komt een eerlijk, helder en inzichtelijk tarievensysteem.
- 3 De gemeente levert een tegenprestatie aan de burgers door middel van voldoende parkeergelegenheid van goede kwaliteit en betere service door Stadstoezicht.
- 4 De investeringen worden gedekt zonder boventrendmatige tariefsverhoging.
- 5 Er komt een publiekscampagne om draagvlak te verwerven.'

In aanvulling op de motie is een bouw- en investeringsprogramma van parkeergarages opgesteld (het Bouw- en Investeringsprogramma 'Parkeren en Stallen'). In december 2004 is het B&I-programma vastgesteld, dat voorzag in de bouw van 12 garages. In 2014 is de laatste (stallings)garage opgeleverd,¹⁵ waarmee het programma is afgerond.

2-2-5 2003: motie-Sonneveld

In het kader van het parkeerbeleid heeft de gemeenteraad in 2003 nog een motie aangenomen. Dit was de zogenoemde motie-Sonneveld, aangenomen tijdens de begrotingsbehandeling op 13 november 2003.¹⁶ Deze motie betrof de verdeling van bevoegdheden tussen het centrale gemeentebestuur en de (voormalige) deelgemeenten. In die periode was de situatie als volgt: het stedelijk bestuur bepaalde het tarief en de wijze van betaling en het deelgemeentebestuur bepaalde de locaties waar en de tijdstippen waarop betaald moest worden. Met deze motie werd het college opgedragen om 'zo snel mogelijk zelf alle bevoegdheden over het parkeerbedrijf van Stadstoezicht uit te oefenen'.

De redenen die ten grondslag liggen aan deze motie zijn als volgt samen te vatten. De gemeenteraad vond dat de verdeling van bevoegdheden leidde tot onduidelijkheid bij burgers en het afschuiven van verantwoordelijkheden. Daarnaast had de dienst Stadstoezicht te maken met twee opdrachtgevers, op deelgemeentelijk en stedelijk niveau, waardoor er op minder efficiënte en effectieve wijze gewerkt zou worden. Dit bemoeilijkte volgens de gemeenteraad een consequente doorwerking van de centrale kaders van het parkeerbeleid, zoals ingegeven door de motie-Van den Born.

¹³ Na de clustervorming medio 2012 is de dienst Stadstoezicht opgegaan in het cluster Stadsbeheer.

¹⁴ College van B en W, 'Uitwerking kaders parkeerbeleid', kenmerk 034062, 8 oktober 2003.

¹⁵ Dit betreft de parkeergarage aan de Lusthofstraat in Kralingen Crooswijk.

¹⁶ Motie 2003-1259.

Inhoudelijk veranderde met deze motie dus niets aan het parkeerbeleid, maar de bevoegdheidsverdeling werd wel flink op de schop genomen.

In lijn met de motie besloot het college in 2005 om de meeste bevoegdheden in het parkeerbeleid te centraliseren.¹⁷ Op 8 december 2005 is de Lijst van Bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening door de raad formeel gewijzigd. Door de wijziging werd de bevoegdheid tot invoering van betaald parkeren bij het deelgemeentelijk bestuur weggenomen. Wel behielden de (voormalige) deelgemeenten bijvoorbeeld bevoegdheden ten aanzien van de verlening van ontheffingen van een parkeerverbod voor specifieke locaties en van bouwvergunningen voor stallings- en parkeergarages. Ook behielden zij de bevoegdheden ten aanzien van de inrichting van de openbare buitenruimte, waaronder dus ook de openbare stallings- en parkeercapaciteit op straat.

2-2-6 2009: verkeersplan 'Citylounge bereikt'

voorafgaand: Stadsvisie en Binnenstadsplan

In 2006 stelde de gemeenteraad de 'Stadsvisie 2030' vast. Hierin is het Rotterdamse langetermijnperspectief op de strategische ruimtelijke ontwikkeling van de stad opgenomen.¹⁸ In de Stadsvisie 2030 worden het creëren van een sterke economie en een aantrekkelijke binnenstad als hoofddoelen genoemd. Deze doelen zijn enkele jaren later nader uitgewerkt in het 'Binnenstadsplan 2008-2020. Visie openbare ruimte binnenstad Rotterdam'.¹⁹ Het hoofddoel van het Binnenstadsplan is het verbeteren van het verblijfsklimaat in de binnenstad. Dat wil zeggen, een levendige binnenstad waar het aangenaam verblijven is, de zogeheten 'Citylounge'. Daartoe dient de ruimtelijke kwaliteit en de verblijfskwaliteit in de binnenstad te worden vergroot. Uiteindelijk moet dit leiden tot meer mensen die in de binnenstad gaan wonen en werken en meer bezoekers aan de binnenstad.

De Stadsvisie en het Binnenstadsplan gaan niet primair over parkeren, maar hebben daar wel nadrukkelijk gevolgen voor. Om immers de bereikbaarheid en de verblijfskwaliteit in de binnenstad te verhogen, zijn verkeersmaatregelen nodig. Deze zijn nader uitgewerkt in het Verkeersplan binnenstad 'Citylounge bereikt'.

ambities verkeersplan binnenstad

Het voor de binnenstad opgestelde verkeersplan 'Citylounge bereikt: een bereikbare en aantrekkelijke binnenstad' bevat maatregelen die nodig zijn om de volgende ambities te realiseren:

- 1 een bereikbare binnenstad voor alle verkeerssoorten;
- 2 een aantrekkelijk verblijfsklimaat;
- 3 een klantgerichte parkeerstrategie gericht op verschillende doelgroepen;
- 4 impuls duurzaam vervoer.

Hiermee wordt de lijn van de eerdere strategienota voortgezet, waarin doelen als bereikbaarheid, leefbaar en voldoende parkeeraanbod worden nagestreefd. Binnen de context van dit onderzoek is de derde pijler van belang, de klantgerichte parkeerstrategie.

¹⁷ College van B en W, 'Afdoening motie Sonneveld inzake bevoegdheden parkeerbeleid', kenmerk STZ NR 04-13246, 19 april 2005.

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Stadsvisie Rotterdam 2030', door de gemeenteraad vastgesteld op 2 juli 2006.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Binnenstadsplan 2008-2020', door de gemeenteraad vastgesteld op 4 december 2008.

klantgerichte parkeerstrategie

Een klantgerichte parkeerstrategie betekent volgens de gemeente dat het van belang is dat parkeerders weten waar ze aan toe zijn. Een parkeerstrategie met eenduidige regels voor een vergunningaanvraag, een duidelijke tariefstructuur voor het bezoekersparkeren en een goede (parkeer)geleiding maken onderdeel uit van een klantgericht parkeerbeleid. Daarnaast moet er voldoende keuze zijn: gebruikers wordt zoveel mogelijk keuzevrijheid geboden. Dit betekent dat op verschillende locaties geparkeerd moet kunnen worden en dat parkeerders de locatie gaan gebruiken die het beste bij hun behoefte past.²⁰

De klantgerichte parkeerstrategie heeft als beoogd resultaat dat het zoekverkeer naar een vrije parkeerplaats terug wordt gedrongen, waardoor de bereikbaarheid van gebieden gewaarborgd blijft en overlast van rondrijdend verkeer wordt beperkt. Daarnaast streeft de gemeente naar verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte door auto's uit het straatbeeld te halen. De rekenkamer stelt vast dat met deze strategie de oorspronkelijke ambities uit de strategienota in stand blijven. Er is geen sprake van een fundamentele koerswijziging.

doelgroepen in parkeerstrategie

In het kader van de klantgerichte parkeerstrategie richt het verkeersplan zich zoals eerder vermeld op drie doelgroepen, te weten bezoekers, bewoners en bedrijven. De uitwerking van de parkeerstrategie voor deze verschillende doelgroepen is samengevat in onderstaand kader.²¹

bezoekers

De parkeerstrategie voor bezoekers wordt gevormd door het bieden van verschillende parkeermogelijkheden, zodat de bezoeker de meest geschikte parkeerlocatie kan kiezen.

De keuzemogelijkheden zijn:

- Aan de rand van de stad parkeren en vervolgens met openbaar vervoer doorreizen naar de binnenstad (P+R), al dan niet tegen betaling van een laag tarief.²²
- Aan de rand van de binnenstad parkeren en vervolgens wandelend of met openbaar / alternatief vervoer naar de bestemming gaan (Park + Walk) tegen betaling van een laag uurtarief.
- In de binnenstad parkeren in één van de binnenstadgarages tegen een middelhoog uurtarief.
- In de binnenstad parkeren op straat tegen het hoogste uurtarief.

bewoners

Een groot deel van de bewoners in de binnenstad parkeert met een vergunning op straat (situatie 2009). Gezien de ambitie in de openbare ruimte en de vermindering van het aantal straatparkeerplaatsen dat daar bij hoort wil de gemeente voorkomen dat de parkeerdruk op straat voor bewoners toeneemt. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat elk huishouden één auto dicht bij de woning kan parkeren. Dat kan in de openbare ruimte zijn of op een parkeerplaats op eigen terrein. Door het gebruik van stallingsgarages te stimuleren kan volgens de gemeente het aantal auto's in de openbare ruimte ingeperkt worden.

²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Parkeerstrategie Rotterdam Binnenstad', 2009, p. 7.

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Parkeerstrategie Rotterdam Binnenstad', 2009, p. 7-12.

²² Tot 2015 werd (nog) geen tarief voor het parkeren op P+R-locaties gehanteerd, maar met ingang van 2015 hanteert de gemeente een tarief van € 2 per dag voor de P+R-garages van Slinge, Alexander en Kralingse Zoom.

bedrijven

De parkeerstrategie voor bedrijven gaat ervan uit dat werknemers, die de auto nodig hebben voor het werk, in de binnenstad kunnen parkeren. Voor het woon-werkverkeer hebben werknemers de keuze tussen de auto, waarbij zij op een van de P+R-locaties aan de rand van de stad parkeren en met het openbaar vervoer doorreizen naar de werklocatie, of een andere vervoerswijze dan de auto waarmee zij naar hun werklocatie reizen. Bij de uitgifte van vergunningen geldt net als bij bewoners dat eerst gekeken wordt of er stallingsruimte in een bijbehorende parkeervoorziening beschikbaar is. Als dit niet het geval is, dan kunnen er onder voorwaarden parkeervergunningen voor op straat worden uitgegeven.

2-2-7 2011: rapportage ‘Doorkijk parkeersector Rotterdam’

Eind maart 2011 stuurde het college de rapportage ‘Doorkijk parkeersector Rotterdam’ naar de raad. Deze rapportage bevat hoofdzakelijk een uiteenzetting van de financiële stand van zaken in de parkeersector en geeft eigenlijk voor het eerst een doorkijk in de complete parkeersector van Rotterdam. In deze rapportage wordt aangegeven dat in de afgelopen jaren een positief saldo volgde uit de parkeeropbrengsten. Het rapport schetst verder ontwikkelingen en toekomstverwachtingen die het financieel resultaat negatief zullen gaan beïnvloeden. In de rapportage zijn geen fundamentele inhoudelijke wijzigingen van het vigerende parkeerbeleid opgenomen. Dit betekent dat doelen als bereikbaarheid en leefbaarheid in de afgelopen decennia de rode draad van het parkeerbeleid zijn gebleven.²³

2-2-8 2014: coalitieakkoord 2014-2018 ‘Volle kracht vooruit’

Het huidige college heeft in het coalitieakkoord 2014-2018 ‘Volle kracht vooruit’ opgenomen dat het parkeerbeleid wordt herijkt en dat er een parkeerplan wordt uitgewerkt. Meer precies is ten aanzien van het parkeren het volgende opgenomen:

- ‘De automobilist is welkom met zijn auto in Rotterdam, maar de publieke ruimte is schaars. We gaan hen op verschillende manieren verleiden tot intensiever gebruik van garages.
- Door het aantal parkeerplekken in de binnenstad weg te halen en ruimte te bieden voor extra wandelpromenades of terrassen, wordt de binnenstad niet alleen aantrekkelijker, maar wordt ook het parkeren in de garages gestimuleerd.
- Daarnaast kijken we naar de prijsstelling: parkeertarieven van bewoners en parkeren op straat worden herijkt waarbij mede gekeken wordt naar wat in de grote steden gebruikelijk is.’

De rekenkamer stelt vast dat de bovenstaande uitgangspunten in lijn liggen met het tot nu toe vigerend beleid.

parkeerbeleid en luchtkwaliteit

In de hiervoor beschreven kaders, met name het verkeersplan voor de binnenstad, wordt geen aandacht besteed aan luchtkwaliteit. Bereikbaarheid van de stad wordt in eerste instantie gerelateerd aan parkeerplaatsen op straat en in garages. Na 2009, het jaar waarin de raad het verkeersplan ‘Citylounge’ vaststelde, is de luchtkwaliteit in de binnenstad meer en meer in de publieke en politieke belangstelling komen te staan. Zo bleek in het rapport van de Rekenkamer Rotterdam ‘Een slag in de lucht’ (juni 2011) de nauwe verwevenheid tussen doelstellingen in het kader van de luchtkwaliteit en

²³ Ambtelijke interviews 16 september 2014 en 13 november 2013.

ten aanzien van de bereikbaarheid van de stad. P+R-voorzieningen maakten daarom ook deel uit van het Regionale Actieprogramma Luchtkwaliteit. Sinds het rekenkamerrapport heeft het college diverse maatregelen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren, waaronder met name een uitbreiding van de milieuzone. Een dergelijke maatregel heeft ook een relatie met bereikbaarheid en daarmee ook met parkeren. Op het moment is er in de gemeente Rotterdam geen beleidskader waarin parkeren en luchtkwaliteit in samenhang aan de orde komen.

2-3 instrumenten parkeerbeleid

De instrumenten die de gemeente inzet ten behoeve van het parkeerbeleid sluiten aan bij de meer strategische doelstellingen van het parkeerbeleid. Zo is parkeerregulering door middel van betaald parkeren een inhoudelijk passend instrument om parkeerdruk te verminderen en daarmee de leefbaarheid en bereikbaarheid voor de wijk(bewoners) te vergroten. Ook is er een logische samenhang tussen de differentiatie in tarieven (op straat en tussen straat en garage) en het nagestreefde parkeergedrag van verschillende doelgroepen. De beperkingen aan de blauwe zone volgen logisch uit het uitgangspunt dat enkel via betaald parkeren wordt gereguleerd. De voor de binnenstad geldende herijking van het vergunningenbeleid en van de parkeernormen sluiten logisch op elkaar aan en sluiten ook aan op het streven om het ruimtebeslag door openbare parkeerplaatsen te beperken (wat weer aansluit bij de doelstellingen van een kwalitatief betere openbare ruimte). Geen van de gekozen instrumenten is strijdig met de doelstellingen.

2-3-1 betaald parkeren

De gemeente heeft met haar parkeerbeleid gekozen voor één systeem van parkeerregulering; namelijk betaald parkeren. Met betaald parkeren beoogt de gemeente de parkeerruimte die in een buurt beschikbaar is, optimaal te verdelen onder de bewoners, bedrijven en bezoekers. Dit kan logischerwijze bijdragen aan de bereikbaarheid van de stad.

parkeertarieven

In Rotterdam wordt gereguleerd op basis van tarieven. De wettelijke basis wordt gevormd door de Verordening parkeerregulering en parkeerbelastingen. Een nadere uitwerking van de publieke tarieven vindt plaats in de Tarieventabel en het Tarievenoverzicht. Daarnaast worden de privaatrechtelijke parkeertarieven uitgewerkt in het Tarievenbesluit privaatrechtelijke parkeertarieven Rotterdam. Hierin zijn onder meer de hoogte van tarieven en abonnementsvormen voor parkeergarages, parkeerterreinen en fietsenstallingen opgenomen. Op grond van de Verordening parkeerregulering en parkeerbelastingen heeft het college de bevoegdheid gekregen om de tarieven voor het kort parkeren op straat te bepalen.

parkeren op straat

Er bestaan drie tarieven voor het straatparkeren in Rotterdam: tarief hoog centrum, tarief laag centrum en laag tarief in overige gebieden (buiten het centrum). In tabel 2-3 wordt ter illustratie een overzicht van de tarieven voor het straatparkeren in de afgelopen jaren getoond.

tabel 2-3: ontwikkeling tarieven straatparkeren, 2012-2015

	hoog tarief, centrum		laag tarief, centrum		laag tarief in overige gebieden	
2012	10 min per €0,50	(€3,00 per uur)	12 min per €0,50	(€2,50 per uur)	19 min per €0,50	(€1,58 per uur)
2013	9 min per €0,50	(€3,33 per uur)	12 min per €0,50	(€2,50 per uur)	19 min per €0,50	(€1,58 per uur)
2014	9 min per €0,50	(€3,33 per uur)	12 min per €0,50	(€2,50 per uur)	18 min per €0,50	(€1,67 per uur)
2015	9 min per €0,50	(€3,33 per uur)	12 min per €0,50	(€2,50 per uur)	18 min per €0,50	(€1,67 per uur)

bron: Tarievenoverzichten parkeren op straat, gemeente Rotterdam

Uit tabel 2-3 is af te leiden dat het hoog tarief in het centrum iets omhoog is gegaan vanaf 2013. Het laag tarief centrum is in de loop der jaren gelijk gebleven en het laag tarief buiten het centrum is per 2014 ook iets omhoog gegaan. De verhoging werd veroorzaakt door de toepassing van een verhoging over drie jaar, resulterend in 2,25% per jaar.

De verschillende tarieven zijn een gevolg van de in het Rotterdamse parkeerbeleid beoogde differentiatie om de verschillende doelgroepen te bedienen. Zo is in het kader van de bezoekersstrategie het aanbod van voldoende parkeerkeuze het sleutelwoord van de gemeente. Parkeren in de binnenstad moet mogelijk blijven, zij het tegen een relatief hoog tarief. Om parkeren aan de rand van de binnenstad te stimuleren, worden daar lagere parkeertarieven gerekend. De gekozen tariefdifferentiatie sluit daarmee aan bij de doelen van het parkeerbeleid.

parkeren in garages

Naast parkeren op straat is het mogelijk om te parkeren in parkeergarages waarvoor betaald moet worden. Er zijn gemeentelijke openbare parkeergarages en commerciële parkeergarages. De tarieven van de private garages worden door de commerciële exploitanten bepaald. De tarieven van de gemeentelijke openbare parkeergarages worden, zoals eerder vermeld, bepaald door het college van B en W in een tarievenbesluit.

De gemeentelijke openbare parkeergarages zijn op basis van hun ligging en gebruiksintensiteit onderverdeeld naar klasse A-, B- en C-garages. De A- en B-garages liggen in het centrum en de C-garages liggen daarbuiten en zijn het goedkoopst. Een overzicht van de garages is opgenomen in tabel 2-4. Een uitgangspunt is dat de tarieven van de gemeentelijke parkeergarages lager liggen dan die van het straatparkeren. Op deze wijze kan de druk op de buitenruimte worden beperkt, dat wil zeggen, dat er minder auto's in het straatbeeld zijn. Ook deze vorm van tariefdifferentiatie past bij de doelstellingen van het parkeerbeleid. Nadere gegevens over de verschillen tussen straattarieven en garagetarieven zijn gespecificeerd voor het centrumgebied opgenomen in hoofdstuk 4.

tabel 2-4: indeling gemeentelijke openbare garages

klasse indeling	garages
A-klasse	Boompjes, Erasmusbrug, Kruisplein, Museumpark, Schouwburgplein en Sint Jacobsplaats
B-klasse	Kiphof en Oude Haven
C-klasse	Benthuizerstraat, Boulevard Zuid, Colosseumweg, Hoogvliet-Centrum, Lusthofstraat, Mathenesserplein, Nieuwe Binnenweg I, Veranda en Zoomstraat

bron: Tarievenbesluit privaatrechtelijke parkeertarieven Rotterdam 2014.

2-3-2 parkeerschijfzone

Een parkeerschijfzone, ook wel een blauwe zone genoemd, is een niet gefiscaliseerde vorm van parkeerregulering, meestal gratis, gericht op kort parkerende bezoekers. Dit houdt in dat gedurende een vastgestelde maximale periode bezoekers gratis mogen parkeren, mits ze hun parkeerduur registreren middels een zogeheten blauwe schijf. Begin 2008 zijn tussen de stad en de toenmalige deelgemeenten afspraken over de blauwe zones gemaakt. Centraal uitgangspunt daarbij is dat het stedelijk bestuur verantwoordelijk voor het parkeerbeleid is en uit die hoedanigheid heeft gekozen voor het betaald parkeren als systeem voor parkeerregulering. De blauwe zone hoort daar in principe niet bij en maakt formeel geen onderdeel uit van het parkeerbeleid (en staat zodoende niet opgenomen in de kaderstellende documenten).

Niettemin werden de voormalige deelgemeenten (meer precies, de dagelijkse besturen) bevoegd om in specifieke situaties een blauwe zone in te stellen als dit een oplossing zou kunnen bieden voor een lokaal probleem op straatniveau. Dit kon door middel van een verkeersbesluit. De handhaving van een blauwe zone wordt uitgevoerd door de politie of door bevoegde opsporingsambtenaren. Om te voorkomen dat de invoering van een blauwe zone zou gaan conflicteren met betaald parkeren, moest onder meer aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- een blauwe zone kan alleen worden toegepast in een klein gebied, ter maximale grootte van een aantal straten of een parkeerterrein;
- een blauwe zone kan nooit worden ingevoerd in een gebied waar betaald parkeren geldt.²⁴

Een blauwe zone kent volgens de gemeente een aantal nadelen ten opzichte van betaald parkeren:²⁵

- Blauwe zones brengen hoge handhavingskosten met zich mee, maar genereren geen inkomsten. De inkomsten uit de boetes komen ten gunste van het rijk.
- Er is een grote kans op fraude door iedere keer de parkeerschijf verder te draaien.
- Blauwe zones vallen onder het strafrecht: alleen bijzondere opsporingsambtenaren kunnen bonnen uitschrijven.

²⁴ Gemeente Rotterdam, notitie 'Instrument blauwe zone', opgesteld door dS+V ten behoeve van bestuurlijk overleg deelgemeenten van 6 februari 2008, 30 januari 2008.

²⁵ Gemeente Rotterdam, notitie 'Instrument blauwe zone', opgesteld door dS+V ten behoeve van bestuurlijk overleg deelgemeenten van 6 februari 2008, 30 januari 2008.

- Invoering van blauwe zones binnen gereguleerd gebied gaat ten koste van gemeentelijke (parkeer)inkomsten en kan onduidelijkheid scheppen bij bewoners en bezoekers.

2-3-3 Stop en Shop

Het instrument Stop en Shop maakte deel uit van het Actieprogramma Winkelgebieden.²⁶ In december 2009 is in een aantal winkelgebieden en openbare parkeergarages het Stop en Shop-tarief ingevoerd. In de Stop en Shop-zones kunnen bezoekers het eerste half uur voor 10 eurocent parkeren. Op bestuurlijk niveau is besloten dat het project Stop en Shop een looptijd zou hebben van drie jaar. In een brief aan de raad noemde de toenmalig wethouder twee redenen voor de invoering van de Stop en Shop- maatregel.²⁷ In eerste instantie werd deze maatregel ingezet om ondernemers en bezoekers te laten wennen aan het heffen van een parkeertarief in de betreffende winkelgebieden. Daarnaast werd de Stop en Shop-maatregel ook gehanteerd in winkelgebieden waar op dat moment een extra impuls nodig was.

Naar aanleiding van vragen vanuit de gemeenteraad eind december 2012 heeft de wethouder besloten dat de Stop en Shop-zones in enkele gebieden langer gehandhaafd blijven. Zodoende werd het project Stop en Shop in 2013 gefaseerd beëindigd in plaats van gehele afschaffing met ingang van januari 2013. De overweging hiervoor was dat sommige winkelgebieden niet optimaal hebben kunnen profiteren van de Stop en Shop-maatregel door grote (weg)werkzaamheden in de omgeving. Hierdoor kon er niet drie jaar lang van deze maatregel geprofiteerd worden na de invoering van betaald parkeren.²⁸

2-3-4 parkeervergunningen

Bewoners en bedrijven in gebieden met betaald parkeren (het zogeheten gereguleerde gebied) kunnen in aanmerking komen voor een parkeervergunning waarbij zij tegen een sterk gereduceerd tarief op straat kunnen parkeren. Er zijn verschillende soorten parkeervergunningen, zoals een bewonersvergunning, bedrijfsvergunning en bezoekersvergunning. De verschillende soorten vergunningen zijn opgenomen in het Uitvoeringsbesluit parkeren Rotterdam. De tarieven van de vergunningen worden opgenomen in een tarieventabel behorende bij de Verordening parkeerregulering en parkeerbelastingen.

In oktober 2013 heeft de wethouder de commissie EHMV geïnformeerd over de herijking van het vergunningenbeleid.²⁹ Deze herijking heeft vooralsnog alleen betrekking op de parkeervergunningen voor bedrijven (bedrijfsvergunning) voor de binnenstad omdat stringenter regels bij het verlenen van bedrijfsvergunningen het meest urgent zijn volgens het college. Deze herijking houdt in dat de wijze van uitgifte van bedrijfsvergunningen wordt veranderd. De aanvraagprocedure wordt vereenvoudigd en een flexibeler gebruik van een parkeervergunning binnen hetzelfde bedrijf wordt toegestaan doordat de bedrijfsvergunning gebruikt mag worden voor wisselende kentekens.

²⁶ Brief van wethouder Verkeer aan commissie EHMW, inzake Actieprogramma Winkelgebieden, 24 januari 2013.

²⁷ Idem.

²⁸ In het coalitieakkoord 2014-2018 heeft het huidige college aangekondigd te willen vasthouden aan de mogelijkheid om kwetsbare winkelgebieden buiten het centrum via 'Stop en Shop' tarieven aantrekkelijk te houden.

²⁹ Brief wethouder Verkeer aan commissie EHMV, inzake 'Herijking bedrijfsparkeervergunning binnenstad', 30 oktober 2013.

Volgens de wethouder ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag aan deze herijking. Zo staat in het Verkeersplan 'Citylounge bereikt' dat het aantal straatparkeerplaatsen met 30% zal worden gereduceerd en dat daarbij moet worden voorkomen dat er geen ruimte overblijft voor bezoekers die willen parkeren. Het beperken van bedrijfsparkervergunningen kan daaraan bijdragen. Ten tweede is er sprake van herijking van de parkeernormen (zie ook paragraaf 2-3-5), waarbij een maximumnorm voor niet-woonfuncties (lees: bedrijven) is gaan gelden.

Een derde ontwikkeling is het aanscherpen van de zogeheten ambulantietoets. Hierbij moet de aanvrager aantonen dat het gebruik van de auto noodzakelijk is voor zakelijke doeleinden. In Rotterdam kunnen ondernemers in het bezit komen van meerdere parkeervergunningen, indien zij kunnen aantonen dat dit noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de bedrijfsactiviteit. In Rotterdam hoeft voor de eerste parkeervergunning aanvraag niet voldaan te worden aan het criterium van 'ambulantie'. Voor de aanvragen erna wordt er getoetst aan de mate van ambulante bedrijfsactiviteiten voordat er parkeervergunningen worden uitgegeven. Om deze toets objectief meetbaar te maken wordt er voortaan een koppeling gelegd met de inschrijfgegevens bij de Kamer van Koophandel over de bedrijfsactiviteit, het aantal personeelsleden en de mate van ambulantie.

De herijking van het vergunningenbeleid is beperkt tot de bedrijfsvergunningen in de binnenstad. Voor de gebieden daar buiten blijft de bestaande systematiek voor het verlenen van bedrijfsvergunningen vooralsnog bestaan. De rekenkamer stelt vast dat de maatregelen ten aanzien van de bedrijfsparkervergunningen passen bij de doelstellingen (minder straatparkeren in de binnenstad) en andere maatregelen in het parkeerbeleid (herijking parkeernormen).

2-3-5 parkeernormen

Een parkeernorm is een getal dat aangeeft hoeveel parkeerplaatsen voor een functie van een gebouw (bijvoorbeeld een woning, kantoor of, winkel.) nodig zijn bij een bepaalde eenheid. Parkeernormen worden gebruikt voor de berekening van de parkeervraag bij nieuwe (bouw)ontwikkelingen (of bij uitbreidingen). Met dit instrument kan de gemeente sturing geven aan het aantal parkeerplaatsen bij (nieuw)bouwontwikkelingen. Daarmee past het bij het vigerende parkeerbeleid.

herziening parkeernormen

In de raadsvergadering van 11 oktober 2012 heeft de raad besloten tot herijking van de parkeernormen voor woonfuncties en niet-woonfuncties.³⁰ De insteek voor de herijking van de parkeernormen is om 'gebiedsgericht naar parkeren te kijken in plaats van uit te gaan van generieke uitgangspunten'. Met het voorstel voor herijking zijn nieuwe parkeernormen voor woningen met een nieuwe gebiedsindeling vastgesteld. Tevens zijn de parkeernormen voor niet-woonfuncties herzien (zie bijlage 2). De wijzigingen in de parkeernormen bevatten volgens de rekenkamer geen strijdigheid met de doelstellingen van het parkeerbeleid. Een nadere toelichting op de nieuwe parkeernormen wordt hierna toegelicht.

³⁰ Raadsstuk 2012-2529.

parkeernormen woningen

De nieuwe gebiedsindeling bestaat uit vier sectoren die volgens de gemeente recht doen aan de kenmerken van de wijk en het verwachte autobezit. Voorheen bestond de gebiedsindeling namelijk uit twee sectoren en was daarom te generiek (zie bijlage 2).

Over het algemeen zijn de parkeernormen verlaagd, omdat het autobezit per huishouden minder gegroeid is sinds 2001 dan aanvankelijk verwacht. In de oude parkeernormen werd nog uitgegaan van een groei van het autobezit per huishouden van 14% over tien jaar. Uit cijfers van het COS en het CBS bleek echter dat het autobezit per huishouden slechts met 3,69% is gestegen sinds 2001.

parkeernormen niet-woonfuncties

De parkeernorm bij niet-woonfuncties bestaat uit een werknemers- en een bezoekersdeel. De vraag naar parkeerplaatsen wordt bepaald door:³¹

- de functie van het gebouw;
- de prijs die moet worden betaald voor het parkeren;
- de locatie en beschikbaarheid van alternatieve vervoerwijzen.

In bijlage 2 zijn de nieuwe parkeernormen niet-woonfuncties en de bijbehorende gebiedsindeling opgenomen.

herijken parkeernormen in het centrum

Door de herijking verandert in het centrum de parkeernorm van minimaal vereist naar maximaal toegestaan (zie tabel bijlage 2). Bij de herijking van de parkeernormen in het centrum is het zogenoemde bezoekersdeel uit de norm gehaald, waardoor alleen het werknemersdeel overblijft dat tevens als maximum dient. Hiermee wordt het aantal parkeerplaatsen in het centrum neerwaarts beïnvloed, wat past bij het streven naar minder parkeerplaatsen op straat.

2-3-6 maatregelen klantgerichte parkeerstrategie

In de in paragraaf 2-2-6 beschreven klantgerichte parkeerstrategie, deel uitmakend van het verkeersplan voor de binnenstad, zijn nog additionele instrumenten (dan wel maatregelen) benoemd. Het gaat om de volgende maatregelen³²:

- Bezoekers krijgen een aanbod met veel Park+Ride-terreinen (P+R) en nieuwe zogenoemde Park+Walkgarages (P+W). Daarbij worden de tarieven zodanig aangepast dat parkeren op een P+R- en P+W-locatie goedkoper is dan parkeren op straat.
- Verschuiven van straatparkeren (30% minder) naar garageparkeren, ten behoeve van een aantrekkelijk verblijfsklimaat in de binnenstad.
- Realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein.
- De ruimte voor het uitgeven van vergunningen op de openbare weg wordt beperkt.
- Bedrijven realiseren een minimum aan parkeren op eigen terrein en kunnen parkeervoorzieningen op P+R-terreinen inkopen voor werknemers.

Deze maatregelen sluiten aan op de doelstellingen van het parkeerbeleid, namelijk de kwaliteit van de buitenruimte, bereikbaarheid en voldoende parkeerplaatsen voor

³¹ Raadsstuk 2012-2529, p.4.

³² Gemeente Rotterdam, 'Verkeersplan binnenstad', juli 2009, p. 7 en 9.

verschillende groepen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de mate waarin deze maatregelen zijn uitgevoerd en wat de effecten zijn geweest.

2-4 invoering betaald parkeren

Voor de invoering van betaald parkeren bestaan hanteerbare criteria, namelijk een bepaalde parkeerdruk (>60% bij gebiedsontwikkeling; >85% overig), in combinatie met de uitkomsten van een draagvlakonderzoek onder bewoners. Sinds de raadsmotie in 2011 geldt ook het draagvlakonderzoek onder bewoners als criterium. Dit is echter een additioneel (maar niet per se doorslaggevend) criterium.

2-4-1 redenen invoeren betaald parkeren

Volgens het college is de invoering van betaald parkeren geen doel op zich, maar slechts een middel. Door betaald parkeren kan de bereikbaarheid en leefbaarheid van wijken worden verbeterd, zo wordt in het beleid verondersteld. Maar wanneer dient tot de inzet van dit instrument over te worden gegaan? Het college heeft in 2003 de volgende overwegingen geformuleerd³³:

- *Er is sprake van een hoge parkeerdruk overdag:*
Doordat in een bepaald gebied een ongewenste doelgroep gebruik maakt van de beschikbare parkeergelegenheid, kan een tekort aan parkeerplaatsen voor de eigenlijke doelgroep van dat gebied ontstaan. Met de invoering van betaald parkeren zou een optimale verdeling van de schaarse parkeercapaciteit over de verschillende doelgroepen kunnen ontstaan.
- *Er is sprake van een hoge parkeerdruk 's nachts:*
Dit zou in eerste instantie niet tot invoering van betaald parkeren moeten leiden, omdat de parkeerdruk door bewoners wordt veroorzaakt. Deze zullen ook na de invoering van betaald parkeren hun auto nog in de wijk willen parkeren. De oplossing is uitbreiding van de beschikbare parkeercapaciteit. Indien de ruimte op straat echter beperkt is, ligt de oplossing in een wijkstallingsgarage in combinatie met invoering van betaald parkeren op straat.
- *Bij nieuwbouwplannen:*
Voor gebieden waarin de ruimte voor parkeren op straat schaars is en gebouwde stallingsmogelijkheden onderdeel vormen van de plannen, kan tot invoering van betaald parkeren worden besloten.

wat is parkeerdruk?

Parkeerdruk betekent de mate waarin de beschikbare parkeerplaatsen bezet zijn en geeft de verhouding aan tussen het aantal beschikbare en het aantal bezette parkeerplaatsen (in percentages). Parkeerdruk kan als maat gebruikt worden voor de parkeeroverlast en kan variëren naar periode van de dag en per gebied.

2-4-2 parkeerdruk en invoering betaald parkeren

In de uitwerking van de motie Van den Born (zie paragraaf 2-2-4) in de collegebrief van 8 oktober 2003 staat dat 'als de bezettingsgraad in een buurt overdag boven de 60% stijgt, het de bedoeling is om een parkeertarief in te stellen'³⁴ en dat het onvoldoende

³³ College van B en W, 'Uitwerking kaders parkeerbeleid', kenmerk 034062, 8 oktober 2003.

³⁴ College van B en W, 'Uitwerking kaders parkeerbeleid', kenmerk 034062, 8 oktober 2003, p. 3.

is om alleen naar de situatie op straatniveau te kijken. Er dient dan op buurtniveau gekeken te worden om het zogeheten 'flipperkasteffect' te voorkomen.³⁵ Dit houdt in dat het verkeer gaat uitwijken naar de volgende straat waar nog geen betaald parkeren is ingevoerd, waardoor het probleem zich verplaatst.

Een hoge parkeerdruk geldt als uitgangspunt bij het invoeren van betaald parkeren. Wanneer de parkeerdruk te hoog wordt, kan er worden overgegaan op betaald parkeren. In de 'Rapportage Doorkijk Parkeersector' van 2011 staat dat de navolgende criteria worden gehanteerd. Deze zijn een verbijzondering van de criteria in de uitwerking naar aanleiding van de motie Van den Born:

- Bij een parkeerdruk tussen de 60-85% moet er vanuit gebiedsontwikkeling aanleiding zijn om betaald parkeren in te voeren.
- Wanneer er geen aanleiding vanuit gebiedsontwikkeling is, wordt een parkeerdruk van 85% of hoger, voor een significant deel veroorzaakt door bezoekers, gehanteerd om betaald parkeren in te voeren.³⁶

De rekenkamer constateert dat deze criteria goed meetbaar en daarmee hanteerbaar zijn.

2-4-3 motie 'De buurt bestuurt en... parkeert daarna zijn auto'

Deze motie is in de raadsvergadering van 15 december 2011 met algemene stemmen aangenomen en bepaalt de procedure omtrent besluitvorming over het invoeren van betaald parkeren in een gebied.³⁷ In deze motie werd het college opgedragen om uit te werken 'op welke wijze de uitkomsten van een bewonersenquête, tezamen met die van de parkeertellingen en het advies van de deelgemeente, recht kunnen doen aan de oplossing van de parkeerproblematiek.'

Door deze motie werd het houden van een bewonersenquête toegevoegd als invoeringscriterium bij de afweging om al dan niet betaald parkeren in een gebied in te voeren. Het proces komt dan als volgt uit te zien:³⁸

- 5 'Uitvoeren van parkeertellingen in de buurt. Wanneer er geen aanleiding vanuit een gebiedsontwikkeling is, wordt bij een parkeerdruk van 85% of hoger, en die voor een significant deel wordt veroorzaakt door bezoekers, in principe betaald parkeren ingevoerd.
- 6 Uitvoeren van een draagvlakonderzoek. Er wordt in de wijk een draagvlakonderzoek/enquête uitgezet. Als meer dan 50% van de bewoners en bedrijven (zeer) positief tegenover betaald parkeren staat, kan gesteld worden dat er draagvlak is voor de maatregel.
- 7 De resultaten uit de parkeertellingen en de enquête worden besproken met de (voormalige) deelgemeente. Het advies van de (voormalige) deelgemeente wordt meegenomen in de afweging om al dan niet betaald parkeren in te voeren in de buurt.
- 8 Bewoners en bedrijven worden per brief geïnformeerd over de resultaten en het besluit om wel of geen betaald parkeren in te voeren in de buurt.'

³⁵ In deze collegebrief wordt de term 'flipperkasteffect' gebruikt. In hoofdstuk 3 wordt hetzelfde effect ook aangeduid als waterbedeffect.

³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Rapportage doorkijk parkeersector Rotterdam', maart 2011, p. 7.

³⁷ Raadsstuk 11GR3798.

³⁸ Brief van college aan de raad, inzake toezegging proces eventuele invoering betaald parkeren Bloemhof, 9 september 2013.

In de praktijk wordt een dergelijk proces pas opgestart als er signalen komen over een (te) hoge parkeerdruk. Deze signalen kunnen in de vorm van klachtenbrieven, meldingen, handtekeningenacties etc. terecht komen bij de (voormalige) deelgemeenten of het centrale bestuur.

Sinds januari 2015 geldt in de ambtelijke organisatie een 'Procedure voor de invoering of wijziging van betaald parkeren'. De criteria zoals die hierboven staan, komen daarin terug. ³⁹ Ten aanzien van de parkeerdruk en de uitkomsten van het draagvlakonderzoek wordt aangegeven dat de uitkomsten van het draagvlakonderzoek 'één van de wegingsfactoren is om wel of niet betaald parkeren in te voeren'. De uitkomsten van het draagvlakonderzoek geven dus niet zonder meer de doorslag. Waar voorheen de deelgemeenten een adviserende rol hadden, is deze in de nieuwe procedure vervangen door de gebiedscommissies.

³⁹ Gedateerd 20 januari 2015, geraadpleegd op sjaan.rotterdam.nl (23 februari 2015).



Ma. t/m vrij.
08.00-18.00 h
buiten deze tijd
betaald parkeren



3 effecten invoering betaald parkeren

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de effecten van de invoering van betaald parkeren in verschillende gebieden, waarbij de volgende onderzoeksvragen aan de orde komen:

- Heeft de gemeente de parkeerproblematiek in de betreffende gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd voldoende in kaart gebracht?
- Past de invoering van betaald parkeren binnen het geldende beleidskader en heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat de invoering van betaald parkeren de parkeerproblematiek in het gebied kan oplossen?
- Indien de gemeente naast betaald parkeren ook andere instrumenten heeft ingezet; past de inzet van deze instrumenten binnen het beleidskader en heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat deze instrumenten de parkeerproblematiek in het gebied kunnen oplossen?
- Heeft de gemeente de effecten van de invoering van betaald parkeren en eventuele andere instrumenten adequaat gemeten? Zo ja, wat zijn de effecten?
- Hebben de ingezette instrumenten de parkeerproblemen in het gebied opgelost? Zo nee, heeft de gemeente een verklaring hiervoor?

Bij de behandeling van de onderzoeksvragen hanteert de rekenkamer normen en criteria. Deze worden toegelicht in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen en criteria betaald parkeren

onderzoeksvraag	normen	criteria	paragraaf
heeft de gemeente de parkeerproblematiek in de betreffende gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd voldoende in kaart gebracht?	de gemeente heeft de parkeerproblematiek adequaat onderzocht	• de parkeerdruk is op verschillende dagen en tijden gemeten⁴⁰ • de oorzaak van het parkeerprobleem is geanalyseerd	3-3
past de invoering van betaald parkeren binnen het geldende beleidskader?	de invoering van betaald parkeren past gezien de aard van de parkeerproblematiek binnen de kaders van het geldende beleid	• de parkeerdruk is overdag hoger dan 85% of er is sprake van gebiedsontwikkeling en een parkeerdruk overdag hoger dan 60% • vanaf 2011 wordt conform de motie 'De buurt bestuurt...' een draagvlakonderzoek uitgevoerd	3-4
heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat de invoering van	de gemeente heeft voldoende beargumenteerd waarom de	• de verwachte effecten zijn logisch beredeneerd	3-4

⁴⁰ Door metingen op verschillende dagen en tijdstippen uit te voeren wordt voorkomen dat het beeld uit de meting teveel wordt beïnvloed door het moment van meting. De parkeerdruk kan namelijk sterk verschillen per dag en tijdstip. Op een zaterdag overdag en koopavond kan de parkeerdruk namelijk hoger zijn door meer winkelende bezoekers zijn. Een maandagmorgen zal in een woonwijk doorgaans minder parkeerdruk opleveren dan woensdagmiddag 5 uur. Rondom een moskee kan op vrijdag de parkeerdruk hoger liggen dan op andere dagen. Ook kan een uniek evenement zorgen voor een incidenteel hoge parkeerdruk.

betaald parkeren de parkeerproblematiek in het gebied kan oplossen?	invoering van betaald parkeren het betreffende parkeerprobleem kan oplossen	de verwachte effecten zijn gekwantificeerd	
indien de gemeente naast betaald parkeren ook andere instrumenten heeft ingezet; past de inzet van deze instrumenten binnen het beleidskader?	de invoering van het instrument past gezien de aard van de parkeerproblematiek binnen de kaders van het geldende beleid	blauwe zones worden niet ingevoerd in een gebied waar al betaald parkeren is ingevoerd	3-6
heeft de gemeente voldoende onderbouwd dat deze instrumenten de parkeerproblematiek in het gebied kunnen oplossen?	de gemeente heeft voldoende beargumenteerd waarom de andere ingezette instrumenten de betreffende parkeerproblematiek kunnen oplossen	- de verwachte effecten zijn logisch beredeneerd - de verwachte effecten zijn gekwantificeerd	3-6
heeft de gemeente de effecten van de invoering van betaald parkeren en eventuele andere instrumenten adequaat gemeten? zo ja, wat zijn de effecten?	de gemeente heeft de effecten van de ingezette instrumenten adequaat gemeten	- de parkeerdruk vóór de inzet van de maatregelen is op verschillende dagen en tijden gemeten en vastgelegd - de parkeerdruk na de inzet van de maatregelen is op verschillende dagen en tijden gemeten en vastgelegd	3-3, 3-5, 3-6
hebben de ingezette instrumenten de parkeerproblemen in het gebied opgelost? zo nee, heeft de gemeente een verklaring hiervoor?	indien de gemeente de effecten heeft gemeten: de gemeente heeft een plausibele verklaring wanneer het parkeerprobleem niet is opgelost	indien de gemeente de effecten heeft gemeten: de gemeente heeft een verklaring en deze is logisch en onderbouwd	3-5 en 3-6

3-2 casestudies

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen casestudies uitgevoerd in gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd. Uit een overzicht dat de rekenkamer heeft ontvangen van het cluster Stadsontwikkeling blijkt dat sinds 2006 op 33 plekken in de stad betaald parkeren is ingevoerd.⁴¹ Afgezien van enkele kleinere gebieden zijn alle plekken waar betaald parkeren sinds 2006 is ingevoerd onderdeel van de casestudie. In tabel 3-2 zijn de zeventien gebieden waar de casestudies zijn uitgevoerd weergegeven.

tabel 3-2: casestudies invoering betaald parkeren

deelgemeente	casus	moment invoering	parkeersector
Charlois	Tarwewijk	maart 2008	23
Delfshaven	Bospolder- Tussendijken	december 2007	51
	Oud Mathenesse - Witte Dorp	juni 2012	57
	Schiemon	mei 2010	58
	Spangen	juni 2009	51
Feijenoord	Hillesluis	maart 2011	30
	Vreewijk (Motorstraatgebied)	april 2011	31
Kralingen-Crooswijk	Brainpark I	november 2013	66
	Kralingen Oost	mei 2008 - sep 2011	63
	Kralingen West	feb 2008 - maart 2010	63

⁴¹ Cluster Stadsontwikkeling, 'Betaald parkeren in Rotterdam – historisch overzicht', versie juni 2012.

	Oud Crooswijk	april 2009 - juni 2010	65
	Nieuw Crooswijk	juni 2010	65
	Rubroek	mei 2008	61
	Struisenburg	mei 2009	60
IJsselmonde	Kreekhuizen-Hordijk	mei 2011	91/93
	Keizerswaard	april 2012	95
	Veranda	juli 2008	90

3-3 in kaart brengen parkeerproblematiek

De gemeente heeft de parkeerproblematiek in de gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd niet in alle gevallen volledig in kaart gebracht. Hoewel het college bij de besluitvorming over de invoering in zestien van de zeventien onderzochte cases verwijst naar parkeerdrukmetingen, was in twee van deze gevallen de gemeten parkeerdruk lager dan de parkeerdruk volgens de toelichting op het besluit tot invoering van betaald parkeren. In deze gebieden is dus op basis van foutieve bestuurlijke informatie betaald parkeren ingevoerd. In een van deze twee gebieden was de gemeten parkeerdruk bovendien niet hoog genoeg voor de invoering van betaald parkeren, uitgaande van de geldende beleidskaders.

Parkeerdrukmetingen zijn op verschillende tijdstippen ('s avonds en 's nachts) uitgevoerd, maar meestal op slechts één dag. In zeven van de zeventien cases was geen documentatie van de parkeerdrukmetingen meer beschikbaar.

In tien van de zeventien cases zijn oorzaken van de parkeerdruk benoemd. In slechts vier cases worden deze vermeende oorzaken ook expliciet met gegevens onderbouwd. Daarmee heeft het college de oorzaak van de parkeerproblemen in de meeste gebieden niet adequaat onderzocht.

3-3-1 meting parkeerdruk

In tabel 3-3 is weergegeven of er metingen van de parkeerdruk zijn uitgevoerd, wanneer deze zijn uitgevoerd en wat de resultaten van deze metingen zijn. In onderstaand kader is een nadere toelichting op parkeerdrukmetingen opgenomen.

meting parkeerdruk

De gemeente Rotterdam meet de parkeerdruk door tellingen uit te voeren van het totale aantal beschikbare parkeerplekken per straat en het aantal parkeerplekken dat is bezet. Deze tellingen worden overdag en 's nachts uitgevoerd. De beschikbare en bezette aantallen parkeerplekken worden opgeteld per subbuurt en voor het gehele gebied. De parkeerdruk is het aantal bezette plekken gedeeld door de totale beschikbare capaciteit (uitgedrukt als een percentage). Voor de registratie van de tellingen wordt een formulier gebruikt.

Volgens de betrokken medewerker van de afdeling Parkeervoorzieningen⁴² werd, toen de bevoegdheid voor invoering van betaald parkeren nog bij de deelgemeenten lag, eerst door een parkeertelling een nulmeting gedaan voordat er werd besloten om een bepaald gebied te reguleren. Daarna werd dit niet meer standaard gedaan. Er werden tot 2012 tevens parkeertellingen in de hele stad gedaan om de bezettingsgraad en betalingsgraad te meten. Tot 2008/2009 werden de

⁴² Ambtelijk interview, 16 september 2014.

parkeertellingen door extern ingehuurd krachten verricht. Vanwege bezuinigingen werden later vanuit de gemeentelijke organisatie parkeertellers aangesteld. In 2013 zijn alleen op beperkte schaal tellingen uitgevoerd. Het aantal parkeertellingen is niet alleen verminderd in verband met de bezuinigingen, maar ook in verband met de opkomst van het kentekenparkeren en 06-parkeren. De parkeerteller kon daardoor niet meer aan de hand van een fysiek parkeerkaartje in de auto bepalen of er betaald is. In dit verband merkt de rekenkamer op dat dit alleen van belang is voor het bepalen van de betalingsgraad en niet voor de bezettingsgraad. Naar verwachting van de gemeente zullen met de inzet van mobiele scanners van kentekens (zie ook paragraaf 5-4-1) ook de telgegevens weer beschikbaar komen.

tabel 3-3: meting parkeerdruk

casus	details meting beschikbaar	moment invoering	moment meting vooraf ⁴³	parkeerdruk overdag/nacht (%) ⁴⁴
Tarwewijk	nee	maart 2008	april 2007	60/80
Bospolder-Tussendijken	ja	dec 2007	juni 2007	Bospolder: 67/76; Tussendijken: 74/69; in zes straten >85
Oud Mathenesse-Witte Dorp	ja	juni 2012	2010	Oud Math.: 60/85; Witte Dorp: 92/100
Schiemon	ja	mei 2010	sep 2009	woonwijk: 79/91; sommige straten >85; bedrijventerrein: 45/10
Spangen	telling jan 2008 wel; telling sep 2008 niet	juni 2009	jan/sep 2008	jan 2008: 67/83, met uitschieters; sep 2008: in meer subbuurten parkeerdruk >85 t.o.v. telling januari
Hillesluis	nee	maart 2011	telling uit 2005; datum schouw onbekend	alleen schouw overdag: noordelijk van Riederlaan: 80-90; zuidelijk: 70-80
Vreewijk	ja	april 2011	maart/april 2010	Motorstraatgebied: 77/44; Landbouwbuurt: 85/76
Brainpark I	ja	nov 2013	sep/okt 2011	100/3
Kralingen Oost	deels ⁴⁵	mei 2008 - sep 2011	jan 2010/okt 2011	rond metrostation: 75-91/81-95; gebied tussen Essenlaan-Kralingse Zoom Wetering: 33-45/42-56

⁴³ Het moment van meting betreft de meest recente meting voor het besluit tot invoering van betaald parkeren.

⁴⁴ In een aantal cases is de parkeerdruk niet de totale gemiddelde parkeerdruk voor het betreffende gebied bekend, maar wel de parkeerdruk per subbuurt. In deze cases is de parkeerdruk weergegeven als een waarde tussen de laagste en de hoogste gemeten parkeerdruk in een subbuurt.

⁴⁵ Er zijn geen telgegevens bekend van de periode vóór de invoering betaald parkeren (2008) in de omgeving van de Erasmus Universiteit. Het is derhalve niet bekend bij de rekenkamer waarop het besluit is gebaseerd om hier betaald parkeren in te voeren. Voor de invoering van betaald parkeren later in andere subbuurten in Kralingen Oost zijn wel telgegevens beschikbaar.

Kralingen West	deels ⁴⁶	feb 2008 - maart 2010; aug 2012	nov 2009	45-80/28-95
Oud Crooswijk	ja	april 2009 - juni 2010	juni 2008	81-89/78-93
Nieuw Crooswijk	ja	juni 2010	jan 2010	74/81
Rubroek	ja	mei 2008	juni 2008	70/80; twee subbuurten overdag >85
Struisenburg	ja	mei 2009	juni 2008	97/97
Kreekhuizen- Hordijk	nee	mei 2011	onbekend	alleen overdag: <60-71
Keizerswaard	ja	april 2012	feb 2012	overdag in vier van de vijf buurten tussen <60-80; in één buurt 57; zaterdag overdag in centrum 79
Veranda	nee	juli 2008	2007	72

In zestien van de zeventien cases zijn 's avonds en overdag metingen van de parkeerdruk uitgevoerd. In de casus Hillesluis is de parkeerdruk niet gemeten door systematische tellingen, maar met een zogenoemde 'schouw'. De rekenkamer beschouwt dit niet als een meting van de parkeerdruk.

In twee cases (Keizerswaard en Kralingen Oost) kon worden vastgesteld dat de parkeerdruk op verschillende dagen van de week is gemeten. In vijf andere cases (Spangen, Brainpark I, Kralingen West, Oud Crooswijk en Struisenburg) zijn er wel verschillende metingen uitgevoerd, maar is niet duidelijk of deze tellingen op verschillende dagen in de week zijn uitgevoerd. In de overige tien cases is de parkeerdruk slechts op één dag en nacht gemeten. Hierdoor kan het beeld uit de meting te veel zijn beïnvloed door de dag van meting. De parkeerdruk kan namelijk sterk verschillen per dag.

De rekenkamer heeft bij het cluster Stadsontwikkeling de gedetailleerde resultaten van de parkeerdrukmetingen opgevraagd. Bij zeven cases waren deze resultaten niet beschikbaar. In deze gevallen kan de rekenkamer niet controleren of de besluitvorming op basis van de juiste cijfers heeft plaatsgevonden. Dat namelijk niet zonder meer van de toelichting op de agendaposten van het college kan worden uitgegaan, blijkt uit twee cases waar de parkeerdruk volgens de tellingen lager was dan de parkeerdruk vermeld in de toelichting bij het besluit tot invoering van betaald parkeren. Deze gemeten parkeerdruk blijkt veel lager dan de cijfers op basis waarvan het college tot invoering van betaald parkeren heeft besloten. In deze gebieden is dus op basis van verkeerde informatie betaald parkeren ingevoerd. In tabel 3-4 is weergegeven om welke gebieden het gaat. Bij een van de twee gebieden was de werkelijk gemeten parkeerdruk bovendien niet hoog genoeg om de invoering van

⁴⁶ In het besluit tot invoering van betaald parkeren in Kralingen West (Gerdesiaweg en Vredenoordkade) genomen in augustus 2012 werd verwezen naar parkeertellingen in Kralingen West die zouden zijn uitgevoerd in 2010 en 2011. De rekenkamer heeft deze tellingen echter niet ontvangen van het cluster Stadsontwikkeling en kan derhalve de percentages niet controleren.

betaald parkeren te rechtvaardigen, uitgaande van de in het beleid geldende invoeringscriteria (>85% of >60% bij gebiedsontwikkeling).

tabel 3-4: parkeerdruk volgens agendapost en volgens metingen

casus	parkeerdruk volgens agendapost besluit college en advies deelgemeente	resultaten meting parkeerdruk
Keizerswaard (invoering in het kader van gebiedsontwikkeling)	in winkelcentrum op zaterdag 85-95%	in vier van de vijf buurten tussen 60-80%; in één buurt 57%; op zaterdag overdag in centrum 79%
Kralingen Oost, gebied tussen Essenlaan-Kralingse Zoom Wetering	"hoge parkeerdruk"	33-45% overdag en 42-56% 's nachts

3-3-2 oorzaken parkeerdruk

De rekenkamer heeft tevens onderzocht in hoeverre de oorzaken van de parkeerdruk zijn geanalyseerd en benoemd in de toelichting bij het besluit tot invoering van betaald parkeren. In tabel 3-5 zijn de bevindingen weergegeven.

tabel 3-5: benoemde oorzaken parkeerdruk

casus	benoemde oorzaken (verwachte) parkeerdruk volgens gemeente
Tarwewijk	• verhouding woningen-parkeerplaatsen scheef
Bospolder-Tussendijken	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling
Oud Mathenesse-Witte Dorp	• invoering betaald parkeren Schiedam en Spangen (uit telling blijkt echter dat alleen in Witte Dorp de parkeerdruk is gestegen) • minder/te weinig parkeerplaatsen • bezoekers kantoren en scholen
Schiemond	• invoering betaald parkeren Bospolder-Tussendijken • bezoekers (centrum) • tijdelijke renovatiewerkzaamheden
Spangen	• invoering betaald parkeren Bospolder-Tussendijken • herstructurering • geen gebruik inpandige voorziening • bezoekers
Hillesluis	• winkelend publiek • bezoekers moskee en de Kuip
Vreewijk (Motorstraatgebied)	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling
Brainpark I	• parkerende medewerkers en studenten Erasmus Universiteit
Kralingen Oost	• parkerende studenten en forenzen
Kralingen West	• parkerende bezoekers centrum • invoering betaald parkeren elders (deels onderbouwd met parkeertellingen)
Oud Crooswijk	• invoering betaald parkeren elders (onderbouwd met parkeertellingen)
Nieuw Crooswijk	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling

Rubroek	• parkerende bezoekers centrum • invoering betaald parkeren elders (deels onderbouwd met parkeertellingen)
Struijsenburg	• parkerende forenzen
Kreekhuizen-Hordijk	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling
Keizerswaard	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling
Veranda	• betaald parkeren ingevoerd in verband met gebiedsontwikkeling • invoering gekoppeld aan oplevering garage Veranda

In alle cases zijn een of meerdere oorzaken van de (verwachte) parkeerdruk benoemd. In vijf gevallen was er sprake van gebiedsontwikkeling. Bij vier daarvan was sprake van een verwachte hoge parkeerdruk, in één geval was de invoering van betaald parkeren gekoppeld aan de oplevering van een parkeergarage (de Veranda).

Zoals eerder aangegeven zijn in zestien cases metingen van de parkeerdruk uitgevoerd in het gebied waar betaald parkeren is ingevoerd (of in omliggende gebieden). Door nadere analyse van deze metingen zouden de oorzaken van de parkeerdruk nader kunnen worden onderbouwd. In vier gebieden (Witte Dorp, Kralingen West, Oud Crooswijk en Rubroek) is dit ook gebeurd, waarbij aannemelijk is gemaakt dat de parkeerdruk (gedeeltelijk) wordt veroorzaakt door invoering van betaald parkeren in een aangrenzend gebied.⁴⁷

Dat een bepaald type bezoekers (bezoekers centrum, forenzen, studenten, of winkelend publiek) verantwoordelijk is voor de parkeerdruk, wordt vaak wel beredeneerd, maar in geen enkele casus onderbouwd met kwantitatieve gegevens. In de agendapost van het college behorend bij de casus Brainpark I wordt bijvoorbeeld gesteld dat de parkeerdruk wordt veroorzaakt door medewerkers en studenten van de Erasmus Universiteit. Dit wordt echter niet onderbouwd met tellingen of andere kwantitatieve gegevens.

Andere vermeende oorzaken van de parkeerdruk, namelijk renovatiewerkzaamheden of het niet gebruiken van inpandige parkeervoorzieningen, worden evenmin onderbouwd met gegevens.

3-4 onderbouwing invoering betaald parkeren

De invoering van betaald parkeren paste in zeven van de zeventien cases niet binnen het geldende beleidskader. In geen van de casussen heeft de gemeente onderbouwd dat de invoering van betaald parkeren de parkeerproblematiek in het gebied kan oplossen, door de verwachte effecten van betaald parkeren te kwantificeren. In zeven cases zijn er redenen voor het invoeren van betaald parkeren genoemd die geen verband houden met parkeerproblematiek van bewoners of gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld stimulering van het gebruik van andere (gebouwde) parkeervoorzieningen en behoefte aan meer handhaving in de wijk. In alle vier gebieden waar na de motie 'De buurt bestuurt...' (2011) betaald parkeren is ingevoerd, is

⁴⁷ Door middel van tellingen voor en na de invoering van betaald parkeren in een aangrenzend gebied is aannemelijk gemaakt dat de parkeerdruk is gestegen door parkeerders uit deze gebieden (het zogenaamde 'waterbedeffect'). Doordat metingen van de parkeerdruk overdag en 's nachts zijn uitgevoerd kan tevens aannemelijk worden gemaakt dat de parkeerdruk wordt veroorzaakt door bewoners of bezoekers.

vooraf een onderzoek naar draagvlak onder inwoners (en bedrijven) voor invoering uitgevoerd, conform het gedachtegoed achter de motie.

3-4-1 parkeerdruk

Zoals in paragraaf 2-4-2 is aangegeven, hanteert de gemeente als uitgangspunt dat als de parkeerdruk te hoog wordt, er kan worden overgegaan tot betaald parkeren.

Resumerend worden hierbij de volgende criteria gehanteerd:

- Bij een parkeerdruk tussen de 60-85% moest er vanuit gebiedsontwikkeling aanleiding zijn om betaald parkeren in te voeren.
- Wanneer er geen aanleiding vanuit gebiedsontwikkeling was, werd een parkeerdruk van 85% of hoger, voor een significant deel veroorzaakt door bezoekers, gehanteerd om betaald parkeren in te voeren.

In tabel 3-6 is bij elk gebied aangegeven of de invoering van betaald parkeren paste binnen de geldende beleidskaders.

tabel 3-6: invoering betaald parkeren en beleid gemeente

casus	gebieds-ontwikkeling	parkeerdruk overdag/nacht (%)	invoering past binnen beleidskader gemeente
Tarwewijk	nee	60/80	nee
Bospolder-Tussendijken	ja	Bospolder: 67/ 76; Tussendijken: 74/69; in zes straten >85	ja
Oud Mathenesse-Witte Dorp	nee	Oud Math.: 60/85; Witte Dorp: 92/100	Oud Math.: nee; Witte Dorp: ja
Schiemond	nee	woonwijk: 79/91; sommige straten >85; bedrijventerrein: 45/10	nee
Spangen	nee	jan 2008: 67/ 83, met uitschieters; sep 2008: in meer subbuurten parkeerdruk >85 t.o.v. telling januari	nee
Hillesluis	nee	Schouw overdag: noordelijk van Riederlaan 80-90; zuidelijk: 70-80	nee
Vreewijk (Motorstraatgebied)	ja	Motorstraatgebied: 77/44; Landbouwbuurt: 85/76	ja
Brainpark I	nee	100/3	ja
Kralingen Oost	nee	rond metrostation: 75-91/81-95; gebied tussen Essenlaan-Kralingse Zoom Wetering: 33-45/42-56	onzeker
Kralingen West	nee	45-80/28-95	nee
Oud Crooswijk	nee	81-89/78-93	onzeker
Nieuw Crooswijk	ja	74/81	ja
Rubroek	nee	70/80; twee subbuurten overdag >85	nee
Struisenburg	nee	97/97	ja
Kreekhuisen-Hordijk	ja	<60/71	ja

Keizerswaard	ja	in vier van de vijf buurten tussen 60-80; in één buurt 57; zaterdag overdag in centrum 79	ja
Veranda	ja	72	ja

De rekenkamer heeft in slechts twee casussen, waar geen sprake was van gebiedsontwikkeling, in het gehele gebied een gemiddelde parkeerdruk overdag van hoger dan 85% kunnen vaststellen.⁴⁸ In de andere gebieden was hooguit in enkele straten de parkeerdruk hoger dan 85%. In één casus is in een relatief groot afgebakend deel van het gebied (Witte Dorp) overdag een parkeerdruk hoger dan 85% vastgesteld. In twee andere cases (Oud Crooswijk, Kralingen Oost) zou volgens de agendaposten de gemiddelde parkeerdruk in veel straten en mogelijk ook in het hele gebied groter zijn dan 85%. Doordat de onderliggende gegevens van de tellingen niet beschikbaar waren, kon de rekenkamer echter niet vaststellen of dit correct is.

In de zes cases waar gebiedsontwikkeling aan de orde was, is overdag een gemiddelde parkeerdruk hoger dan 60% vastgesteld. Hiermee is voldaan aan de geldende criteria voor invoering van betaald parkeren.

De rekenkamer constateert dat de gemeente in geen enkele casus de verwachte effecten van invoering van betaald parkeren heeft gekwantificeerd. Ook wordt in de meeste cases niet expliciet onderbouwd dat de invoering van betaald parkeren de betreffende parkeerproblematiek kan oplossen.

In enkele cases worden vermeende oorzaken van de hoge parkeerdruk genoemd, waarvoor logischerwijze invoering van betaald parkeren geen oplossing kan bieden:

- een scheve verhouding tussen woningen en parkeerplaatsen (Tarwewijk en Oud Mathenesse-Witte Dorp);
- tijdelijke werkzaamheden (Schiemond en Spangen).

3-4-2 draagvlakonderzoek bewoners

In de motie 'De buurt bestuurt...' is bepaald dat een onderzoek naar draagvlak voor betaald parkeren bij inwoners een verplicht onderdeel is van de besluitvorming over invoering van betaald parkeren. In tabel 3-7 is aangegeven of er draagvlakonderzoeken zijn gehouden en met welke resultaten.

tabel 3-7: onderzoek draagvlak inwoners voor invoering betaald parkeren

casus	onderzoek draagvlak	resultaat onderzoek
Tarwewijk	nee	niet van toepassing
Bospolder-Tussendijken	nee	niet van toepassing
Oud Mathenesse-Witte Dorp	ja (internetpeiling)	voor invoering: 56%; respons: 27%
Schiemond	nee	niet van toepassing

⁴⁸ De parkeerdruk 's avonds of 's nachts kan weliswaar boven de 85% liggen, maar deze zal vooral veroorzaakt worden door bewoners. Bij een hoge parkeerdruk overdag is aannemelijk dat deze voor een significant deel wordt veroorzaakt door bezoekers. Voor de invoering van betaald parkeren is de parkeerdruk overdag dan ook veel relevanter.

Spangen	nee	niet van toepassing
Hillesluis	nee	niet van toepassing
Vreewijk (Motorstraatgebied)	nee	niet van toepassing
Brainpark I ⁴⁹	ja	voor invoering: 86%; respons onbekend
Kralingen Oost	ja (alleen in 2010)	meerderheid voor
Kralingen West	ja (alleen in 2012)	meerderheid tegen, m.u.v. drie deelgebieden
Oud Crooswijk	nee	niet van toepassing
Nieuw Crooswijk	nee	niet van toepassing
Rubroek	nee	niet van toepassing
Struisenburg	nee	niet van toepassing
Kreekhuisen-Hordijk	nee (wel over uitbreiding)	meerderheid tegen uitbreiding; respons: 30%
Keizerswaard	nee (wel over uitbreiding)	voor uitbreiding: 26%; respons 29%
Veranda	nee	niet van toepassing

Uit tabel 3-7 is af te leiden dat in alle vier gebieden waar na de motie ‘De buurt bestuurt...’ betaald parkeren is ingevoerd (Oud Math-Witte Dorp, Brainpark I, Keizerswaard en Kralingen West), vooraf een onderzoek naar draagvlak onder bewoners is uitgevoerd. Opvallend is dat in 2012 in Kralingen West op zaterdag betaald parkeren is ingevoerd, terwijl daarvoor in een deelgebied geen draagvlak was (het secundaire deel van de Gerdesiaweg). Volgens de gemeente is betaald parkeren toch ingevoerd, omdat het voor de gebruikers onlogisch zou zijn als er op dezelfde weg twee verschillende tijden voor betaald parkeren gelden. Een aantal bewoners had daarom uitdrukkelijk verzocht ook op zaterdag betaald parkeren in te stellen. In twee andere gevallen (Oud-Math.-Witte Dorp en Brainpark I) was een ruime meerderheid voor invoering betaald parkeren. In Keizerswaard heeft het college de uitbreiding van betaald parkeren door laten gaan, ondanks dat slechts een kwart van de ondervraagden daar voorstander van was.

3-4-3 andere redenen invoering betaald parkeren

De rekenkamer constateert dat naast de parkeerdruk of gebiedsontwikkeling er ook andere redenen zijn geweest voor de invoering van betaald parkeren. In tabel 3-8 is weergegeven welke redenen zijn genoemd voor invoering van betaald parkeren.

tabel 3-8: redenen voor invoering betaald parkeren

casus	bestaande parkeerdruk	verwachte stijging parkeerdruk	gebieds-ontwikkeling	overige redenen
Tarwewijk	ja	nee	nee	onveiligheid, meer handhaving
Bospolder-Tussendijken	nee	ja	ja	stimuleren gebruik gebouwde parkeervoorziening
Oud Mathenesse-Witte Dorp	ja	nee	nee	nee
Schiemond	ja	nee	nee	nee
Spangen	ja	ja	nee	nee
Hillesluis	ja	nee	nee	onveiligheid, meer handhaving

⁴⁹ Het onderzoek naar draagvlak is uitgevoerd door de Vereniging Van Eigenaren van Brainpark I, in plaats van door de gemeente.

Vreewijk (Motorstraatgebied)	nee	ja	ja	nee
Brainpark I	ja	nee	nee	leegstand brainpark, bezetting garage Erasmus Universiteit
Kralingen Oost	ja	nee	nee	klachten bewoners
Kralingen West	ja	nee	nee	klachten bewoners
Oud Crooswijk	ja	nee	nee	nee
Nieuw Crooswijk	nee	nee	ja	afspraken met woningbouwcorporatie ⁵⁰
Rubroek	ja	ja	nee	nee
Struisenburg	ja	nee	nee	nee
Kreekhuizen-Hordijk	nee	ja	ja ⁵¹	gebruik P+R Lombardijen (niet gerealiseerd) stimuleren
Keizerswaard	nee	ja	ja	afpraak met projectontwikkelaar; ⁵² stimuleren gebruik parkeergarage
Veranda	ja	ja	ja	stimuleren gebruik parkeergarage en in pandige parkeervoorzieningen appartementsgebouwen

In alle cases motiveert de gemeente de invoering van betaald parkeren door het feit dat er een hoge parkeerdruk is of dat er sprake is van gebiedsontwikkeling. In tien van de zeventien cases geeft de gemeente ook andere redenen voor het besluit tot invoering van betaald parkeren. In zeven cases zijn er redenen voor het invoeren van betaald parkeren genoemd die geen verband houden met parkeerproblematiek van bewoners of gebiedsontwikkeling:

- stimulering van gebruik van andere parkeervoorzieningen (vijf cases);
- behoefte aan meer handhaving (twee cases);
- afspraken met projectontwikkelaar of woningbouwcorporaties (twee cases);
- economische redenen (één case).

Wanneer er meerdere redenen zijn voor de invoering van betaald parkeren blijkt uit de toelichtingen bij de besluiten tot invoering van betaald parkeren niet altijd duidelijk wat de belangrijkste reden was. Zo wordt bijvoorbeeld bij de invoering van betaald parkeren in de Tarwewijk wel de hoge parkeerdruk in de wijk genoemd (die overigens beneden de 85% ligt), maar lijkt het verhogen van de veiligheid (door meer handhavers van betaald parkeren) de doorslaggevende reden te zijn. De rekenkamer constateert dat deze wijze van handelen niet past binnen het geldende beleidskader.

⁵⁰ De rekenkamer heeft geen documenten ontvangen waar deze afspraken in zijn vastgelegd.

⁵¹ De gebiedsontwikkeling betreft de realisatie van het Maasstad ziekenhuis. De verwachte stijging van de parkeerdruk wordt hierdoor veroorzaakt.

⁵² In het kader van de ontwikkeling van het zogeheten Hart van IJsselmonde heeft de toenmalige deelraad van de deelgemeente IJsselmonde al in december 2001 besloten dat het uitgangspunt is dat betaald parkeren wordt ingevoerd in de omgeving van het gebied. Dit besluit werd destijds genomen in een beleidscontext waarin werd uitgegaan van de invoering van betaald parkeren binnen de hele ring van Rotterdam (ambtelijke interviews, 26 juni en 8 juli 2014).

3-5 meting effecten invoering betaald parkeren

De gemeente heeft de effecten van de invoering van betaald parkeren gedeeltelijk gemeten. In zeven van de zeventien cases zijn geen metingen van de parkeerdruk uitgevoerd na invoering en kan het effect van de invoering van betaald parkeren dus niet worden vastgesteld. In tien cases zijn wel metingen na de invoering van betaald parkeren uitgevoerd.

Parkeerdrukmetingen worden altijd op verschillende tijdstippen (bijvoorbeeld overdag en 's avonds) uitgevoerd. Het is aannemelijk dat invoering van betaald parkeren in de cases, waar de parkeerdruk na invoering is gemeten, de parkeerproblematiek heeft verminderd. De omvang van de daling van de parkeerdruk verschilt echter wel sterk per casus.

Er is geen onderzoek gedaan naar andere effecten (behalve op de parkeerdruk) van de invoering van betaald parkeren in het betreffende gebied. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen in welke mate het exploitatieresultaat van de parkeergarage Veranda wordt beïnvloed door het betaald straatparkeren.

In tabel 3-9 is weergegeven of het college heeft onderzocht of invoering van betaald parkeren de parkeerproblematiek heeft opgelost en wat de resultaten van deze onderzoeken waren.

tabel 3-9: onderzoek gemeente naar effecten invoering betaald parkeren

casus	onderzoek	resultaat onderzoek
Tarwewijk	ja (november 2008 en september 2010)	daling parkeerdruk van 15% ⁵³ overdag en 9% 's avonds
Bospolder-Tussendijken	ja (oktober 2008 en maart 2012)	daling parkeerdruk van 12-22%
Oud Mathenesse-Witte Dorp	nee	niet van toepassing
Schiemond	ja (mei 2012); tevens effect op aangrenzende buurten gemeten.	daling parkeerdruk >25%
Spangen	nee	niet van toepassing
Hillesluis	nee	niet van toepassing
Vreewijk (Motorstraatgebied)	ja (augustus 2011); tevens in aangrenzende Landbouwbouwt op drie verschillende dagen	daling parkeerdruk van 25% overdag en 4% 's nachts; ondernemersvereniging en bewonersorganisatie zijn tevreden
Brainpark I	nee (wel onderzoek VVE)	VVE is tevreden
Kralingen Oost	ja, op verschillende dagen en tijdstippen; tevens effect aangrenzende buurten gemeten	parkeerdruk gedaald met 20% overdag en 10% 's avonds; bewonersorganisatie is tevreden
Kralingen West	alleen na invoering in 2008 (mei en november 2009); van effect uitbreiding in 2010/2012 zijn geen metingen	na invoering in 2008 in helft subbuurten met 50-60%

⁵³ Waar procenten staan aangeven, dient dit gelezen te worden als procentpunten. 15% staat dus voor een daling van een parkeerdruk van bijvoorbeeld 65% naar 50%.

Oud Crooswijk	alleen van invoering in 2009 (nov/dec 2009); tevens effect op aangrenzende buurten gemeten; van effect uitbreiding in 2010 zijn geen metingen	daling parkeerdruk overdag met 30%
Nieuw Crooswijk	nee	niet van toepassing
Rubroek	alleen na invoering in 2008 (juni 2008); tevens effect op aangrenzende buurten gemeten; van effect uitbreiding in 2008/2009 zijn geen metingen	parkeerdruk afgenomen met 28-40% overdag en 16-22% 's avonds
Struisenburg	ja (dec 2009 en aug 2011); tevens effect op aangrenzende buurten gemeten	daling parkeerdruk overdag 35% en 's nachts 21%
Kreekhuisen-Hordijk	nee; in aangrenzende straten is wel de parkeerdruk na invoering gemeten, maar niet vooraf	niet van toepassing
Keizerswaard	ja (3x: dinsdagmiddag, donderdagochtend en zaterdagmiddag); tevens effect op aangrenzende buurten gemeten	daling parkeerdruk overdag in subbuurten met betaald parkeren; in telling is echter geen nauwkeurig onderscheid gemaakt tussen gereguleerd en ongereguleerd gebied binnen subbuurten
Veranda	nee	niet van toepassing

effecten op parkeerdruk

In tien van de zeventien cases is de parkeerdruk na invoering van betaald parkeren op verschillende tijdstippen gemeten. Bij drie van de tien cases is dit echter niet bij de meest recente uitbreiding van betaald parkeren binnen het betreffende gebied gebeurd. In acht van de tien cases zijn metingen op verschillende dagen verricht.⁵⁴

In alle cases waarin de parkeerdruk vóór en na invoering is gemeten, is een daling van de parkeerdruk in het gereguleerde gebied zichtbaar. Gegeven het feit dat dit in alle gevallen (waar gegevens voorhanden zijn) is gebeurd en bovendien logisch kan worden beredeneerd dat betaald parkeren leidt tot een vermindering van het aantal bezoekende parkeerders, is het aannemelijk dat invoering van betaald parkeren de parkeerdruk in de betreffende cases heeft verminderd.

Hieruit kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat daar waar geen nametingen zijn geweest, deze ook niet uitgevoerd hadden hoeven te worden. Nametingen kunnen namelijk ook inzicht geven in de grootte van het (aannemelijke) effect en daarmee informatie verschaffen of de invoering van betaald parkeren voldoende heeft opgeleverd en tot zijn recht is gekomen. Uit tabel 3-9 blijkt namelijk dat de omvang van de daling sterk per casus kan verschillen. Zo is de daling in de Tarwewijk en delen van Bospolder-Tussendijken relatief klein (maximaal 15 procentpunt) ten opzichte van bijvoorbeeld de daling in Rubroek (25-40 procentpunt). In het geval van de Tarwewijk

⁵⁴ In slechts twee cases heeft de rekenkamer kunnen vaststellen op welke dagen in de week de metingen hebben plaatsgevonden.

komt bij het relatief beperkte effect van het betaald parkeren nog het gegeven dat de invoering van betaald parkeren niet paste binnen de geldende beleidskaders.

overige effecten

In geen enkele casus heeft de gemeente onderzoek gedaan naar andere effecten van de invoering van betaald parkeren (behalve op de parkeerdruk); bijvoorbeeld op de bezetting van andere parkeervoorzieningen of de veiligheid in de wijk. Al waren dat ook (additionele) argumenten om betaald parkeren in te voeren.

In een aantal cases is wel vóór en na invoering van betaald parkeren de parkeerdruk in aangrenzende buurten gemeten. In de aangrenzende buurten waar sprake was van een stijging van de parkeerdruk werd later ook betaald parkeren⁵⁵ ingevoerd.

Ten slotte merkt de rekenkamer op dat in een aantal gevallen betaald parkeren mede is ingevoerd om het gebruik van een gebouwde parkeervoorziening te bevorderen. Dit geldt onder andere voor de casus Veranda. Gelet op de omvang van het exploitatietekort van deze garage (zie paragraaf 5-4), is het betaald parkeren op de straten rondom de garage geen voldoende waarborg gebleken voor een rendabele exploitatie.

3-6 inzet andere instrumenten

Andere instrumenten dan betaald parkeren worden zelden ingezet (ook niet in combinatie met betaald parkeren). In drie cases zijn andere instrumenten ingezet, namelijk in de Tarwewijk (blauwe zone), Kralingen Oost (Stop en Shop-zone) en Kralingen West (pilot grensvergunningen, later onderdeel van het stedelijk beleid). De pilot met grensvergunningen en de Stop en Shop-zone pasten binnen de geldende beleidskaders. De blauwe zone in de Tarwewijk niet. De gemeente heeft logisch beredeneerd dat de betreffende instrumenten een oplossing kunnen bieden voor de parkeerproblematiek, maar zij heeft de verwachte effecten niet gekwantificeerd. De effecten van de invoering van de blauwe zone zijn gemeten. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de effecten van de Stop en Shop-zones en de pilot grensvergunningen zijn gemeten. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de inzet van deze instrumenten een bijdrage aan de vermindering van parkeerproblematiek heeft geleverd.

De rekenkamer constateert dat naast betaald parkeren, er zelden voor andere instrumenten wordt gekozen om parkeerproblematiek aan te pakken. Nu stelt het vigerend beleid hier ook expliciet beperkingen aan, zoals de regel dat blauwe zones dienen te worden opgeheven als betaald parkeren wordt ingevoerd. Er kan dus formeel alleen voorafgaand aan de invoering van betaald parkeren sprake zijn van blauwe zones (zie paragraaf 2-3-2).

In drie casestudies zijn ook andere instrumenten dan (alleen) betaald parkeren ingezet. In de Tarwewijk is per 6 december 2011 een blauwe zone ingesteld rond het lokale winkelcentrum. In Kralingen Oost is bij de invoering van betaald parkeren een blauwe zone omgezet in een Stop en Shop-zone. In Kralingen West is het instrument grensvergunning als pilotproject uitgevoerd. Later is de grensvergunning onderdeel geworden van het stedelijke beleid.

⁵⁵ In de casus Keizerswaard was wel sprake van een stijging van de parkeerdruk in een subbuurt. Aangezien uit onderzoek bleek dat er geen draagvlak was bij bewoners is het gereguleerde gebied niet uitgebreid.

De grensvergunning en Stop en Shop-zone pasten binnen de geldende beleidskaders. De blauwe zone in de Tarwewijk niet. De blauwe zone is namelijk ingevoerd in een gebied waar al betaald parkeren gold. Omdat wet- en regelgeving boven een verordening gaat, was dit volgens een medewerker bij de (voormalige) deelgemeente toch mogelijk.⁵⁶ De parkeerschijfzone is namelijk een besluit op grond van de wet- en regelgeving (Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens) en betaald parkeren kan worden ingevoerd op grond van een gemeentelijke verordening.

De rekenkamer heeft verder vastgesteld dat de gemeente de verwachte effecten van invoering van de blauwe zones, Stop en Shop-zones en grensvergunningen wel logisch heeft beredeneerd, maar niet gekwantificeerd. De blauwe zones zouden volgens de deelgemeente de winkeliers ondersteunen en hiermee het winkelgebied levensvatbaar houden. De verwachting is dat dit tezamen een positief effect zal geven op de leefbaarheid van het gebied. Stop en Shop-zones zijn geïnitieerd door de gemeente in het kader van een actieprogramma dat gold voor de hele gemeente. Stop en Shop-zones zijn door de gemeente bedoeld als (tijdelijke) maatregel om winkelcentra te ondersteunen in gebieden waar reeds betaald parkeren is ingevoerd. Grensvergunningen zouden het 'waterbedeffect' door invoering van betaald parkeren tegengaan, waardoor verdere uitbreiding van betaald parkeren niet nodig zou zijn.

De (voormalige) deelgemeente Charlois heeft een evaluatie uitgevoerd van alle blauwe zones in Charlois, waaronder de zone in de Tarwewijk. Deze evaluatie bestond uit een meting van de bezettingsgraad vóór en na invoering en de reacties van ondernemers en winkelend publiek. De eerste reacties waren volgens de (voormalige) deelgemeente positief.⁵⁷ Uit de evaluatie kwam het volgende beeld: in alle zeven winkelgebieden waar de blauwe zone is ingesteld, is de bezettingsgraad in 2013 gestegen ten opzichte van 2012. In het gebied van de blauwe zone in de Tarwewijk was de bezettingsgraad 62% in 2012 en nam toe tot 71% in 2013. De (voormalige) deelgemeente concludeerde op grond van de uitkomsten van de evaluatie dat de blauwe zones goed werden gebruikt. De zones zijn daarom gehandhaafd.

In een gesprek met een medewerker van de (voormalige) deelgemeente Kralingen-Crooswijk werd aangegeven dat de pilot grensvergunningen een geslaagd project was. Inmiddels is de grensvergunning opgenomen in het stedelijk beleid en is het in de hele gemeente mogelijk om grensvergunningen aan te vragen. Er wordt echter zelden gebruik van gemaakt.⁵⁸ De rekenkamer heeft geen documentatie van een evaluatie van de pilot ontvangen en kan dus niet beoordelen of de pilot daadwerkelijk succesvol was.

Van de Stop en Shop-zones in Kralingen Oost zijn geen evaluaties bekend. De bewonersverenigingen in Kralingen Oost zijn wel positief over de Stop en Shop-zones. Volgens de verenigingen zouden zonder deze zones de parkeerplekken rond de winkels worden ingenomen door vergunninghouders in plaats van winkelend publiek.⁵⁹ Het cluster SO heeft in ambtelijk wederhoor in reactie hierop aangegeven

⁵⁶ Ambtelijk interview, 10 april 2014.

⁵⁷ Deelgemeente Charlois, agendapost aan dagelijks bestuur, 19 februari 2010.

⁵⁸ Ambtelijk interview, 16 september 2014.

⁵⁹ Interviews met vereniging BKO op 15 september 2014 en vereniging Avenue Concordia op 14 oktober 2014.

dat Stop en Shop is ingesteld om een andere reden, namelijk om het parkeren voor bezoekers aantrekkelijker te maken. Het weren van vergunninghouders uit winkelstraten geschiedt volgens de gemeente door deze aan te wijzen als straten waar niet met een parkeervergunning mag worden geparkeerd.



4 verkeersplan 'City Lounge bereikt'

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag met betrekking tot de parkeerstrategie uit het verkeersplan 'Citylounge bereikt' aan de orde:

Heeft de gemeente voldoende invulling gegeven aan de uitvoering van de parkeerstrategie uit het verkeersplan 'Citylounge bereikt' en zijn de gewenste effecten bereikt?

In hoofdstuk 2 is reeds een uiteenzetting over het verkeersplan 'Citylounge bereikt' en de klantgerichte parkeerstrategie met de bijbehorende maatregelen gegeven. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitvoering van de maatregelen. Hierbij wordt per maatregel tevens ingegaan op de vraag of de resultaten conform plan zijn verlopen en of de gewenste effecten zijn bereikt. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte verwijzing naar toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de binnenstad.

De normen en criteria die de rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de vraag zijn opgenomen in tabel 4-1.

tabel 4-1: normen parkeerstrategie verkeersplan 'Citylounge bereikt'

normen	paragraaf
de maatregelen in het kader van de klantgerichte parkeerstrategie zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden (SMT) geformuleerd.	4-2
er vindt monitoring, rapportage en verantwoording plaats over de voortgang en realisatie van de maatregelen in het kader van de klantgerichte parkeerstrategie	4-2
de uitvoering van de maatregelen in het kader van de klantgerichte parkeerstrategie is conform plan verlopen	4-3
de gemeente heeft inzicht in de gewenste effecten	4-4

4-2 formulering maatregelen en monitoring

Er zijn geen rapportages beschikbaar die specifiek gericht zijn op de voortgang en realisatie van de maatregelen in het kader van de klantgerichte parkeerstrategie. Systematische en periodieke monitoring en verantwoording ontbreken. Van de in totaal zeven maatregelen zijn er twee zowel specifiek als meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Eén maatregel is niet specifiek geformuleerd en vier maatregelen zijn niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 2 heeft de gemeente in het kader van haar klantgerichte parkeerstrategie in de 'Citylounge' de volgende maatregelen geformuleerd:

- Bezoekers krijgen een aanbod met veel Park + Ride-terreinen (P+R) en nieuwe zogenoemde Park + Walkgarages (P+W). Daarbij worden de tarieven zodanig aangepast dat parkeren op een P+R- en P+W-locatie goedkoper is dan parkeren op straat.
- Verschuiven van straatparkeren (30% minder) naar garageparkeren, ten behoeve van een aantrekkelijk verblijfsklimaat in de binnenstad.
- Realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein.
- De ruimte voor het uitgeven van vergunningen op de openbare weg wordt beperkt.
- Bedrijven realiseren een minimum aan parkeren op eigen terrein en kunnen parkeervoorzieningen op P+R-terreinen inkopen voor werknemers.

Hierbij wordt aangetekend dat het verschuiven van straatparkeren naar garageparkeren in wezen geen maatregel is, maar een effect van maatregelen als minder parkeerplaatsen op straat en tariefsdifferentiatie. De verschuiving zal dan ook in paragraaf 4-4 worden behandeld en hier niet als afzonderlijke maatregel worden beschouwd.

In tabel 4-2 is voor de werkelijke maatregelen weergegeven in welke mate de maatregelen SMT⁶⁰ zijn geformuleerd. SMT staat voor:

- Specifiek: de maatregel is eenduidig omschreven.
- Meetbaar: er is in meetbare termen aangegeven wanneer het doel van de maatregel bereikt is.
- Tijdgebonden: de termijn voor realisatie van de maatregel is bekend.

tabel 4-2: mate waarin maatregelen voldoen aan SMT-criteria

maatregelen	speci- fiek	meet- baar	tijds- gebonden
bezoekers krijgen een aanbod met veel P+R-terreinen en nieuwe P+W-garages (voor 2020 is een aantal genoemd; zie tabel 4-3)	+	+	+
parkeertarieven in garages zijn lager dan op straat	+	-	-
reductie van straatparkeerplaatsen met 30% (voor 2020 is een aantal genoemd; zie tabel 4-3)	+	+	+
realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein	+	-	-
de ruimte voor het uitgeven van vergunningen op de openbare weg wordt beperkt	+	-	-
bedrijven realiseren een minimum aan parkeren op eigen terrein	-	-	-
bedrijven kunnen parkeervoorzieningen op P+R terreinen inkopen voor werknemers	+	-	-

⁶⁰ Hier wordt vaak de A van acceptabel of afgesproken aan toegevoegd. Dit staat voor het creëren of hebben van draagvlak. Dit wordt hier achterwege gelaten, aangezien deze maatregelen zich richten op politiek en bestuurlijk opgestelde doelstellingen, die reeds door de raad zijn geaccordeerd. Ook de R van realistisch wordt vaak toegevoegd. Dit houdt in dat de maatregel kan worden waargemaakt. Dit is af te leiden van de onderbouwing van de haalbaarheid. In dit geval is de R weggelaten, omdat we alleen willen beoordelen of de maatregelen worden uitgevoerd.

+ = voldoende; - = onvoldoende

Om een beeld te krijgen van de voortgang van deze maatregelen, heeft de rekenkamer eerst geprobeerd bestaande rapportages te raadplegen. De gemeente blijkt echter de voortgang van deze maatregelen niet systematisch en volledig te monitoren. Om toch hier zicht op te krijgen, heeft de rekenkamer getracht zelf te onderzoeken in hoeverre een maatregel is genomen en met welke resultaten. In de volgende paragrafen worden de genoemde maatregelen in het kader van de klantgerichte parkeerstrategie successievelijk eerst in opzet toegelicht en direct aansluitend wordt de werking/realisatie ervan beschreven met inachtneming van tabel 4-2.

4-3 uitvoering en resultaten maatregelen

4-3-1 P+W-garages en P+R-terreinen

De beoogde uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen in P+W-garages is gerealiseerd door de bouw van nieuwe parkeergarages in de binnenstad. Er zijn meer parkeerplaatsen gerealiseerd dan gepland. Het aanbod op P+R-terreinen is toegenomen, maar de uitbreiding verloopt traag. Gezien het groeitempo is het onwaarschijnlijk dat de oorspronkelijke ambitie of de bijgestelde ambitie in respectievelijk 2020 en 2025 wordt gehaald.

Eén van de maatregelen van de klantgerichte parkeerstrategie is een uitbreiding van het aanbod van parkeerplaatsen. Het aanbod van parkeerplekken dient vergroot te worden in zogeheten Park+Walk-garages (P+W) en Park+Ride-terreinen (P+R). Vergroting van het aantal parkeerplekken wordt bereikt door uitbreiding van het bestaande aanbod en/of nieuwbouw.

Volgens de gemeente zal het openbare parkeeraanbod in de binnenstad richting het jaar 2020 door de bouw van drie nieuwe P+W-garages met 2.300 parkeerplaatsen toenemen. Daarnaast zal het aantal P+R-plaatsen aan de rand van de stad van 6.000 (2008) groeien tot ca. 18.000 parkeerplaatsen in 2020 (zie tabel 4-3).

tabel 4-3: aanbod en geplande uitbreiding openbare parkeerplaatsen

	2008	2020	geplande toename/afname
P+W	6.500	8.800	+ 2.300
P+R	6.000	18.000	+ 12.000
parkeren op straat	10.000	7.000	-/- 3.000
totaal	22.500	33.800	

bron: 'Parkeerstrategie Rotterdam binnenstad', september 2009, p. 4⁶¹

P+W-garages

Voor de realisatie van de ambities in de buitenruimte in de periode 2007-2020 wordt uitgegaan van zes P+W-garages, te weten:⁶²

- Kruisplein (nieuw) in het Stationskwartier;

⁶¹ De rekenkamer heeft een tweetal correcties in de tabel doorgevoerd na ambtelijke afstemming met het cluster Stadsontwikkeling, 22 januari 2015.

⁶² Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad: parkeersituatie 2007 en 2020', augustus 2008, p. 18.

- Schouwburgplein in het Lijnbaanskwartier;
- Grote Markt in het Laurenskwartier;⁶³
- Museumpark (nieuw) in het binnenstadskwartier Dijkzigt;
- Erasmusbrug in het Scheepvaartkwartier;
- Boompjes in het Wijnhavenkwartier.

De P+W-garages liggen in een ring rondom het kernwinkelgebied en vervullen met name een functie voor bezoekers. Een grafisch overzicht van de beoogde P+W-garages en overige openbare garages is opgenomen in bijlage 3.

Een specificatie van het parkeeraanbod in bestaande openbare garages in 2007 is opgenomen in tabel 4-4.

tabel 4-4: parkeeraanbod parkeergarages in 2007

binnenstadskwartier	parkeergarage	capaciteit
Cool	Westblaak	780
Laurenskwartier	Grote Markt	350
	Sint Jacobsplaats*	450
	Kiphof*	250
Lijnbaanskwartier/Coolsingel	Beurs-WTC	240
	Bijenkorf	473
	Lijnbaan	540
	Plaza-Casino	467
	Schouwburgplein*	700
	Stad Rotterdam	275
	Weena	480
	WTC/V&D	350
Scheepvaartkwartier	Erasmusbrug*	300
Wijnhavenkwartier/Oude Haven/Boompjes	Boompjes*	300
	Oude Haven*	150
totaal		6.105

bron: Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad', augustus 2008.

* Openbare parkeergarages in eigendom en beheerd door de gemeente Rotterdam.

In tabel 4-5 staan de in de binnenstad geplande P+W-garages genoemd, met daarbij de voor 2020 geplande capaciteit en de tot nu toe gerealiseerde capaciteit. Hieruit valt af te leiden dat de nieuwbouw van parkeergarages in de binnenstad nu reeds voltooid is. Sterker, er zijn meer parkeerplaatsen gerealiseerd dan destijds gepland, namelijk 2.710 in plaats van rond 2.300.

⁶³ De parkeergarage Grote Markt is opgegaan in de nieuwe parkeergarage Markthal.

tabel 4-5: uitbreiding parkeeraanbod door nieuwbouw garages in binnenstad

binnenstadskwartier	naam garage	capaciteit (gepland)	capaciteit (gerealiseerd)
Stationskwartier	Kruisplein	770	760
Laurenskwartier	Grote Markt vergroten*	400	800
Dijkzigt	Museumpark	1.150	1.150
totaal		2.320	2.710

bron: Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad', augustus 2008.

* De garage Grote Markt is opgegaan in garage Markthal; deze is wel in eigendom van de gemeente, maar wordt niet beheerd door de gemeente.

P+R-terreinen

Wat betreft de P+R-terreinen wordt gestreefd naar een forse uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen in 2020, namelijk een toename van 12.000 (zie tabel 4-3). Daarbij gaat het voor het college om alle P+R-terreinen in de gemeente Rotterdam én in de omringende regio. In tabel 4-6 wordt het aantal beschikbare parkeerplaatsen op de P+R-terreinen in en rond de gemeente Rotterdam weergegeven.

tabel 4-6: aanbod parkeerplaatsen P+R-terreinen, 2014

P+R-terrein Rotterdam	aantal parkeerplaatsen
P+R Noorderhelling	322
P+R Hoogvliet	229
P+R Nesselande	61
P+R Melanchtonweg	80
P+R Hoek van Holland	82
P+R Pernis	33
P+R Hoogvliet Tussenwater	62
P+R Hoogvliet Zalmplaat	22
P+R Capelsebrug	430
P+R Schenkel	102
P+R Slinge	849
P+R Alexander	473
P+R Kralingse Zoom*	1.700
P+R Beverwaard*	508
P+R Meijersplein*	500
subtotaal aanbod binnen gemeente Rotterdam	5.453
subtotaal aanbod in regio buiten gemeente Rotterdam	3.101
totaal aanbod parkeerplaatsen P+R-terreinen	8.554

bron: www.rotterdam.nl (geraadpleegd op 16 december 2014)

*Oplevering en in gebruikname P+R-terreinen in periode 2010-2013

Tabel 4-6 laat zien dat het aantal parkeerplaatsen op P+R-terreinen eind 2014 ruim 8.500 bedraagt. Ten opzichte van de situatie in 2008 betekent dit een toename van

rond de 2.500 in de periode 2008-2014. Deze toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de realisatie van de P+R terreinen Kralingse Zoom, Beverwaard en Meijersplein. De uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen op P+R-terreinen heeft vertraging opgelopen. Dit komt onder meer doordat de geplande bouw van P+R Lombardijen is afgelast door een besluit van het college in 2012.⁶⁴ De rekenkamer constateert dat het aantal parkeerplekken op P+R-terreinen tot 2015 weliswaar is toegenomen, maar gezien het groeitempo waarin het plaatsvindt, acht de rekenkamer het zeer onwaarschijnlijk dat de ambitie in 2020 wordt gehaald. In zes jaar tijd zijn namelijk 2.500 P+R-plaatsen gerealiseerd, terwijl in de zes jaar daarna bijna vier keer zo veel plaatsen moeten worden gerealiseerd (9.500). Het is daarmee zeer onwaarschijnlijk dat de geplande toename met 12.000 P+R-parkeerplaatsen in 2020 gehaald gaat worden. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat het P+R beleid van de Stadsregio Rotterdam in 2010 is herijkt. De oorspronkelijke ambitie is hierbij bijgesteld tot het realiseren van 18.750 parkeerplaatsen op P+R-terreinen in 2025. Ook met deze bijgestelde ambitie en looptijd acht de rekenkamer het onwaarschijnlijk dat de geplande toename met 12.750 P+R-parkeerplaatsen in 2025 gehaald gaat worden.

4-3-2 aanpassing parkeertarieven

De parkeertarieven in garages zijn in absolute zin lager dan op straat, maar dit is niet het gevolg van een aanpassing van de parkeertarieven. Dit was al zo in 2009 toen het verkeersplan 'Citylounge bereikt' werd opgesteld. Het tariefverschil tussen het garageparkeren en straatparkeren is na 2009 lange tijd afgenomen en sinds 2013 weer nagenoeg even groot als in 2009. Voor enkele P+R-terreinen is het verschil recentelijk kleiner gemaakt. In wezen is daarmee niet gehandeld in de geest van de maatregel, waarmee de in het beleid veronderstelde effecten (verschuiving naar garageparkeren) logischerwijze niet gerealiseerd kunnen worden.

Een tweede maatregel in de 'Citylounge' is om de parkeertarieven zodanig aan te passen zodat het parkeren op een P+R- en P+W-locatie goedkoper is dan parkeren op straat. In tabel 4-7 zijn de tariefontwikkelingen van het straat- en garageparkeren (de P+W-locaties) in de periode 2009-2014 weergegeven.

tabel 4-7: ontwikkeling straat- en garagetarieven in binnenstad (indicatieve uurtarieven)

(in €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
straat (hoog)	3,00	3,00	3,00	3,00	3,33	3,33
A- klasse garage	2,31	2,50	2,61	2,61	2,73	2,73
B- klasse garage	1,71	1,88	1,88	1,94	2,00	2,00

bron: Overzichten ontvangen van de afdeling Parkeervoorzieningen, 22 januari 2015.

Uit tabel 4-7 valt af te leiden dat de parkeertarieven in de gemeentelijke garages gedurende de hele periode 2009-2014 inderdaad lager liggen dan de tarieven voor parkeren op straat. Deze situatie was echter al zo toen in 2009 het verkeersplan binnenstad 'Citylounge bereikt' werd geïntroduceerd, dus is er eigenlijk geen sprake van aanpassingen in de parkeertarieven. De rekenkamer constateert aan de hand van

⁶⁴ Volgens het college van B en W was er minder behoefte aan parkeerplaatsen, omdat er sinds december 2011 geen sneltreinen meer bij het station Lombardijen stoppen. Ook zouden de P+R-plekken te duur zijn.

tabel 4-7 dat het tariefverschil tussen garageparkeren en straatparkeren in de periode 2009-2012 zelfs jaarlijks afnam. Met andere woorden: de tarieven tussen garages en op straat parkeren bewegen juist meer naar elkaar toe, waardoor het verschil kleiner wordt. Dit strookt niet met de gedachte achter de maatregel om meer verschil te creëren. Pas vanaf 2013 is het relatieve verschil weer groter, zij het dat het bijna net zo groot is als in 2009 (voor de A-klasse € 0,59 versus € 0,60).

Verder merkt de rekenkamer op dat de totale stijging van het parkeertarief op straat over de periode 2009-2014 11% bedraagt. Voor de A-klasse garage geldt voor dezelfde periode een stijging van 18% en voor de B-klasse garage een stijging van 17%. Dit betekent dat de parkeertarieven voor garages relatief gezien meer zijn gestegen dan het straatparkeren. In welke mate deze tariefwijzigingen invloed hebben gehad op de verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren, kan de rekenkamer niet vaststellen. Een en ander laat onverlet dat, zoals hiervoor is aangegeven, het absolute tariefverschil in 2014 nagenoeg nog even groot als in 2009. Uitgaande van de veronderstellingen in het beleid, betekent dit dat de gekozen tarifieringen geen effect zullen hebben gehad voor het eventueel verschuiven van straat- naar garageparkeren.

Voor de P+R-terreinen geldt dat tot 2015 geen parkeertarief werd geheven. Met ingang van 2015 wordt een tarief van € 2 per dag in combinatie met het openbaar vervoer gehanteerd voor de P+R-terreinen van Alexander, Kralingse Zoom en Slinge. Met betrekking tot de P+R-terreinen zijn de parkeertarieven op straat dus nog steeds hoger, maar met de heffing van € 2 per dag op een drietal P+R-terreinen. Hoewel het verschil met € 3,33 per uur op straat nog steeds groot is, is het verschil in tarifiering wel verkleind, hetgeen tegen de geest van de oorspronkelijke maatregel ingaat. Begin februari 2015 heeft het college een brief naar de raad gestuurd met de mededeling dat er medio oktober 2015 een analyse wordt gemaakt van de structurele effecten van invoering betaald parkeren op de bezetting van de P+R-terreinen.⁶⁵

4-3-3 reductie straatparkeerplaatsen

De reductie van het aantal straatparkeerplaatsen ligt op schema. Eind 2014 is een reductie met 16,3% gerealiseerd en de ambitie is een reductie met 30% in 2020.

Als onderdeel van de 'Citylounge' en ter versterking van een aantrekkelijk verblijfsklimaat in de binnenstad, dient in 2020 het aantal straatparkeerplaatsen in de binnenstad met 30% te zijn gereduceerd, een reductie met 3.000 parkeerplaatsen op straat (zie tabel 4-3).

Voor de periode 2009-2014 is een planning voor de reductie van het aantal parkeerplaatsen in het centrum opgesteld (zie tabel 4-8).⁶⁶ In 2012 heeft de verantwoordelijke wethouder de brief met de planning naar de raad gestuurd. Uit het overzicht blijkt dat er in de periode 2009-2014 ongeveer 1.000 parkeerplekken uit de buitenruimte van de binnenstad dienen te zijn verwijderd.

⁶⁵ Brief van college aan de raad, inzake 'uitstelbericht na schriftelijke vragen over de bezetting van P+R na invoering betaald parkeren', 3 februari 2015.

⁶⁶ Brief van college aan de commissie EHMV, betreft 'Toezegging planning reductie parkeerplaatsen in het centrum', 16 januari 2012.

tabel 4-8: planning reductie parkeerplaatsen in centrum 2009-2014

binnenstadskwartier	aantal plaatsen oud	reductie	aantal nieuw	reductie in %
Centraal district/Stationskwartier	169	10	179	6%
Laurenskwartier	2.017	-/- 135	1.882	-/- 7%
Lijnbaankwartier	728	-/- 4	724	-/- 1%
Oude Westen	2.221	-/- 31	2.190	-/- 1%
Hoboken/Dijkzicht	810	-/- 69	741	-/- 9%
Cool	1.369	0	1.369	0%
Scheepvaartkwartier	1.848	-/- 481	1.367	-/- 25%
Waterstad	1.130	-/- 325	805	-/- 29%
totaal	10.292*	-/- 1.035	9.257	-/- 10%

*dit komt overeen met de gegevens zoals opgenomen in het rapport van Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad'.

Volgens de gemeente betekent de uitwerking van deze maatregel bijvoorbeeld dat in straten aan slechts één zijde kan worden geparkeerd. Ook kan er op kades alleen aan de bebouwingszijde worden geparkeerd, waardoor het water in de stad beter zichtbaar wordt. Dat schept volgens de gemeente een rustig straatbeeld, doordat er minder auto's op straat parkeren. Daarnaast kan de beschikbare ruimte worden ingezet voor ontwikkelingen in het kader van de 'Citylounge'.

De rekenkamer heeft bij het cluster Stadsbeheer een overzicht opgevraagd van het aantal straatparkeerplaatsen in de binnenstad in de periode 2009-2014. Dit overzicht is gebaseerd op de parkeersectoren in het centrum. De parkeersectoren komen qua omvang niet exact overeen met de eerder genoemde binnenstadskwartieren, maar dekken het hele gebied wel zo volledig mogelijk af. In tabel 4-9 is dit overzicht opgenomen.

tabel 4-9: ontwikkeling aantal straatparkeerplaatsen in centrum 2009-2014

parkeersector	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2.123	2.063	2.090	2.027	2.026	1.946
2	980	915	888	888	701	671
3	747	611	634	644	551	536
4	1.331	1.331	1.331	1.290	1.238	1.238
5	263	263	263	241	231	171
6	2.183	2.183	2.183	2.139	2.089	2.069
12	2.333	2.071	2.081	2.081	1.708	1.705
totaal	9.960	9.438	9.470	9.310	8.544	8.336

bron: Overzichten ontvangen van de afdeling Parkeervoorzieningen, 22 januari 2015.

Op basis van de gegevens in tabel 4-9 kan worden geconcludeerd dat het aantal parkeerplaatsen in 2014 met 16,3% is afgenomen ten opzichte van de situatie in 2009. De behaalde reductie past in de trend om uiteindelijk 30% vermindering van het

aantal parkeerplaatsen in 2020 te halen. De rekenkamer stelt vast dat de reductie van het aantal parkeerplaatsen op straat vooralsnog conform planning lijkt te verlopen.

4-3-4 parkeervoorzieningen bewoners en werknemers

Het is niet vast te stellen of de maatregel om voldoende parkeervoorzieningen op eigen terrein te realiseren voor bewoners en werknemers uitgevoerd is.

Een volgende maatregel is de realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein. De gemeente wil deze doelstelling bereiken door het verlenen van een bouw-/omgevingsvergunning voor nieuwbouwwontwikkelingen en een parkeereis te stellen. In principe moet de gemeentelijke parkeereis op eigen terrein gerealiseerd worden, op basis van de parkeernormen uit de bouwverordening.⁶⁷ De nadere uitwerking hiervan is verwerkt in de herziening van de parkeernormen, die eerder in hoofdstuk 2 is behandeld. De parkeernormen voor woonfuncties zijn in Rotterdam naar beneden bijgesteld, wat ook geldt ook voor het centrumgebied (gebiedssector 1).

De rekenkamer concludeert dat het niet vast te stellen is in welke mate de realisatie van voldoende parkeervoorzieningen voor bewoners en werknemers op eigen terrein heeft plaatsgevonden. Dit komt doordat deze maatregel niet meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd. De gemeente heeft zelf ook geen inzicht in de voortgang van de implementatie van deze maatregel.

4-3-5 beperking uitgifte parkeervergunningen op openbare weg

In de periode 2009-2014 is het aantal uitgegeven parkeervergunningen in de binnenstad met ongeveer een vijfde afgenomen. Daarmee lijkt de maatregel uitgevoerd te worden, maar of dit in voldoende mate is, is vanwege het ontbreken van een streefcijfer niet vast te stellen.

Deze maatregel betreft het beperken van de ruimte voor het uitgeven van parkeervergunningen op de openbare weg. Parkeervergunningen worden uitgegeven voor een specifieke parkeersector (met uitzondering van parkeervergunningen voor enkele doelgroepen). Per parkeersector wordt een maximum aan uit te geven parkeervergunningen ingesteld (zogenoeten parkeervergunningplafond). Afhankelijk van het aantal parkeerplaatsen in een parkeersector en van gegevens over de parkeerdruk wordt het maximum bijgesteld. In bijlage 4 is een overzicht van de vergunningenplafonds voor het centrum opgenomen (van toepassing tot eind 2014).

De rekenkamer heeft de uitgegeven parkeervergunningen voor het centrum in de periode 2009-2014, uitgesplitst in bedrijfs- en bewonersvergunningen, opgevraagd bij het cluster Stadsbeheer. In onderstaande tabellen 4-10 en 4-11 zijn deze overzichten opgenomen.

⁶⁷ In situaties waarin dit tot onoverkomelijke problemen leidt, kan een beroep worden gedaan op de vrijstellingsbepalingen. Deze vrijstellingsbepalingen zijn vastgelegd in het voorstel voor herijking van de parkeernormen voor woonfuncties en niet-woonfuncties en het aanpassen van de afkoopregeling bouwwontwikkelingen (raadsstuk 2012-2529).

tabel 4-10: aantal uitgegeven bedrijfsvergunningen, 2009-2014

parkeersector	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	1.147	1.179	1.035	1.014	967	972
2	638	637	550	553	525	469
3	515	513	417	429	403	386
4+5	885	881	753	782	724	712
5+6	835	824	720	738	728	727
12	2.128	2.116	1.862	1.839	1.881	1.840
totaal	6.180	6.150	5.337	5.355	5.228	5.106

bron: Overzichten ontvangen van afdeling Parkeervoorzieningen, 10 februari 2015.

tabel 4-11: ontwikkeling bewonersvergunningen 2009-2014

parkeersector	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	1.799	1.756	1.496	1.454	1.459	1.424
2	629	647	552	521	511	504
3	487	490	339	338	360	340
4+5	1.042	1.001	814	855	832	795
5+6	2.384	2.409	1.945	1.892	1.861	1.860
12	544	543	436	438	421	432
totaal	6.885	6.846	5.582	5.498	5.444	5.355

bron: Overzichten ontvangen van afdeling Parkeervoorzieningen, 10 februari 2015.

Uit de tabellen blijkt dat het aantal uitgegeven parkeervergunningen in het centrum in de afgelopen jaren is afgenomen. De bedrijfsvergunningen zijn in de periode 2009-2014 met 21% afgenomen. De bewonersvergunningen zijn in dezelfde periode met 22% gereduceerd. De rekenkamer constateert dat deze afname van het aantal uitgegeven parkeervergunningen past bij de maatregel om de uitgifte van parkeervergunningen op de openbare weg in te perken. Hoewel de percentages van 21 en 22 substantieel zijn, is strikt genomen niet vast te stellen of de maatregel in voldoende mate is uitgevoerd. De gemeente heeft immers niet vooraf aangegeven hoe groot de beperking in de uitgifte moet zijn. Dat de gemeente hier geen beeld van wil hebben, blijkt ook uit het feit dat zij niet periodiek de ontwikkeling van het aantal uitgegeven parkeervergunningen monitort. ⁶⁸

4-3-6 minimum aan parkeren op eigen terrein voor bedrijven

Het is niet vast te stellen of een minimum aan parkeren op eigen terrein door bedrijven, is gerealiseerd. De maatregel om bedrijven de mogelijkheid te geven om parkeervoorzieningen op P+R terreinen in te kopen is niet uitgevoerd.

⁶⁸ De rekenkamer doet deze constatering, omdat de totaalbestanden speciaal op haar verzoek uit het administratiesysteem gehaald moesten worden. Dit duurde enkele weken.

Een laatste maatregel is de realisatie van een minimum aan parkeren op eigen terrein door bedrijven. Daarnaast kunnen bedrijven parkeervoorzieningen op P+R-terreinen inkopen voor werknemers.

Zoals eerder in hoofdstuk 2 is toegelicht, geldt in het centrum sinds de wijziging van de parkeernormen dat er voor niet-woonfuncties (bedrijven) alleen maximumnormen worden gesteld. Hierbij is het zogenoemde bezoekersdeel uit de norm gehaald. Of daarmee ook het parkeren op eigen terrein is geminimaliseerd, is niet vast te stellen. De gemeente heeft dit namelijk niet gekwantificeerd. De gemeente heeft ook geen inzicht in de voortgang van de implementatie van deze maatregel.

Met betrekking tot de inkoop van parkeervoorzieningen op P+R-terreinen voor werknemers heeft het cluster Stadsontwikkeling aangegeven dat dit een beleidsvoornemen was en nog niet is geëffectueerd.⁶⁹

4-4 **gewenst effect: van straatparkeren naar garageparkeren**

De gemeente heeft geen inzicht in de mate waarin de maatregelen van de 'Citylounge bereikt' bijdragen aan een verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren. De gemeente heeft geen inzicht in de ontwikkeling van de parkeerdruk op straat door het ontbreken van periodieke parkeertellingen. Ook heeft zij alleen de beschikking over de bezettingspercentages van gemeentelijke garages. Deze laatste lopen achter op de oorspronkelijke prognoses, waardoor – volgens de eigen beleidsveronderstellingen – de door het college gewenste verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren in mindere mate zal worden gerealiseerd.

4-4-1 **vooraf**

Een beoogd effect van de hiervoor geschetste maatregelen is een verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren. Weliswaar zijn de tariefsverschillen tussen straatparkeren en garageparkeren in de afgelopen vijf jaar weinig veranderd, de reductie van het aantal straatparkeerplaatsen loopt op schema. Ook zijn er meer parkeerplaatsen in P+W-garages gerealiseerd dan gepland. De vraag is of daarmee ook een verschuiving van straat- naar garageparkeren heeft plaatsgevonden. Om toch een beeld hiervan te krijgen, beschrijft de rekenkamer de ontwikkeling van de parkeerdruk in de laatste jaren aan de hand van de beschikbare gegevens. Daarnaast is ook gekeken naar de bezettingcijfers van de parkeergarages.

4-4-2 **ontwikkeling parkeerdruk binnenstad**

parkeerdruk binnenstad in 2007

In het algemeen is een werkmiddag in de Rotterdamse binnenstad het drukste moment van de week. In 2007 was gemiddeld 67% van het openbare parkeeraanbod bezet, zo staat in een rapport van Goudappel Coffeng.⁷⁰ Volgens de auteurs van dat rapport betekent dat in de binnenstad nog (ruim) voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn, waardoor gebruikers relatief eenvoudig een parkeerplaats kunnen vinden. Er waren tussen de binnenstadskwartieren wel verschillen in de bezettingsgraad.

⁶⁹ Reactie van het cluster Stadsontwikkeling op vragen rekenkamer, 22 januari 2015.

⁷⁰ Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad', augustus 2008.

parkeerdruk in centrum in 2012

De meest recente parkeertellingen in het centrum zijn van 2012. Andere parkeertellingen kon de gemeente niet verstrekken en recentere parkeertellingen zijn ook niet beschikbaar. De parkeersectoren komen zoals eerder vermeld qua omvang niet exact overeen met de eerder genoemde binnenstadskwartieren, maar dekken het hele gebied wel zo volledig mogelijk af. De parkeerdruk, zoals in 2012 gemeten in de verschillende parkeersectoren die zich in het centrum bevinden, is opgenomen in tabel 4-12.

tabel 4-12: parkeerdruk in centrum (2012)

parkeersector	gemiddelde parkeerdruk per parkeersector	
	overdag	avond
1	80%	nb*
2	74%	51%
3	81%	80%
4	76%	nb
5	85%	nb
6	77%	nb
12	77%	nb
gemiddelde parkeerdruk in centrum	79%	66%

bron: Parkeertellingen in centrum 2012, aangeleverd door de gemeente.

*nb= niet bekend

Uit tabel 4-12 kan ter indicatie de gemiddelde parkeerdruk in het centrum worden afgeleid. De gemiddelde parkeerdruk op een werkdag is 79% en heeft alleen betrekking op het straatparkeren. Een vergelijking met de parkeerdruk binnenstad in 2007 kan echter niet worden gemaakt. De parkeerdruk in 2007 die in het rapport van Goudappel Coffeng is gebruikt, is namelijk gebaseerd op zowel het openbare parkeeraanbod op straat als in de openbare garages. Door het ontbreken van periodieke tellingen van de parkeerdruk, heeft de gemeente dus geen inzicht in de ontwikkeling van de parkeerdruk.

4-4-3 bezetting parkeergarages

De rekenkamer heeft bij de gemeente de bezettingscijfers van de gemeentelijke garages opgevraagd, zowel de oorspronkelijke prognoses als de gerealiseerde prognoses, opgevraagd. Op het moment van schrijven, heeft de rekenkamer deze nog niet volledig ontvangen. Daar komt bij dat de gemeente alleen de beschikking heeft over gegevens over de eigen garages en niet over de commerciële garages. Het is daarom niet vast te stellen of er een verschuiving heeft plaatsgevonden van straatparkeren naar garageparkeren.

Niettemin heeft het college reeds eerder in de rapportage 'Doorkijk parkeersector'⁷¹ en daarop volgende rapportages over de parkeersector (zie hoofdstuk 5) richting de raad aangegeven dat de omzet uit kort parkeren in de gemeente achterblijft bij de

⁷¹ College van B en W, 'Rapportage doorkijk parkeersector', 29 maart 2011.

prognoses). In verband met de tegenvallende omzetcijfers is in de meerjarenbegroting van de gemeente een hogere onttrekking van en dotatie aan het Parkeerfonds begroot.

In een brief aan de raad⁷² benoemt het college enkele specifieke oorzaken per parkeergarage van de achterblijvende bezetting. Voorbeelden zijn:

- achterblijvende vraag naar abonnementen doordat aan bewoners uit de omgeving in strijd met eerdere verwachtingen parkeervergunningen worden toegekend;
- niet doorgaan van gebiedsontwikkelingsprojecten;
- bedrijfsruimtes in de parkeergarage zijn nog niet verhuurd.

Behalve specifieke problemen van garages is er volgens betrokken ambtenaren een aantal generieke oorzaken van de achterblijvende omzetten, die voor alle openbare garages in de binnenstad gelden.⁷³

- de temporisering van de verdichting van de binnenstad, waardoor er minder vraag is naar parkeren;
- grote klanten die minder parkeerplaatsen gebruiken (en meer maatwerk verlangen) dan verwacht, o.a. ook door introductie van het nieuwe werken;
- te ruime minimum parkeernormen in de binnenstad, waardoor in het verleden vaak te veel parkeerplaatsen 'op eigen terrein' werden aangelegd. Inmiddels zijn maximum parkeernormen in de binnenstad ingevoerd (zie hoofdstuk 2).
- bezoekers van de binnenstad wordt een goedkoper alternatief geboden in de vorm van de P+R-locaties.

Samenvattend is er volgens de betrokken ambtenaren op dit moment een te ruim aanbod aan parkeerplaatsen bij een te lage vraag.

De tegenvallende bezettingscijfers van de garages hebben niet alleen een negatief effect op de begroting van de gemeente. Doordat de parkeergarages minder dan verwacht worden gebruikt, zal volgens de eigen beleidsveronderstellingen – en uitgaande van een min of meer stabiele parkeerdruk op straat – ook de door het college gewenste verschuiving van straatparkeren naar garageparkeren in mindere mate worden gerealiseerd.

beschikbaarheid van gegevens en dossiervorming

De rekenkamer heeft bij het cluster Stadsontwikkeling om de oorspronkelijke prognoses van de bezetting van de garages gevraagd. Na ongeveer 1,5 maand was het het cluster niet gelukt de gegevens aan te leveren, zodat deze niet in de voorliggende nota konden worden opgenomen. De rekenkamer kon niet alleen deze gegevens niet gebruiken. Zoals uit hoofdstuk 3 bleek zijn veel parkeerdruktellingen op basis waarvan besloten is tot invoering van betaald parkeren, niet meer beschikbaar. Ook (voormalige) deelgemeentelijke documenten bleken onvindbaar, zoals de evaluatie van een pilot inzake grensvergunningen.

De moeilijke beschikbaarheid van deze stukken, lijkt niet op zichzelf te staan. Begin vorig jaar verscheen in Metro een aantal artikelen over de zogenoemde parkeereiscontracten. Deze overeenkomsten kunnen op grond van de Bouwverordening (artikel 5.2.30, vierde lid) met ontwikkelaars worden gesloten, wanneer zij niet in staat zijn de gemeentelijke parkeereis op eigen

⁷² Brief van het college aan commissie EHMV, inzake 'follow up parkeren', 6 juli 2011.

⁷³ Ambtelijk interview, 16 september 2014.

terrein te realiseren. Door het aangaan van zo'n overeenkomst neemt de ontwikkelaar de verplichting op zich om een compensatiesom te betalen en neemt de gemeente de verplichting op zich om in een periode van tien jaar en binnen een straal van 750 meter het aantal afgekochte parkeerplaatsen te realiseren. Als de gemeente Rotterdam in de periode van tien jaar niet in staat is om het vastgelegde aantal parkeerplaatsen te realiseren, heeft de indiener recht op een terugvordering van een derde deel van de afkoopsom. Gelet op de mogelijke financiële rechten die aan dergelijke overeenkomsten zijn verbonden, is het cruciaal dat zulke overeenkomsten binnen de gemeente ten minste tien jaar toegankelijk en bewaard blijven. In april 2014 bleek dat van de 138 contracten 104 rechtsgeldige exemplaren bij de gemeente terug te vinden waren.⁷⁴ Daarmee was het dossier van 34 contracten niet op orde.

Ook in een ander onderzoek liep de rekenkamer tegen ontbrekende dossiers aan. In oktober 2013 publiceerde de rekenkamer haar onderzoek naar de onderwijshuisvesting, 'Onderhoud in de steigers'. Een van de hoofdconclusies was dat er ten aanzien van het onderhoud van schoolgebouwen er sprake was van 'een zeer gebrekkige dossiervorming binnen de gemeente.' Dossiers waren fragmentarisch verspreid binnen de gemeente, niet volledig of deels kwijtgeraakt.

Dit alles wekt bij de rekenkamer twijfels over de kwaliteit van de dossiervorming en het archiefbeheer binnen de gemeente Rotterdam. De rekenkamer zal daarom dit onderwerp – dan wel in bredere zin, informatiebeheer – expliciet meenemen in haar overwegingen voor het onderzoeksprogramma 2016.

⁷⁴ Beantwoording door college van vragen van raad inzake afkoop van parkeereis bij bouwvergunningen, 22 april 2014.

5 kosten en baten parkeerbeleid

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Heeft de gemeente voldoende inzicht in de kosten en opbrengsten van de invoering van betaald parkeren en eventuele andere instrumenten? Zo ja, hoe verhouden de kosten en opbrengsten zich tot elkaar?

In de voorgaande hoofdstukken is reeds aandacht besteed aan de maatschappelijke effecten van betaald parkeren (parkeerdruk). In dit hoofdstuk ligt de focus op de financiële kosten en baten en de kosteneffectiviteit van betaald parkeren. In paragraaf 5-2 worden de normen voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag geformuleerd. In paragraaf 5-3 is in kaart gebracht in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de kosten en opbrengsten van de parkeersector en hoe deze kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden. In paragraaf 5-4 wordt ingegaan op overzichten van uitsplitsingen van kosten en opbrengsten van parkeren (bijvoorbeeld per parkeersector), waar de gemeente over beschikt.

5-2 normen

Om het instrument betaald parkeren op straat kosteneffectief in te zetten, moet de gemeente volgens de rekenkamer in ieder geval inzicht hebben in de kosten van de inzet van mensen en middelen en de resultaten van deze inzet. Omdat betaald parkeren op straat en in garages verschillende instrumenten zijn (wat betreft doelgroepen, tarieven en wijze van handhaving) verwacht de rekenkamer dat de gemeente dit inzicht heeft voor de gehele parkeersector en afzonderlijk voor betaald parkeren op straat en in garages. De rekenkamer verwacht dat de gemeente beschikt over overzichten van de baten en lasten van de parkeersector die zo goed mogelijk de werkelijke baten en lasten benaderen.

Verschillende afdelingen van de gemeente worden ingezet voor betaald parkeren. Hiervoor worden kosten doorbelast aan het product parkeren. De rekenkamer verwacht dat de wijze van doorbelasting bij kan dragen aan een kosteneffectieve inzet van mensen en middelen. Tevens verwacht de rekenkamer dat de gemeente, om inzicht te krijgen in de kosteneffectieve inzet van betaald parkeren op straat, ook uitsplitsingen maakt van de baten en lasten van betaald parkeren op straat (bijvoorbeeld per parkeersector).

De rekenkamer verwacht dus dat de gemeente inzicht heeft in de kosteneffectiviteit van betaald parkeren, maar heeft geen oordeel over wat een kosteneffectieve verhouding zou moeten zijn. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- De gemeenteraad heeft geen normen bepaald voor een juiste verhouding tussen de financiële baten en lasten en de maatschappelijke effecten van betaald parkeren.

- Het positief financiële resultaat van parkeren op straat wordt door de gemeente onder andere ingezet voor het dekken van de (tijdelijke) exploitatietekorten van parkeergarages. De maatschappelijke effecten van de bouw van deze parkeergarages blijven in dit onderzoek echter buiten beschouwing, waarin de focus vooral ligt op betaald parkeren op straat.
- Benchmarkgegevens van de financiële baten en lasten en de maatschappelijke effecten van het parkeerbeleid in Rotterdam en andere gemeenten zijn niet beschikbaar.

In de eerder aangehaalde motie-Van den Born (zie paragraaf 2-2-4) is wel bepaald dat inkomsten vanuit betaald parkeren uitsluitend mogen worden aangewend ter dekking van investeringen in parkeervoorzieningen en ter dekking van de exploitatie van parkeervoorzieningen en de dienst Stadstoezicht (nu Stadsbeheer). In een brief van 18 oktober 2011 aan de gemeenteraad wordt nader toegelicht hoe het college uitvoering geeft aan deze motie.⁷⁵ Volgens het college:

- was de toerekening lasten van handhaving voor 2011 aan parkeren in de begroting niet reëel, waardoor aan het einde van het jaar een verrekening van lasten plaatsvond. In 2011 is de toerekening van lasten op een reëel niveau gebracht, waardoor geen verdere verrekening aan het einde van het jaar tussen begrotingsproducten meer nodig was;⁷⁶
- wordt het resultaat van het product parkeren toegevoegd aan de algemene middelen ter dekking van de exploitatie van de overige producten van de voormalige dienst stadstoezicht. Van de overige producten van stadstoezicht kende met name het product handhaven wet- en regelgeving een groot negatief saldo.

In de brief merkt het college verder op:

‘Het college is zich er van bewust dat meer maatregelen in de parkeersector worden genomen dan voor de financiële situatie in de parkeersector in enge zin strikt noodzakelijk is. Het college acht dit een verantwoorde keuze om de volgende redenen:

- *de moeilijke financiële situatie van de gemeente rechtvaardigt dat parkeerinkomsten komende jaren binnen de kaders van de motie van den Born expliciet worden aangewend voor de negatieve saldi van andere STZ (Stadstoezicht) producten. In het verleden is dit ook gebeurd al was dat toen het gevolg van een toevallig resultaat achteraf en niet als gevolg van een berekening vooraf;*
- *de neerwaartse trend van het parkeerbonds wordt afgeremd, zodat a) op de lange termijn het parkeerbonds boven nul zal blijven en b) een beperkte buffer kan ontstaan om de ontwikkelingen in de parkeersector op te kunnen vangen.*

Voor de periode tot 2015 is in de begroting gerekend met een bijdrage van parkeren aan andere STZ producten. Het afzien of beperken hiervan zou daardoor automatisch tot een tekort in de begroting leiden. In 2015 kan een nadere afweging plaatsvinden, waarbij het geheel van tarieven, andere STZ producten en parkeerbonds opnieuw wordt bekeken, afhankelijk van de ontwikkeling van de parkeeropbrengsten. Ook de oorspronkelijke inleg/IFR (Investeringsfonds Rotterdam) van € 24 miljoen aan het parkeerbonds kan daarbij in oegenschouw genomen worden.’

⁷⁵ Brief college van burgemeester en wethouders, Vervolg doorkijk parkeersector, 18 oktober 2011.

⁷⁶ Dit wordt nader toegelicht in een brief van het college aan de commissie EHMV van 14 juni 2012.

Op verzoek van de gemeenteraad⁷⁷ licht het college in de Kaderbrief 2013⁷⁸ opnieuw toe hoe de motie-Van den Born de komende jaren wordt uitgevoerd. Hierbij werd het eerder ingenomen standpunt bevestigd: 'Het college heeft besloten om motie Van den Born de komende jaren als volgt uit te voeren. Het resultaat van parkeren zal ten eerste ter dekking van ontwikkelingen in de parkeersector worden gebruikt. Het resterende resultaat komt ten goede aan de algemene middelen ter dekking van de exploitatie van de dienst Stadstoezicht.'

Dit alles brengt de rekenkamer tot de normen en criteria in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen en kosten parkeren

norm	criteria	paragraaf
het college heeft voldoende inzicht in de kosten van de inzet van mensen en middelen voor betaald parkeren en de resultaten van deze inzet	• het college stelt voldoende gedetailleerde overzichten op van de baten en lasten van de gehele parkeersector en afzonderlijk voor betaald parkeren op straat	5-3
	• de overzichten van de baten en lasten van de parkeersector benaderen zo goed mogelijk de werkelijke baten en lasten	5-3
	• de doorbelasting van kosten aan parkeren draagt bij aan een kosteneffectieve inzet van mensen en middelen	5-3
	• het college maakt splitsingen van de kosten en baten van betaald parkeren op straat; bijvoorbeeld per parkeersector	5-4
inkomsten vanuit betaald parkeren mogen uitsluitend worden aangewend ter dekking van investeringen in parkeervoorzieningen en ter dekking van de exploitatie van parkeervoorzieningen en de dienst Stadstoezicht ⁷⁹	• de som van de baten en lasten van parkeren en de overige producten van de voormalige dienst Stadstoezicht is kleiner dan € 0.	5-3

5-3 financiële kosten en baten totale parkeersector

De inkomsten uit de parkeersector worden aangewend ter dekking van investeringen in parkeervoorzieningen, ter dekking van de exploitatie van parkeervoorzieningen en ter dekking van tekorten bij de voormalige dienst Stadstoezicht. Sinds de motie Van den Born is het takenpakket van deze voormalige dienst echter met veel handhavingstaken uitgebreid die niet primair betrekking hebben op parkeren. Baten uit betaald straatparkeren worden daarmee feitelijk gebruikt voor kosten van handhaving in het veiligheidsbeleid.

⁷⁷ Toezegging EHMV 11098; 'De wethouder komt in januari/februari 2012 met een nader voorstel over de wijze waarop de motie Van den Born inzake het parkeerbeleid de komende jaren kan worden uitgevoerd waarbij ingegaan zal worden op de toerekening van alle kosten van parkeren die bij Stadstoezicht worden gemaakt.

⁷⁸ Kaderbrief 2013, 12 juni 2012, p. 10.

⁷⁹ Motie-Van den Born (2003).

Het college heeft onvoldoende inzicht in de kosten en de baten van de inzet van mensen en middelen in de parkeersector. Het college stelt rapportages op van de baten en lasten van de gehele parkeersector en afzonderlijk voor parkeergarages. Een toezegging van het vorige college aan de raad om gedurende de collegeperiode twee keer per jaar te komen met actuele financiële cijfers over de parkeersector, is grotendeels, maar niet volledig, nagekomen. Vanwege het ontbreken van actuele prognoses van alle financiële effecten en maatregelen, is niet met zekerheid te zeggen in welke mate het resultaat van het product parkeren zich zal ontwikkelen zoals verwacht in 2011. Wel is duidelijk dat de in 2011 geprognoseerde verwachte opbrengsten achterblijven.

De rapportages over de parkeersector zijn onvoldoende gedetailleerd. Er mist een nadere uitsplitsing van kosten en opbrengsten en een analyse van de oorzaken van een toename of afname van kosten en opbrengsten. Het is verder weinig plausibel dat de kosten van bepaalde afdelingen voor parkeren, volgens deze rapportages, een goede benadering zijn van de werkelijke kosten. Bovendien is er geen relatie tussen de doorbelasting van kosten door deze afdelingen en de prestaties van de betreffende afdelingen. Deze wijze van doorbelasting van kosten stimuleert niet een kosteneffectieve inzet van mensen en middelen. Verder zijn naheffingen van parkeerbelasting niet toegerekend aan het product parkeren en zijn de doorbelaste kosten van handhaving hoger dan de werkelijke kosten. Al met al is het positieve resultaat van de parkeersector daarmee waarschijnlijk hoger dan door het college is gerapporteerd.

5-3-1 begroting en jaarrekening

In de productbegroting⁸⁰ wordt op een hoog abstractieniveau inzicht gegeven in de baten en lasten van parkeren. Uit deze begroting zijn voor betaald parkeren drie producten opgesteld: parkeren, maatschappelijk vastgoed en stedelijke bereikbaarheid. Onder het product parkeren (voorheen: exploitatie en beheer parkeervoorzieningen) vallen de baten en lasten van de exploitatie van parkeergarages en betaald parkeren op straat. Ook worden hier bepaalde toevoegingen aan en onttrekkingen uit bestemmingsreserves geboekt. Met name de onttrekkingen uit en dotaties aan de bestemmingsreserve parkeerfonds nieuwe stijl zijn substantieel (zie tabel 5-3 even verderop).

parkeerfonds nieuwe stijl⁸¹

Het parkeerfonds nieuwe stijl is een bestemmingsreserve die wordt gebruikt voor het dekken van tekorten op de exploitatie van een aantal recent door de gemeente gebouwde garages in het kader van het Bouw- en Investeringsprogramma Stallen en Parkeren. Ook kosten voor garages die nog in aanbouw of ontwikkeling zijn komen ten laste van het parkeerfonds.

Het gaat onder andere om de garages Veranda, Terwenakker, Museumpark, P+R Kralingse Zoom, Grote Markt en Insulindeplein.⁸² Omdat deze garages niet bij de aanvang kostendekkend

⁸⁰ De productbegroting 2014 is bedoeld als intern sturingsinstrument voor het college en als verantwoordingsdocument van het ambtelijk apparaat aan het college. Producten zijn eenheden waarin de programma's van de begroting zijn onderverdeeld (artikel 66, Besluit Begroting en Verantwoording). In de productbegroting is een meerjarig overzicht van baten en lasten opgenomen, waarin ook de realisatie van het laatste jaar is opgenomen.

⁸¹ Gemeente Rotterdam, 'Vorming parkeerfonds nieuwe stijl en financiële onderbouwing van het bouw –en investeringsprogramma stallen en parkeren', raadsvoorstel 5 september 2006.

⁸² Het te realiseren programma bestond aanvankelijk uit in totaal zestien garages met in totaal ca. 8.000 plaatsen in de periode 2006-2010. Het gaat hier om acht bezoekersgarages, zes wijkstallingsgarages en twee P+R-garages.

geëxploiteerd kunnen worden, kan de onrendabele top jaarlijks bij het parkeerfonds worden gedeclareerd. Bij de oprichting van het fonds in 2006 is € 24 miljoen door de raad beschikbaar gesteld in de vorm van een bestemmingsreserve. Dit bedrag wordt jaarlijks aangevuld middels een dotatie vanuit het product parkeren. In de eerste jaren wanneer alle garages in exploitatie zijn, neemt het saldo van het fonds af. Op de lange termijn neemt het saldo van fonds weer toe, omdat de gemeente verwacht dat de garages rendabel worden. Naast de garages worden ook middelen uitgekeerd ten behoeve van het fietsparkeren. Verreweg het grootste deel van het geld gaat naar de garages.

Voordat het parkeerfonds nieuwe stijl bestond, was er ook een parkeerfonds, dat oorspronkelijk werd gebruikt voor de afwikkeling van parkeereiscontracten (zie paragraaf 4-4-3), maar later ook voor de bouw van parkeergarages, P+R-terreinen, fietsparkeerplekken en onderzoek. De bevoegdheid om bestedingen uit dit fonds te doen lag bij de gemeenteraad (bij het parkeerfonds nieuwe stijl ligt deze verantwoordelijkheid bij het college). Dit fonds is opgeheven bij de oprichting van het parkeerfonds nieuwe stijl.

Onder het product maatschappelijk vastgoed vallen (onder andere) de kosten van de vastgoedexploitatie van parkeergarages. Deze worden doorbelast aan het product parkeren.⁸³

Ten slotte is er het product stedelijke bereikbaarheid. Op dit product worden onder andere de kosten van beleidsactiviteiten geboekt. Het gaat hierbij niet alleen om het beleid inzake parkeren, maar ook om autobereikbaarheid en algemene planvorming voor verkeersproblematiek. Deze kosten worden niet toegerekend aan het product parkeren.

In de productbegrotingen tot en met 2014 werd nog een andere indeling van producten gehanteerd. De verschillen met de productbegroting 2015 worden in tabel 5-2 weergegeven.

tabel 5-2: voor parkeren relevante producten uit productbegrotingen

programma	aandachts-gebieden	2010-2014	2015 e.v.	bat en Lasten 2015 (mln.) ⁸⁴
verkeer en vervoer	beleidsactiviteiten	investeren in	stedelijke	bat en: 0
	omtrek parkeren	parkeren	bereikbaarheid	lasten: € 21,1
verkeer en vervoer	exploitatie en	exploitatie en	parkeren	bat en: € 65,2
	beheer parkeren	beheer parkeren		lasten: € 61,1
ruimtelijke	exploitatie en	exploitatie	maatschappelijk	bat en: € 44,3
ontwikkeling	beheer casco	vastgoed niet-	vastgoed	lasten: € 57,7
	parkeergarages	MPRV ⁸⁵		

bron: Cluster Stadsontwikkeling.

⁸³ Aangezien in dit onderzoek de focus ligt op de kosten van betaald parkeren op straat is niet onderzocht in hoeverre de doorbelasting van kosten van parkeergarages aan het product parkeren juist en volledig is.

⁸⁴ Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2015'.

⁸⁵ Meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed. Het MPRV schetst het meerjarig perspectief van de Rotterdamse vastgoedportefeuille. Het ging hierbij om het commercieel vastgoed van de gemeente, niet het maatschappelijk vastgoed.

Voor betaald parkeren op straat is vooral het product parkeren relevant. Op dit product worden namelijk alle kosten en opbrengsten verantwoord die samenhangen met parkeren, met uitzondering van de kosten van beleidsactiviteiten. De kosten van beleidsactiviteiten die specifiek voor parkeren worden ondernomen zijn namelijk moeilijk afzonderlijk te kwantificeren. In tabel 5-3 zijn voor het product parkeren de baten en lasten weergegeven.

tabel 5-3: product parkeren in meerjarenbegroting 2015 (bedragen x € 1.000)

baten en lasten (meerjarenraming)	rekening	begroting	begroting	raming	raming	raming
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
totaal baten	62.170	62.411	65.234	67.433	67.433	67.433
opbrengsten derden	62.170	62.411	65.234	67.433	67.433	67.433
totaal lasten	52.424	62.140	61.098	59.623	60.210	57.581
apparaatslasten	8.256	6.405	6.548	6.538	6.538	6.538
interne lasten	33.577	38.313	32.510	32.491	32.468	32.450
programmalasten	10.591	17.422	22.040	20.594	21.204	18.593
saldo voor reserveringen	9.746	271	4.136	7.810	7.223	9.852
onttrekking aan reserves	13.335	17.802	18.021	16.748	17.356	14.745
aanloop verlies en frictie	2.000					
bestemmingsreserve						
deelgemeenten		30				
bestemmingsreserve Krimp	19					
bestemmingsreserve Parkeren						
gebieden			30	30	30	30
parkeerbonds nieuwe stijl	11.316	17.772	17.991	16.718	17.326	14.715
toevoeging aan reserves	13.519	12.060	12.060	12.060	12.060	12.060
parkeerbonds nieuwe stijl	13.519	12.060	12.060	12.060	12.060	12.060
saldo na reserveringen	9.562	6.013	10.097	12.498	12.519	12.537

bron: Meerjarenbegroting 2015, gemeente Rotterdam.

Het verschil tussen de werkelijke kosten in 2013 (€ 52,4 mln.) en de begrote kosten in 2014 (€ 62,1 mln.) wordt volgens een ambtelijk medewerker van afdeling Stadsbeheer⁸⁶ onder andere veroorzaakt door:

- een daling van de apparaatslasten in 2014 door invoering van beheer op afstand in de gemeentelijke parkeergarages en P+R-voorzieningen (effect: € 3 mln). Sindsdien is er geen permanent toezicht meer aanwezig, maar wordt toezicht gehouden vanuit een centrale meldkamer (met gebruikmaking van camerabeelden en intercom) in combinatie met mobiele teams en fysieke aanwezigheid op piekmomenten;

⁸⁶ Ambtelijke reactie op vragen van de rekenkamer, 29 januari, 17 en 23 februari 2015.

- lagere schoonmaakkosten in 2013 ten opzichte van de begroting 2014 (effect € 0,8 mln.);
 - de opening van de garages Kralingse Zoom en Kruisplein (effect: € 4,3 mln.). Voor deze garages wordt huur betaald aan de dienst Stadsontwikkeling;
 - in 2013 zijn minder kosten voor onderhoud van parkeermeters gemaakt in verband met de vervanging door nieuwe automaten (effect: € 1,6 mln.);
 - een eenmalige extra afschrijving op parkeerautomaten van € 1,4 mln. in 2014;
 - de kapitaallasten zijn vanaf 2014 te hoog begroot (effect: € 2,7 mln. doordat een eenmalige afschrijving abusievelijk in de meerjarenbegroting is opgenomen).
- Dit alles moet betekenen dat de werkelijke kosten in 2014 lager zullen uitvallen dan de begrote kosten.

Het verschil tussen de programmalasten en interne lasten in de begroting 2014 en 2015 wordt veroorzaakt door een andere indeling van kosten vanaf 2015.

5-3-2 bestemming resultaat parkeersector

De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de inkomsten uit de parkeersector in 2013 zijn besteed conform de motie-Van den Born (en de latere toelichtingen door het college op de uitvoering van deze motie). Uit tabel 5-4 blijkt dat het positieve saldo van het product parkeren na reserveringen in 2013 € 9,6 mln. bedraagt. De overige begrotingsproducten van de voormalige dienst Stadstoezicht zijn beheer markten en handhaven wet –en regelgeving.⁸⁷ Het resultaat van alle producten van de voormalige dienst Stadstoezicht samen was in 2013 (veel) kleiner dan € 0.⁸⁸

tabel 5-4: resultaat producten Stadsbeheer (voorheen Stadstoezicht) 2013 (in € mln.)

product	resultaat
beheer markten	-1
handhaven wet en regelgeving	-36,6
parkeren	+9,6
saldo	-28,1

bron: Meerjarenbegroting 2015.

De exploitatie van en investeringen in parkeervoorzieningen zijn onderdeel van het product parkeren. Het resterende resultaat van parkeren wordt volledig aangewend voor de dekking van het negatieve resultaat op het product handhaven wet–en regelgeving van de dienst Stadstoezicht. De inkomsten uit de parkeersector worden in 2013 dus besteed conform de motie-Van den Born (en de latere toelichtingen door het college op de uitvoering van deze motie).

Wel merkt de rekenkamer op dat ten tijde van de motie-Van den Born het takenpakket en de omvang van de toenmalige dienst Stadstoezicht anders was dan

⁸⁷ Brief van college aan de commissie EHMV van 14 juni 2012.

⁸⁸ Zoals eerder is opgemerkt zijn de kosten van beleidsactiviteiten geen onderdeel van het resultaat van het product parkeren. Het resultaat van het product waar deze kosten op worden geboekt is ook negatief. Als de kosten van beleidsactiviteiten wel zouden worden doorbelast aan parkeren, zouden de producten van de voormalige dienst Stadstoezicht gezamenlijk een nog groter negatief resultaat hebben.

nu. Vóór 2002 hield Stadstoezicht primair toezicht op de buitenruimte, milieu en parkeren. Meldingen over veiligheid werden via de meldkamer van Stadstoezicht doorgegeven aan de politie. In de collegeperiode 2002-2006 heeft Stadstoezicht er taken bij gekregen, namelijk het signaleren en corrigeren van gedrag dat onveiligheid en overlast veroorzaakt. Er werden dien ten gevolge meer handhavers aangesteld. Door deze taakverbreding en intensiveringen, de lager dan verwachte opbrengsten uit bestuurlijke boetes, heeft het resultaat van de voormalige dienst Stadstoezicht zich ontwikkeld van een tekort van € 3,4 mln. in 2004⁸⁹ tot een tekort van € 28,1 mln. in 2013 (zie tabel 5-4).

De tekorten bij de voormalige dienst Stadstoezicht zouden zonder de parkeerbaten nog groter zijn geweest. Niettemin worden in de praktijk kosten die in het kader van de handhaving in het veiligheidsbeleid (zoals wildplassen, toezicht bij evenementen, hangjongeren) zijn gemaakt, deels gedekt met baten uit het fiscaal straatparkeren. Dat strookt weliswaar met de uitleg die het college over de motie Van den Born aan de raad gaf, maar staat tegelijkertijd in schril contrast met recente media-uitingen die namens de gemeente zijn gedaan. Zo is recent nog aangegeven dat de inkomsten uit de parkeersector slechts worden besteed aan (investeringen in) de parkeersector,⁹⁰ terwijl de inkomsten uit parkeren ook aan andere gemeentelijke taken wordt besteed.

5-3-3 rapportages parkeersector

In 2011 is de rapportage 'Doorkijk parkeersector' opgesteld (zie ook paragraaf 2-2-7).⁹¹ Deze rapportage behandelde het toenmalige parkeerbeleid, de interne taakverdeling met betrekking tot parkeren binnen de gemeente en bevatte een overzicht van de baten en lasten van de parkeersector. Dit laatste overzicht komt overeen met het product parkeren in de begroting van de gemeente. Verder is in de rapportage een prognose opgenomen van enkele ontwikkelingen die het exploitatiesaldo van de parkeersector negatief zouden beïnvloeden. Ten slotte is in de rapportage een aantal maatregelen beschreven die het resultaat van de parkeersector zouden kunnen verbeteren.

Naar aanleiding van deze doorkijk zijn in 2012 en 2013 kwartaalrapportages over de parkeersector opgesteld.⁹² Dit gebeurde naar aanleiding van de toezegging van het college om 'tot het eind van de collegeperiode twee keer per jaar te komen met een parkeerrapportage waarin het totale financiële beeld actueel opgenomen is.'⁹³ In deze rapportages zijn overzichten opgenomen van toevoegingen aan en onttrekkingen uit de bestemmingsreserve parkeerbonds nieuwe stijl en de baten en lasten van de parkeersector. Ook werd in deze rapportages ingegaan op de nakoming van

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag 2004'.

⁹⁰ In het AD/Rotterdams Dagblad van 31 januari 2015 wordt door een woordvoerder van de gemeente gezegd: Het geld dat met parkeren wordt verdiend wordt weer in het parkeren gestopt. Alles wat we overhouden gaat naar het parkeerbonds. Daarmee worden dan weer nieuwe parkeerinvesteringen gedaan.'

⁹¹ Gemeente Rotterdam, Rapportage 'Doorkijk Parkeersector Rotterdam', maart 2011. Besproken in de gemeenteraad op 20 april 2011.

⁹² Het gaat om de viermaandsrapportage parkeersector 2012 (van 7 mei 2012), besproken in de commissie Economie Haven, Milieu en Vervoer (EHMV) op 20 juni 2012; de achtmaandsrapportage parkeersector 2012 (van 22 november 2012), besproken in de commissie EHMV op 6 december 2012; de twaalfmaandsrapportage parkeersector 2012 (van 5 mei 2013), besproken in de commissie EHMV op 26 juni 2013; de achtmaandsrapportage parkeersector 2013 (van 9 oktober 2013), besproken in de commissie EHMV op 27 november 2013.

⁹³ Brief van het college aan de raad, inzake de rapportage 'Doorkijk parkeersector', 29 maart 2011.

parkeereiscontracten door de gemeente en de uitbreiding van betaald parkeren. De exploitatiecijfers van parkeergarages waren een geheime bijlage bij deze rapportages.

De laatste rapportage over de parkeersector was de achtmaandsrapportage 2013. Na deze rapportage zijn geen rapportages meer opgesteld. In 2013 is dus slechts nog één rapportage over de parkeersector opgesteld. De toezegging van het toenmalige college om twee keer per jaar gedurende de collegeperiode te komen met actuele financiële cijfers over de parkeersector, is dus grotendeels, maar niet volledig nagekomen. De rekenkamer heeft de begrote gegevens uit de achtmaandsrapportage 2013 in tabel 5-5 opgenomen, de werkelijke cijfers over 2013 opgevraagd en ook deze in tabel 5-5 opgenomen.

tabel 5-5: rapportage parkeersector 2013 (bedragen x € 1.000)

	werkelijk	begroting / prognose	werkelijk
baten	2012	2013	2013
straatparkeren	49.405	49.001	50.423
garages B&I ⁹⁴			
programma	4.529	4.377	4.825
overige garages	6.669	6.853	6.930
overige (parkeer)baten	3.771	4.186	2.000
verrekening parkeerfonds	10.897	14.498	11.316
<i>totaal</i>	75.271	78.915	75.494
lasten			
exploitatiekosten	42.709	44.389	39.139
verrekening Handhaving	13.362	13.362	13.348
afdracht Parkeerfonds	12.760	13.100	13.519
<i>totaal</i>	68.831	70.851	66.006
saldo	6.440	8.064	9.488⁹⁵

bron: Cluster Stadsbeheer.

Hoewel de rapportage 'Doorkijk parkeersector' en de vier- en achtmaandsrapportages meer informatie geven over de baten en lasten van de parkeersector, is de mate van gedetailleerdheid nog beperkt. De rapportages zijn namelijk op vrij hoog abstractieniveau en geven ten opzichte van het product parkeren in de productbegroting cijfermatig weinig extra inzicht in de kosten en baten van parkeren. Zo mist een nadere uitsplitsing van kosten en opbrengsten en een analyse van de oorzaken van toename of afname van de kosten en opbrengsten. Ook is geen onderscheid gemaakt tussen de lasten voor parkeren op straat en in garages.

⁹⁴ Het betreft de opbrengsten van de parkeergarages die zijn gebouwd in het kader van de Bouw en Investeringsprogramma's.

⁹⁵ Het verschil tussen het resultaat van de baten en lasten voor parkeren in 2013 in tabel 5-3 en tabel 5-5 (€ 9,562mln -/- € 9,488mln = €74.000) wordt gedeeltelijk verklaard door een opbrengst van ongeveer € 10.000 waarvan de rekenkamer niet heeft kunnen achterhalen in welke categorie deze opbrengst viel. Het resterende verschil wordt veroorzaakt door een bedrag i.v.m. de interne lasten rekening 2013 (€ 33,642mln -/- € 33,577mln = € 65.000) veroorzaakt door de pilot gratis fietsstallen en door afrondingsverschillen.

Bovendien ontbreekt in de rapportages een actueel en volledig overzicht van de ontwikkelingen in de parkeersector en de maatregelen van het college. Los van de rapportages over de parkeersector informeert het college de gemeenteraad door middel van brieven wel over de voortgang van bepaalde maatregelen. Er ontbreekt echter een compleet overzicht van alle ontwikkelingen en de maatregelen van het college en de vertaling daarvan in de baten en lasten.

5-3-4 ontwikkelingen parkeersector en maatregelen college

In paragraaf 5-3-3 constateert de rekenkamer dat een compleet en actueel overzicht ontbreekt van de ontwikkelingen in de parkeersector en de maatregelen van het college. De rekenkamer heeft op basis van verschillende brieven van het college zelf een dergelijk overzicht opgesteld (tabel 5-6).

tabel 5-6: prognose effect ontwikkelingen en voorgenomen maatregelen college ter verbetering resultaat parkeersector (bedragen x € 1 mln.)

ontwikkelingen en voorgenomen maatregelen college	prognose 'Doorkijk parkeersector' (2011) ⁹⁶	actuele prognose rekenkamer (indicatief)	toelichting
ontwikkelingen			
hogere stichtingskosten en tegenvallende bezettingscijfers parkeergarages	vanaf 2012 extra jaarlijkse dotatie aan het parkeerfonds van 5,8; vanaf 2016 jaarlijks 4,6	de begrote extra dotaties zijn tussen 2014 en 2016 1,5 lager ⁹⁷	de extra dotatie vanaf 2016 is nog niet opgenomen in de meerjarenbegroting
reductie aantal parkeerplekken in de binnenstad	oplopend tot -3,2 lagere opbrengsten in 2016.	onbekend	tot en met 2014 zijn 1.624 parkeerplekken verwijderd; het is niet duidelijk of dit conform planning is (zie ook hoofdstuk 4)
per 1 jan 2011 halvering tarief bewonersvergunning (van € 9,89 € 5,00)	oplopend tot 3,2 in 2016	geen wijziging	tarief volgens planning gehalveerd per 1 januari 2011
kapitaallasten nieuwe parkeerautomaten	+4,1 hogere lasten in 2016	+1,6 hogere lasten ⁹⁸ vanaf 2014	600 parkeerautomaten i.p.v. geplande 1600-1700
hogere kosten van o.a. handhaving en klantprocessen door de verwachte uitbreiding van betaald parkeren	+8,1 hogere lasten in 2016	kosten klantprocessen 2,1 lager; kosten handhaving ongewijzigd gebleven	zie groene kader modernisering straatparkeren
hogere opbrengsten door uitbreiding betaald parkeren van 75.000 parkeerplekken in 2010 tot 99.500 in 2017	+10,4 hogere opbrengsten in 2016	opbrengsten stijgen minder snel doordat de uitbreiding van betaald parkeren achter blijft; aantal betaald	door de aangenomen motie 'De buurt bestuurt' ¹⁰⁰ werd uitbreiding van betaald parkeren mede afhankelijk

⁹⁶ De prognose betreft de verwachte lagere of hogere lasten of opbrengsten in 2016 t.o.v. 2010.

⁹⁷ Dit blijkt uit de meerjarenbegroting (tabel 5-3) en de brief van het college aan de commissie EHMV van 18 juli 2013 (toezegging EHMV 13064 over het Parkeerfonds).

⁹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Herzien voorstel college inzake investeringskader voor uitrol kentekenparkeren', 7 januari 2014.

¹⁰⁰ Het aantal betaald parkeerplekken is gestegen tot 84.130 in 2012. In 2013 is betaald parkeren ingevoerd in Brainpark I (300 parkeerplekken) en in Keizerswaard (450 parkeerplekken).

		parkeerplekken stijgt naar verwachting tot maximaal 90.000 ⁹⁹	van het draagvlak daarvoor onder bewoners
maatregelen college			
niet aanleggen P+R Lombardijen en mogelijk ook geen Rijnhavengarage	-1 lagere onttrekking parkeerbonds ¹⁰¹ door niet realiseren P+R. Op dat moment werd geen besparing voorzien als gevolg van het niet realiseren van de Rijnhavengarage	-0,3 ¹⁰² door niet realiseren P+R; er is een tijdelijke garage aan de Rijnhaven gerealiseerd, waarvan het effect op de onttrekking aan het parkeerbonds niet bekend is	het is onbekend waardoor de besparing kleiner is dan verwacht
diverse maatregelen ter verbetering omzet garages ¹⁰³	geen effect bekend	geen effect bekend	volgens het college is niet te verwachten dat de opbrengsten van garages zullen toenemen ¹⁰⁴
verhoging tarieven ¹⁰⁵	+6,9 hogere opbrengsten	de verhoging van de tarieven heeft niet plaatsgevonden ¹⁰⁶	
modernisering straatparkeren	+8,4 hogere opbrengsten	onbekend	volgens ambtelijk medewerkers zijn de financiële effecten nog niet bekend (zie groen kader)
beheer op afstand parkeergarages		-3 ¹⁰⁷	de onttrekking uit het parkeerbonds is -0,8 lager ¹⁰⁸ i.v.m. lagere kosten exploitatie B+I garage; de totale besparing op alle garages is 3
effect op resultaat product parkeren	+1 vanaf 2016	onbekend	

⁹⁹ Ambtelijk interview, 16 september 2014.

¹⁰¹ Ten tijde van de rapportage 'Doorkijk parkeersector' was het volgens het college vanwege afspraken in het kader van grondleveringsovereenkomsten niet mogelijk om de Rijnhavengarage niet te bouwen. Over de aanbestedingsvorm, de financiering, de plaats, de vorm en de omvang diende nog door het college en de raad te worden besloten.

¹⁰² Brief van het college aan de raad, inzake 'Actualisatie parkeerbonds en stand van zaken modernisering straatparkeren', 20 juni 2013.

¹⁰³ Het gaat hier onder andere om marketing, beperking van het aanbod van parkeren op straat, invoering of verhoging van tarieven van betaald parkeren en het maken van bindende overeenkomsten gericht op de exploitatie bij de ontwikkeling van garages.

¹⁰⁴ Brief van het college aan de raad, inzake 'Actualisatie parkeerbonds en stand van zaken modernisering straatparkeren', 20 juni 2013.

¹⁰⁵ De tarieven in het centrum zouden worden 'geharmoniseerd' waarbij overal het hoogste tarief van € 3,00 zou gaan gelden. Ook de tarieven van garages zouden worden verhoogd met 10%. Ten slotte zou het tarief voor een bezoekerspas met € 0,50 worden verhoogd.

¹⁰⁶ Uit de brief van het college inzake 'Vervolg doorkijk parkeersector' van 18 oktober 2011 blijkt dat het toenmalige college niet meer voornemens was de tarieven van garages te verhogen. Ook was het toenmalige college niet meer voornemens om de tarieven voor betaald parkeren op straat in het centrum te harmoniseren. In plaats daarvan zijn in woongebieden de tarieven voor betaald parkeren verhoogd en is het aantal tarieven verkleind (van drie naar vier tarieven).

¹⁰⁷ Ambtelijke reactie op vragen rekenkamer, 19 februari 2015.

¹⁰⁸ Brief van het college aan de raad, inzake 'Actualisatie parkeerbonds en stand van zaken modernisering straatparkeren', 20 juni 2013.

Omdat er geen actuele prognoses bekend zijn van alle financiële effecten en maatregelen is niet duidelijk in hoeverre het resultaat van het product parkeren zich inderdaad zal ontwikkelen zoals verwacht in 2011. Het college heeft de gemeenteraad wel van informatie voorzien over individuele maatregelen en ontwikkelingen, maar de informatievoorziening is gefragmenteerd. Bovendien wordt over sommige maatregelen en ontwikkelingen na 2011 niet gerapporteerd.

Uit het door de rekenkamer opgestelde overzicht in tabel 5-6 blijkt wel dat de verwachtingen in 2011 dat de opbrengsten van garageparkeren achterblijven, nog steeds gelden. Echter, gelet op de in de tabel geschetste ontwikkelingen is niet uit te sluiten dat andere geprognosticeerde opbrengsten zullen achterblijven ten opzichte van de prognose van 2011. Bovendien is ten aanzien van het parkeren op straat een aantal verwachtingen sowieso niet uitgekomen (uitbreiding gebied betaald parkeren, verhoging tarieven), waardoor de opbrengsten lager zijn dan verwacht. Een belangrijke onzekere factor betreft het vermeende positieve financiële effect van de modernisering van het straatparkeren (zie kader).

modernisering straatparkeren¹⁰⁹

De modernisering van het straatparkeren is een pakket van maatregelen, bestaande uit:

- 1 Invoering van kentekenparkeren, waarbij de parkeerder aangeeft voor welk kenteken hij parkeergeld betaalt. Door alternatieve betalingsmethodes (sms, internet) en doordat geen ticket meer achter de vooruit hoeft te worden gelegd kan volgens het college het aantal parkeerautomaten substantieel worden verminderd. In 2011 werd nog rekening gehouden met een daling van 2.900 naar 1.600 automaten. Later werd dit aantal verminderd tot 350. Na een pilot¹¹⁰ werd besloten dat maximaal 600 automaten terugkeren.
- 2 De digitalisering (online afhandeling en betaling) en stroomlijning van klantprocessen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de introductie van het systeem Parksaver (zie tabel 5-8)
- 3 Door digitale vergunningen en bezoekerspassen en introductie van kentekenparkeren kan de handhaving efficiënter worden ingericht. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van mobiele scanners die kentekens in een gebied scannen.

De huidige verwachtingen met betrekking tot de financiële effecten van modernisering van straatparkeren zijn volgens ambtelijk medewerkers nog niet bekend.¹¹¹ In ieder geval zijn de cijfers die in de rapportage 'Doorkijk parkeersector 2011' werden gepresenteerd niet meer actueel. Volgens ambtelijk medewerkers zullen de kapitaallasten en onderhoudslasten van parkeerautomaten lager zijn dan bij vervanging van alle bestaande parkeerautomaten door het oude type automaten. Ten aanzien van het onderhoud zijn echter nog geen ervaringscijfers beschikbaar. De nieuwe automaten zijn meer afhankelijk van ICT en daardoor mogelijk kwetsbaarder. Doordat er nu minder automaten zijn, moeten ze ook sneller worden gerepareerd als ze kapot zijn, om te voorkomen dat de gemeente opbrengsten misloopt.

De digitalisering van klantprocessen heeft er inmiddels toe geleid dat de kosten die publiekszaken aan parkeren doorbelast, zijn verlaagd. In 2010 bedroegen de doorbelaste kosten voor verlening van

¹⁰⁹ Gemeente Rotterdam, 'Rapportage doorkijk parkeersector 2011'.

¹¹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Herzien voorstel tot ophoging van het investeringskader 2014 ten behoeve van kentekenparkeren', 7 januari 2014.

¹¹¹ Ambtelijk interview, 9 december 2014.

vergunningen en bezoekerspassen nog € 3,6 mln. In 2014 wordt € 1,5 mln. doorbelast (zie ook tabel 5-7).

Voor de inzet van mobiele scanners is een aanbestedingstraject gestart en een business case¹¹² opgesteld waarvan het netto resultaat € 0,5 mln. was. Deze business case betreft echter nog een ambtelijk concept. In de business case is rekening gehouden met een stijging van de opbrengsten. Er wordt echter ook een aantal risico's gesignaleerd. Door een daling van de kosten van handhaving zou namelijk ook het tarief voor de naheffingsaanslag moeten worden verlaagd. Dit tarief is namelijk juridisch beperkt tot een kostendekkend bedrag. Daarnaast geeft de inzet van scanvoertuigen risico's, onder andere op het vlak van betrouwbaarheid, privacyaspecten rondom het vastleggen van en controleren op kentekens.

5-3-5 specificatie baten en lasten parkeren op straat

Naar aanleiding van de bevinding in paragraaf 5-3-3 dat de rapportages over de parkeersector weinig gedetailleerd zijn, heeft de rekenkamer bij het cluster Stadsbeheer gevraagd om een meer gedetailleerde specificatie van de baten en lasten van betaald parkeren op straat in de periode 2011-2013. Deze specificatie is opgenomen in tabel 5-7.¹¹³

tabel 5-7: overzicht werkelijke kosten en baten parkeren op straat 2011-2013 (bedragen x € 1.000)

	2011	2012	2013
lasten			
loon	0	0	0
inhuur en uitbestede werkzaamheden	9	2	279
materiële kosten (beheer en onderhoud)	3.450	3.612	3.352
kosten verlening vergunningen en bezoekerspassen	3.500	2.703	2.660
kosten call center	659	547	307
kosten facturatie en inning	123	123	505
kosten bezwaar en beroep	0	0	0
huur terreinen	271	215	109
kosten handhaving	13.362	13.362	13.362
kapitaallasten	1.542	1.435	1.323
overige directe gemeentelijke kosten	421	321	351
concern- en clusteroverhead	3.166	4.000	2.671
totaal lasten	26.503	26.320	24.919
baten			
straatparkeren kort (contant, creditcard, 06-parkeren)	33.462	36.621	36.560
straatparkeren bezoekerspas	2.126	2.109	2.352
straatparkeren lang (vergunningen)	10.236	10.673	10.973

¹¹² Gemeente Rotterdam, 'Business case inzet scanvoertuigen bij fiscale handhaving', versie 0.3, 10 december 2013.

¹¹³ De rekenkamer constateert relatief kleine verschillen tussen de baten van straatparkeren volgens de rapportage parkeersector 2013 en de nadere specificatie die door de gemeente is aangeleverd. Deze verschillen zijn niet verder uitgezocht.

overige opbrengsten	264	210	247
totaal baten	46.088	49.613	50.132
mutatie reserves			
afdracht aan Parkeerbonds	7.700	12.700	13.519
onttrekking uit Parkeerbonds			
totaal mutatie reserves	7.700	12.700	13.519
saldo (positief)	11.885	10.593	11.694

bron: Cluster Stadsbeheer.

Naar aanleiding van de specificatie in tabel 5-7 heeft de rekenkamer het cluster Stadsbeheer gevraagd om een uitleg over de aard en oorzaak van de kosten. In tabel 5-8 wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste kostencategorieën.

tabel 5-8: specificatie kosten straatparkeren

kostencategorie	toelichting kosten	wijze van doorbelasting
materiële kosten	onder andere onderhoud parkeerautomaten, voorziening dubieuze debiteuren, ¹¹⁴ 06-provider, bankkosten	werkelijke kosten
kosten verlening vergunningen en bezoekerspassen	inzet personeel publiekszaken (cluster Dienstverlening) voor administratieve afhandeling vergunningen en passen	- tot 2014: bedrag per vergunning of bezoekerspas; dit bedrag was berekend door de kosten van personeel dat in 2006 en 2009 naar Publiekszaken is overgegaan te delen door het aantal vergunningen en bezoekerspassen - in 2011 is dit bedrag verlaagd naar aanleiding van de introductie van het systeem Parksaver¹¹⁵ - na 2014 is het doorbelaste bedrag verder verlaagd naar aanleiding van een berekening van de werkelijke inzet van personeel
kosten call center	afhandeling telefonische vragen over parkeren door RO-entree BV ¹¹⁶	- er wordt een vaste normtijd en prijs per telefoongesprek gehanteerd - de BV maakte ongeveer € 2,5 mln. winst in de afgelopen 3 jaar; het tarief wordt daarom naar beneden aangepast met 15-20%.
kosten facturatie en inning	opstellen en versturen van facturen en debiteurenbeheer door medewerkers afdeling belastingen van cluster dienstverlening	er ontbreekt een onderbouwing van het doorbelaste bedrag aan parkeren; volgens de betrokken ambtelijk medewerker is het bedrag in 2010 bepaald, maar het is niet duidelijk hoe het berekend is ¹¹⁷

¹¹⁴ De rekenkamer is van oordeel dat dotaties aan de voorziening dubieuze debiteuren geboekt dienen te worden als kosten facturatie en inning in plaats van materiële kosten.

¹¹⁵ Parksaver is een applicatie waarmee het proces parkeren wordt ondersteund. Parksaver is gefaseerd ingevoerd en wordt nu door zowel medewerkers van Publiekszaken als burgers gebruikt. Bij de ontwikkeling van het systeem zijn enkele miljoenen geïnvesteerd. Dit bedrag is deels uit een reserve gefinancierd en deels geactiveerd. Tegenover deze investering staan besparingen. In de jaren na invoering is daarvoor een korting toegepast op de personeelslasten van Publiekszaken.

¹¹⁶ Dit is een BV van de gemeente Rotterdam.

¹¹⁷ Telefonisch gesprek met ambtelijk medewerker, 9 januari 2015.

kosten handhaving	inzet afdeling handhaving cluster Stadsbeheer voor handhaving betaald parkeren	- vanaf 2010 verhoogd tot 1/3 van de totale loonlasten van handhaving in 2009 (€ 40 mln.). Dit was gebaseerd op de inschatting van de voormalige dienst Audit Services Rotterdam dat handhavers 33-50% van tijd besteden aan parkeerhandhaving¹¹⁸ - Volgens het college gaf de begroting na aanpassing van de doorbelasting in 2010 een reëel beeld van de baten en lasten op productniveau¹¹⁹
kapitaallasten	rente en afschrijving parkeerautomaten	- parkeerautomaten worden in vijf jaar afgeschreven¹²⁰ - bij de nieuwe parkeerautomaten is er sprake van afzonderlijke afschrijving voor binnenwerk en buitenwerk (met verschillende termijnen)
overige directe gemeentelijke kosten	kosten voorgaande boekjaren, energiekosten parkeerautomaten, huurkosten van de uitvoeringslocatie	werkelijke kosten
concern- en clusteroverhead	onder andere kosten van leidinggevend, stafdiensten, huisvesting en ICT	- tot 2013: op basis van verschillende verdeelmodellen - na 2013 vormen kosten van o.a. ICT en huisvesting onderdeel van concernoverhead i.p.v. clusteroverhead en worden verdeeld op basis van aantallen fte¹²¹ per afdeling

bron: Cluster Stadsbeheer.

Uit tabel 5-8 blijkt dat het grootste deel van de kosten van de parkeersector door middel van bepaalde kostenverdeelsleutels zijn toegedeeld aan parkeren. Bij een nadere analyse van deze verdeelsleutels valt op dat het weinig plausibel is dat de kosten van bepaalde afdelingen aan het product parkeren volgens deze verdeelsleutels een goede benadering zijn van de werkelijke kosten. Dit komt doordat de kostenverdeelsleutels weinig precies¹²² zijn of niet zijn gebaseerd op actuele informatie. Het betreft de volgende gevallen:

- Herberekening door de gemeente van de werkelijke kosten van het klantproces (het call center) in 2013 op basis van werkelijke aantallen en normtijden per communicatiekanaal (e-mail, telefoon, balie, internet) met betrekking tot de verlening van vergunningen en bezoekerspassen leidde tot een verlaging van de doorbelasting van € 2,6 mln. naar € 1,5 mln. vanaf 2014.¹²³ Dit is bijna een halvering van het bedrag. Het is waarschijnlijk dat in de voorgaande jaren een te hoog bedrag is doorbelast aan parkeren.

¹¹⁸ Brief wethouder verkeer aan de commissie tot onderzoek van de rekening (COR), 23 mei 2012.

¹¹⁹ Brief wethouder verkeer aan de commissie EHMV, 14 juni 2012.

¹²⁰ Volgens de rapportage 'Doorkijk parkeersector 2011' (p.16) zijn 'nooit balansvoorzieningen getroffen voor het kapitaalintensieve parkeerautomatenpark.' Volgens de betrokken ambtelijk medewerker is hiermee bedoeld dat er geen reserves waren gevormd voor vervanging van de automaten (informatie verkregen op 9 januari 2015). De restwaarde van de oude parkeerautomaten zou wegvallen tegen verwijderingskosten volgens de brief van het college aan de raad inzake 'Toezegging 8 maandsrapportage', 4 december 2012.

¹²¹ Full time equivalent. Medewerker met volledige (fulltime)werkweek.

¹²² Bij toerekening van kosten aan producten op basis van kostenverdeelsleutels moet een balans worden gevonden tussen nauwkeurigheid en eenvoud. Een nauwgezetere allocatiemethode is niet altijd te verkiezen boven een eenvoudige methode. Dit hangt af van de mate waarin een andere allocatiemethode ook daadwerkelijk andere uitkomsten oplevert. Bovendien kost de toepassing van complexere methodes in het algemeen meer geld. Zie Deloitte, 'Handreiking kostentoerekening heffing, rechten en tarieven', 2014.

¹²³ Deze daling van kosten wordt ook deels veroorzaakt door toename van het gebruik van internet voor het aanvragen en beëindigen van vergunningen. Hiervoor is per administratieve handeling minder inzet van medewerkers van de gemeente nodig.

- De kosten van handhaving zijn gebaseerd op een schatting van de inzet van handhaving voor parkeercontroles door ASR in 2009.¹²⁴ Het bedrag is sinds 2009 gefixeerd. Sinds 2011 is de totale ureninzet van handhaving volgens opgave van ambtelijk medewerkers van Stadsbeheer echter verminderd met ongeveer 30%.¹²⁵ Bovendien is ook sprake van minder inzet van handhaving voor parkeercontroles door verschuiving in het type taken van de stadswachten (van repressie en sanctionerend handelen naar meer inzet gericht op onder andere het verbeteren van de sociale cohesie).¹²⁶ Ten slotte is de handhaving van parkeren efficiënter geworden, waardoor ook de kosten naar verwachting dalen. Ondanks deze ontwikkelingen is het bedrag dat wordt doorbelast aan het product parkeren voor handhaving in de periode 2011-2013 gelijk gebleven. Ten aanzien van de kosten voor handhaving merkt de toenmalig wethouder in een brief aan de commissie EHMV van 23 mei 2012 het volgende op: 'De efficiëncyslag <in de handhaving; RR> komt wel degelijk ten gunste aan parkeren, omdat die € 13 mln. <het bedrag van de doorbelasting van handhavingskosten aan het product parkeren; RR> gelijk blijft, ondanks het feit dat de rapportage doorkijk uitgaat van een areaaluitbreiding van ruim 30% in de periode tot 2017.' De rekenkamer constateert dat de wethouder er impliciet van uit gaat dat de parkeercontroles door handhaving evenredig toenemen met de areaaluitbreiding. Dit is echter onwaarschijnlijk, aangezien de totale inzet van handhaving is afgenomen. Overigens zal de verwachte areaaluitbreiding ook niet volledig worden gerealiseerd, onder meer door de aangenomen motie 'De buurt bestuurt...' (zie ook paragraaf 5-3-4, tabel 5-6). Ten slotte merkt de rekenkamer op dat in de business case voor modernisering straatparkeren de verwachte kosten van mobiele scanners worden vergeleken met de huidige doorbelaste kosten voor handhaving. De rekenkamer constateert dat deze doorbelaste kosten mogelijk hoger zijn dan de werkelijke kosten, waardoor er feitelijk geen kostenbesparing zou worden gerealiseerd door invoering van mobiele scanners.
- Het is niet duidelijk hoe het doorbelaste bedrag van de kosten van facturatie en inning tot stand is gekomen. Volgens het cluster Stadsbeheer zou een berekening aantonen dat het doorbelaste bedrag ongeveer € 1,8 mln. lager is dan de werkelijke kosten die worden gemaakt, maar dit is niet onderbouwd met een kostprijsberekening.¹²⁷ De toename van de doorbelaste kosten in 2013 ten opzichte van 2012 met € 382.000 wordt volgens het cluster Stadsbeheer veroorzaakt doordat over 2013 de totale lasten die toe te schrijven zijn aan facturatie en inning worden doorbelast. In de periode ervoor werden alleen de kosten van de medewerkers doorbelast.¹²⁸

¹²⁴ Brief van het college aan de COR, 23 mei 2012. Ook uit het rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Horen, zien en schrijven' (2012) blijkt dat handhavers een substantieel deel van hun tijd besteden aan parkeercontroles.

¹²⁵ Het aantal beschikbare uren (bruto ureninzet) bedroeg in 2011 948.939 uren en in 2013 653.225 uren. Bron: cluster Stadsbeheer, 'Interne overzichten van ureninzet handhaving per cluster'. Het aantal betaald parkeerplekken is uitgebreid met 8,5% in 2012 en 0,9% in 2013. Het exacte aantal uren dat wordt besteed aan handhaving van het parkeerbeleid door medewerkers van handhaving is niet bekend, aangezien de urenregistratie hiervoor nog onvoldoende precies is.

¹²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Tweede Bestuursrapportage 2014', p. 42.

¹²⁷ Ambtelijke reactie op vragen rekenkamer, 12 januari 2015.

¹²⁸ Ambtelijk interview, 9 december 2014.

- Het *doorbelaste bedrag voor concern en clusteroverhead* is berekend door de totale kosten om te slaan over het aantal fte. Dit is weinig nauwkeurig en niet gebaseerd op het werkelijke gebruik van o.a. ICT en huisvesting. De methode van doorbelasting is in 2013 gewijzigd. Het (hogere) bedrag van de doorbelaste kosten in 2011 en 2012 kwam evenwel meer overeen met de werkelijke kosten, doordat de kosten toen op clusterniveau werden toegerekend aan producten op basis van meer verfijnde en realistische verdeelmaatstaven.¹²⁹
- Verder valt ten aanzien van de *opbrengsten* op dat de boetes voor zogenoemde *Mulder-feiten*¹³⁰ en *naheffingen* niet zijn opgenomen bij het product parkeren, maar bij het product handhaven wet- en regelgeving. De opbrengsten van Mulder-feiten bedroegen in 2013 € 1,2 mln. en de naheffingen € 7,9 mln. De naheffing bestaat uit een 'boete' (€ 56,00 in 2013) en daarnaast een tarief (€ 1,58) voor een uur parkeren. Het is niet duidelijk waarom de opbrengsten van naheffingen niet zijn toegerekend aan parkeren, aangezien de kosten die handhaving maakt voor het opleggen van naheffingen en boetes wel worden doorbelast aan het product parkeren (zie tabel 5-8). Naheffingen worden opgelegd als geen parkeerbelasting is betaald. Dit kan alleen in gebieden waar betaald parkeren geldt. Daarom is de rekenkamer van oordeel dat deze opbrengsten moeten worden geboekt op het product parkeren. Voor Mulder-feiten kunnen in de hele gemeente Rotterdam boetes worden opgelegd. Hierbij is er dus geen relatie met betaald parkeren. Dit geldt eveneens voor het parkeren in blauwe zones zonder parkeerschijf; blauwe zones dienen immers te worden opgeheven bij de invoering van betaald parkeren (zie hoofdstuk 2). De opbrengsten van dergelijke boetes worden daarom terecht onder het product handhaven wet- en regelgeving geschaard.

Ten slotte merkt de rekenkamer op dat de doorbelaste kosten van de *kosten van verlenen van vergunningen en bezoekerspassen, facturatie en inning en handhaving* niet zijn gebaseerd op de prestaties van de betreffende afdelingen. Zo is de doorbelasting van handhavingskosten een 'lump sum' (een vast bedrag per jaar). Er is dus geen relatie tussen de doorbelasting van deze kosten aan het product parkeren en de daadwerkelijke prestaties op het gebied van handhaving (bijvoorbeeld de betalingsgraad van parkeren of het aantal uitgeschreven parkeerboetes). Ook is er in de doorbelasting geen relatie tussen de handhavingskosten en de inzet van parkeercontroleurs. Deze wijze van doorbelasting van kosten stimuleert een kosteneffectieve inzet van mensen en middelen niet (zoals het verminderen van kosten door minder inzet).

Op basis van het bovenstaande heeft de rekenkamer zelf een herberekening gemaakt van de werkelijke kosten van betaald parkeren in 2013 (zie tabel 5-9).

¹²⁹ Ambtelijk interview, 9 december 2014.

¹³⁰ Mulder-feiten zijn verkeersovertredingen die volgens het bestuursrecht worden afgedaan. Het Centraal Justitieel Incassobureau int deze, waarna de gemeente een bedrag per opgelegde boete ontvangt. Een parkeerboete is een naheffing van de parkeerbelasting.

tabel 5-9: herberekening resultaat parkeren op straat (x € 1.000)

	2013	2013 (berekening rekenkamer)	toelichting
lasten			
loon	0	0	
inhuur en uitbestede werkzaamheden	279	279	
materiële kosten (beheer en onderhoud)	3.352	3.352	
kosten verlening vergunningen en bezoekerspassen	2.660	1.500	verlaagd conform begrotingsvoorstel cluster Dienstverlening ¹³¹
kosten call center	307	307	
kosten facturatie en inning	505	505	
kosten bezwaar en beroep	0	0	
huur terreinen	109	109	
kosten handhaving	13.362	9.353	verlaagd naar aanleiding van daling capaciteit handhaving met 30% in de periode 2011-2013
kapitaallasten	1.323	1.323	
overige directe gemeentelijke kosten	351	351	
concern- en clusteroverhead	2.671	4.000	bedrag 2012 (voor aanpassing doorbelasting overhead)
totaal lasten	24.919	21.079	
baten			
straatparkeren kort (contant, creditcard, 06-parkeren)	36.560	36.560	
straatparkeren bezoekerspas-	2.352	2.352	
straatparkeren lang (vergunningen)	10.973	10.973	
overige opbrengsten	247	247	
naheffingen		7.911	opbrengsten naheffingen toegevoegd
totaal baten	50.132	58.043	
mutatie reserves			
afdracht aan Parkeerfonds	13.519	13.519	
onttrekking uit Parkeerfonds			
totaal mutatie reserves	13.519	13.519	
saldo (positief)	11.694	23.445	

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat op basis van de realistischere uitgangspunten het resultaat van straatparkeren ongeveer € 12 mln. hoger is dan het

¹³¹ Gemeente Rotterdam, 'Tweede Bestuursrapportage 2014'.

resultaat dat door de gemeente is opgegeven. Ook het resultaat van parkeren, zoals weergegeven in de meerjarenbegroting en de rapportages over de parkeersector is dus ongeveer € 12 mln. te laag.

Overigens kan een nauwkeurige herijking van alle kostenverdeelsleutels op basis van actuele informatie nog leiden tot andere toerekening van kosten, waardoor het resultaat van de parkeersector hoger of lager kan uitvallen. Er kan echter wel gesteld worden dat het waarschijnlijk is dat het resultaat van de parkeersector substantieel hoger is dan gerapporteerd door de gemeente.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat deze herberekening niet leidt tot een hoger resultaat van de voormalige dienst Stadstoezicht, maar vooral tot een verschuiving van baten en lasten tussen de producten parkeren en handhaving wet- en regelgeving.

5-4 uitsplitsing kosten en baten betaald parkeren op straat

Het college heeft onvoldoende inzicht in de kosten van de inzet van mensen en middelen voor betaald parkeren per parkeersector en de resultaten van deze inzet. Het college stelt namelijk geen overzichten op met nadere uitsplitsingen van de kosten en baten van betaald parkeren op straat. Bovendien ontbreken actuele gegevens over de betalingsgraad. Overzichten met nadere uitsplitsingen van kosten en baten kunnen momenteel niet eenvoudig worden opgesteld, omdat de administratie hier niet op is ingericht. Door het ontbreken van deze overzichten mist het college inzicht in de kosteneffectiviteit van de inzet van middelen en mensen.

Uit een berekening van de rekenkamer van de baten en lasten van een selectie van vier parkeersectoren blijkt dat in alle vier sectoren de baten van betaald parkeren substantieel hoger zijn dan de lasten. Ook zijn er grote verschillen tussen de sectoren ten aanzien van de betalingsgraad en de gemiddelde opbrengsten van betaald parkeren per parkeerplek.

5-4-1 uitsplitsing kosten en baten parkeren in de administratie

Uit gesprekken van de rekenkamer met medewerkers van de afdeling Parkeervoorzieningen van het cluster Stadsbeheer blijkt dat voor parkeren op straat geen overzichten met een verdere uitsplitsing van de kosten en opbrengsten worden gemaakt. Dit komt doordat de administratie hier niet op is ingericht. Er zijn in de boekhouding namelijk geen aparte kostenplaatsen of projectnummers voor de kosten en opbrengsten van bijvoorbeeld parkeersectoren. Hierdoor kunnen deze overzichten niet eenvoudig worden opgesteld. Doordat deze overzichten ontbreken heeft het college geen inzicht in de kosten van de mensen en middelen die per parkeersector worden ingezet voor (handhaving van) betaald parkeren.

Overigens ontbreken vanaf 2012 ook gegevens over een belangrijk effect van de inzet van handhaving, namelijk de betalingsgraad. Dit komt omdat er geen periodieke parkeertellingen meer worden uitgevoerd.¹³² Door de populariteit van betaling van parkeren per mobiele telefoon kan niet meer eenvoudig op basis van een ticket achter de voorruit worden vastgesteld of de parkeerbelasting is voldaan. Per auto moet gecontroleerd worden of er betaald is. Het bepalen van de betalingsgraad kost

¹³² Zie de brief van het college aan de raad, inzake 'Afdoening toezegging betalingsgraad' van 20 november 2013. In deze brief zijn ook de betalingsgraad en bezettingsgraad van parkeerplekken per wijk in de periode 2010-2012 zichtbaar gemaakt.

daardoor veel capaciteit.¹³³ Door invoering van kentekenparkeren in combinatie met het gebruik van mobiele scanners zal het op termijn wel mogelijk worden om de betalingsgraad per sector of straat te berekenen, zo stelt het college.

Er is nog aantal extra redenen waarom een uitsplitsing van de kosten van betaald parkeren op straat per sector op dit moment niet wordt gemaakt:¹³⁴

- Er wordt niet gestuurd op verhoging van het rendement of de opbrengsten van parkeren. Het rendement van betaald parkeren is namelijk geen doel op zich: betaald parkeren wordt ingevoerd om bijvoorbeeld de parkeerdruk te verminderen. De rekenkamer is overigens van oordeel dat het verbeteren van het rendement van parkeren door een efficiënte inzet van mensen en middelen niet in strijd hoeft te zijn met de doelstelling om de parkeerdruk te verminderen.
- De afdeling Parkeervoorzieningen is verantwoordelijk voor de exploitatie van parkeervoorzieningen. De handhaving van parkeren op straat (parkeercontroles) valt onder de afdeling Handhaving; een andere afdeling binnen het cluster Stadsbeheer. Er zijn geen afspraken tussen deze afdelingen over de inzet van handhaving van betaald parkeren en de resultaten van die inzet.
- De inzet van handhaving richt zich primair op de ergernissen van bewoners en niet op maximalisatie van de opbrengsten van parkeren. Bovendien waren stadswachten vóór de opheffing van de deelgemeenten aangesteld in een specifieke wijk (gebiedsgerichte inzet) en waren de (voormalige) deelgemeenten voor een deel van de werkzaamheden hun opdrachtgevers (contracten per deelgemeente). De (voormalige) deelgemeenten ontvingen de opbrengsten van betaald parkeren niet, waardoor zij geen financieel belang hadden bij handhaving op dit aspect.

5-4-2 analyse kosten en baten per parkeersector

Aangezien de gemeente niet beschikt over een overzicht van de financiële kosten en baten van betaald parkeren per parkeersector, heeft de rekenkamer zelf een analyse gemaakt, op basis van door de gemeente verstrekte informatie.

Voor onze analyse hebben we een selectie gemaakt van vier parkeersectoren, die als volgt tot stand is gekomen:

- Er is één gebied geselecteerd waarbij uit de casestudy bleek dat de opbrengsten van een gemeentelijke parkeergarage een rol speelden bij de invoering van betaald parkeren (Veranda, parkeersector 90, betaald parkeren vanaf 1 juli 2008). Voor deze sector hebben we tevens een overzicht opgevraagd van de kosten en opbrengsten van de gemeentelijke parkeergarage in dat gebied.
- Twee sectoren zijn geselecteerd die verder van het centrum af liggen. Er is een sector gekozen ten noorden van de Maas, namelijk Oud en Nieuw Crooswijk (parkeersector 65) waar vanaf het voorjaar 2010 betaald parkeren geldt in het hele gebied. De tweede sector is ten zuiden van de Maas, namelijk de Tarwewijk (parkeersector 23). Per 1 maart 2008 is hier betaald parkeren ingevoerd.
- Ten slotte is één sector in het centrum geselecteerd: Stadsdriehoek (parkeersector 1). Hier is reeds voor 2005 betaald parkeren ingevoerd.

¹³³ Tot 2012 werd de betalingsgraad bepaald door tellingen waarbij bepaalde aannames werden gedaan, waaronder de aanname dat elke 06-transponderkaart was aangemeld. Door de toename van het aandeel 06-parkeren is deze aanname niet meer valide. Bron: brief college aan raad, inzake 'Vragen gesteld in technische sessie over kentekenparkeren van de commissie EHMV', 14 januari 2014.

¹³⁴ Ambtelijk interviews, 16 september en 9 december 2014.

Voor de vier parkeersectoren hebben we een aantal kengetallen verzameld (zie tabel 5-10).

tabel 5-10: kengetallen parkeersectoren (stand eind 2013)

parkeersector	1 Stadsdriehoek	23 Tarwewijk	65 Oud- en nieuw Crooswijk	90 Veranda
aantal parkeerautomaten	111	135	133	33
aantal vergunningen,	2.426	3.855	3.395	336
waarvan bedrijven (schatting)	967	270	340	161
waarvan bewoners (schatting)	1.459	3.585	3.056	175
aantal parkeerplekken	2.026	3.525	3.304	1.077

bron: Afdeling Parkeervoorzieningen, cluster Stadsbeheer.

Hoewel er geen standaardrapportages van baten en lasten per sector zijn, is het wel mogelijk om de totale baten en lasten van betaald parkeren op straat handmatig toe te rekenen aan individuele sectoren. De baten kunnen relatief eenvoudig worden herleid tot een sector: de opbrengsten van kort parkeren op straat worden namelijk geregistreerd per parkeerautomaat. Van elke parkeerautomaat is bekend in welke sector deze is geplaatst. Ook de opbrengsten van vergunningen zijn eenvoudig te herleiden tot de sectoren, omdat bekend is hoeveel vergunningen per sector zijn afgegeven voor bewoners en bedrijven en wat de tarieven zijn per vergunning.

De baten van naheffingen en de lasten zijn niet direct toe te wijzen aan een specifieke sector. Deze baten en lasten zijn daarom door middel van verdeelsleutels verdeeld over de sectoren (tabel 5-11).

tabel 5-11: verdeelsleutels ten behoeve analyse op niveau parkeersector

categorie baten of lasten	verdeelsleutels
kosten handhaving	aan product parkeren toegerekende kosten x (ureninzet handhaving per buurt/totale inzet handhaving op straat)¹³⁵ x indexatie vanwege afnemende totale ureninzet van handhaving; bij sector 1: de aan de buurt Stadsdriehoek toegerekende uren zijn gebaseerd op de ureninzet in 2011;¹³⁶ de buurt Stadsdriehoek bestaat uit twee parkeersectoren; de kosten zijn verdeeld op basis van het aantal parkeerplekken in de sectoren;¹³⁷ bij sector 90: de uren die medewerkers van handhaving hebben gemaakt voor deze sector worden geregistreerd op de urencode voor handhaving in de wijk Feijenoord; de kosten zijn verdeeld op basis van het oppervlakte van de wijk Feijenoord in verhouding tot de sector Veranda.

¹³⁵ Het gaat hierbij om het totale aantal uren dat medewerkers op locatie worden ingezet. Dit is het totale aantal beschikbare uren min de uren voor opleiding, verlof, (ziekte)verzuim, administratie en overige improductieve uren. Als bron voor de werkelijke uren is de urenregistratie gebruikt.

¹³⁶ Er is gekozen om de toerekening van kosten aan sector 1 te baseren op de ureninzet in 2011, omdat tot en met 2011 de uren van handhaving nog apart geregistreerd werden voor deze buurt en daarna niet meer.

¹³⁷ Het betreft parkeersector 1 (2.027 beschikbare plekken) en parkeersector 2 (938 beschikbare plekken). Deze aantallen zijn afkomstig uit een parkeer telling uitgevoerd in mei 2012.

naheffingen	naar rato van de opbrengsten kort parkeren per sector
materiele kosten en kapitaallasten	aantal parkeerautomaten per sector
overige kosten	aantal vergunningen per sector

In tabel 5-12 zijn de resultaten van de analyse van de baten en lasten per geselecteerde parkeersector zichtbaar gemaakt.

tabel 5-12: analyse baten en lasten vier parkeersectoren (in €)

parkeersector	1 Stadsdriehoek	23 Tarwewijk	65 Oud -en Nieuw Crooswijk	90 Veranda
baten				
omzet kort parkeren	2.318.911	357.205	395.323	970.062
omzet 06-parkeren	1.334.944	140.804	193.178	222.150
opbrengst parkeervergunningen	472.337	338.482	331.213	74.301
opbrengst bezoekerspassen	97.559	72.552	70.994	15.926
naheffingen	908.308	107.761	127.342	257.976
totaal	5.132.060	1.016.803	1.118.051	1.540.415
lasten				
inhuur en uitbestede werkzaamheden	4.527	7.194	6.335	627
materiële kosten (beheer en onderhoud)	128.301	156.041	153.730	38.143
kosten verlening vergunningen en bezoekerspassen	24.340	38.677	34.062	3.371
kosten call center	4.982	7.916	6.971	690
kosten facturatie en inning	8.194	13.021	11.467	1.135
huur terreinen				
kosten handhaving	199.177	88.115	114.832	2.374
kapitaallasten	50.639	61.588	60.676	15.055
overige directe gemeentelijke kosten	5.696	9.050	7.970	789
concern- en clusteroverhead	64.906	103.138	90.831	8.989
totaal	490.762	484.740	486.875	71.174
saldo	4.641.299	532.063	631.176	1.469.241

Uit deze analyse blijkt dat in de geselecteerde sectoren de baten van betaald parkeren veel groter zijn dan de lasten. Door het beperkte aantal sectoren kunnen op basis van de analyse overigens geen conclusies worden getrokken voor heel Rotterdam. De resultaten illustreren wel dat in een aantal parkeersectoren de financiële baten van betaald parkeren veel groter zijn dan de lasten, zowel in het centrum als daarbuiten in woonwijken.

Ook kan op basis van dit overzicht worden berekend dat de gemiddelde opbrengsten van kort parkeren en van 06-parkeren per parkeerplek sterk per sector verschillen. In sector 23 is de gemiddelde jaarlijkse opbrengst per parkeerplek € 141, in sector 65

€ 178, in sector 90 € 1.107 en in sector 1 € 1.803. Bovendien heeft sector 90 een kleiner oppervlakte dan de overige sectoren, waardoor parkeercontroles in deze sector mogelijk efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Verhoging van de betalingsgraad in de sector 1 en sector 90 zal dus financieel meer rendement hebben dan in de sectoren 23 en 65. Anderzijds ligt de betalingsgraad in het centrum al hoger (71% in 2012) dan in Charlois (45%) of Kralingen-Crooswijk¹³⁸ en is handhaving van parkeren ook gewenst ter vermindering van parkeerproblematiek van bewoners.

In sector 90, de Veranda, is ook een gemeentelijke parkeergarage. In dit gebied is betaald parkeren ingevoerd, om het gebruik van de garage te stimuleren (zie ook paragraaf 3-5). In tabel 5-13 zijn de baten en lasten van parkeergarage Veranda weergegeven.

tabel 5-13: baten en lasten parkeergarage Veranda (bedragen x € 1.000)

	2011	2012	2013
lasten			
loon	142	193	90
inhuur en uitbestede werkzaamheden	14	0	0
materiële kosten (beheer en onderhoud)	204	82	171
kosten verlening abonnementen	9	9	9
kosten call center	2	2	1
kosten facturatie en inning	0	0	2
kosten bezwaar en beroep	0	0	0
huurlast parkeergarage	673	822	834
kapitaallasten	383	383	373
overige directe gemeentelijke kosten	102	256	0
concern- en clusteroverhead	374	419	326
totaal lasten	1.904	2.167	1.806
baten			
garage parkeren	109	227	299
overige opbrengsten	85	96	
totaal baten	194	323	299
mutatie reserves			
afdracht aan Parkeerfonds	0	0	0
onttrekking uit Parkeerfonds	1.725	1.808	1.485
totaal mutatie reserves	1.725	1.808	1.485
saldo	-15	36	21

bron: Cluster Stadsbeheer.

¹³⁸ Brief van het college aan de raad, 'Afdoening toezegging betalingsgraad', 20 november 2013.

Uit tabel 5-13 blijkt dat de parkeergarage Veranda financieel, ondanks invoering van betaald parkeren in het gebied, zeer verliesgevend is. Slechts door een substantiële onttrekking uit het parkeerfonds kan de exploitatie van de garage sluitend worden gemaakt. In de brief van het college bij de rapportage 'Doorkijk parkeersector 2011' wordt toegelicht waarom de exploitatie van parkeergarages Veranda (totale capaciteit 589 parkeerplekken) achterblijft:¹³⁹

- Bewoners van omliggende wooncomplexen hebben de mogelijkheid om een parkeervergunning op straat aan te vragen. Bij de gebiedsontwikkeling was er vanuit gegaan dat zij hier niet voor in aanmerking zouden komen en ongeveer 300 bewoners abonneementhouder zouden worden bij de parkeergarage.
- Er is een ruim aanbod van parkeerplekken op straat, onder andere door vertraagde ontwikkeling van het gebied.
- De ligging van de garage.
- De parkeervraag door evenementen in stadion Feyenoord valt tegen.
- Commerciële ruimten in de garage kunnen nog niet worden verhuurd, waardoor ook geen vraag naar parkeerplekken ontstaat.

¹³⁹ Brief van het college aan de raad, inzake 'Actualisatie Parkeerfonds en stand van zaken modernisering straatparkeren', 20 juni 2013.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

selectie casussen

In dit onderzoek heeft de rekenkamer een selectie van gebieden gemaakt waarin na 2006 betaald parkeren is ingevoerd. In paragraaf 1-4-2 en 3-2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de selectie tot stand is gekomen.

documentenanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld raadsstukken en collegebrieven, beleidsvisies- en nota's en deelgemeentelijke documenten. In bijlage 5 staan de documenten opgesomd die in dit rapport staan genoemd. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal geraadpleegd, zoals parkeertellingen en financiële prognoses.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn 28 personen geraadpleegd dan wel geïnterviewd.

Binnen de gemeente is gesproken met:

- drie ambtenaren van het cluster SO (voormalig dS+V);
- zeven van het cluster SB (voormalige dienst Stadstoezicht);
- één ambtenaar van het cluster Dienstverlening;
- zes ambtenaren en één voormalig bestuurder van de voormalige deelgemeenten Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Kralingen-Crooswijk en IJsselmonde (nu allen elders binnen het concern werkzaam).

Van buiten de gemeente is gesproken met:

- een senior researcher Transport Economics van de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- negen vertegenwoordigers van zeven ondernemersverenigingen, bewonersverenigingen en VVE's.

De laatste gesprekken zijn gevoerd om een beeld te krijgen van hoe de invoering van betaald parkeren en de huidige parkeerdruk in de betreffende gebieden wordt beleefd. Dit kon een aanvulling vormen ten opzichte van al dan niet ontbrekende parkeerdruktellingen. Vanwege het ontbreken van een ondernemers- of bewonersvereniging konden we niet in alle casussen (tien van de zeventien) zulke gesprekken voeren.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 17 februari 2014 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De analyses van de casussen zijn vastgelegd in een voor elke casus afzonderlijke notitie. Deze notities vormen de basis voor hoofdstuk 3 van de nota van bevindingen. In december 2014 zijn deze notities voor verificatie per mail teruggelegd bij de contactpersoon van het rekenkameronderzoek binnen het cluster SO. Deze gaf per mail aan geen aanvullingen of correcties op de analyses te hebben.

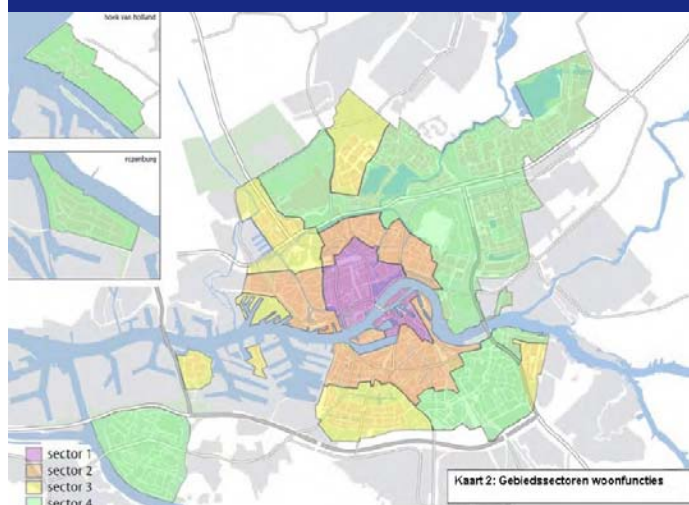
Vervolgens zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 18 maart 2015 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van het cluster SO voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 15 april 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Mobiliteit. De op 20 mei 2015 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgedeelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 parkeernormen

In deze bijlage 2 zijn de nieuwe parkeernormen bij (niet-)woonfuncties en de bijbehorende gebiedsindeling opgenomen.

woonfuncties

figuur: indeling gebiedssectoren woonfuncties



parkeernormen woonfuncties (in stallingsplaatsen per woning)

gebruikersop- pervlakte (m ²)	gebiedssector 1	gebiedssector 2	gebiedssector 3	gebiedssector 4
< 40 m ²	0,1	0,1	0,1	0,1
40-65 m ²	0,6	0,6	0,6	0,6
65-85 m ²	0,6	0,8	1,0	1,4
85-120 m ²	1,0	1,0	1,2	1,6
>120 m ²	1,2	1,2	1,4	1,8

bron: raadsstuk 2012-2529, bijlage 4.

niet-woonfuncties

indeling gebiedssectoren niet-woonfuncties

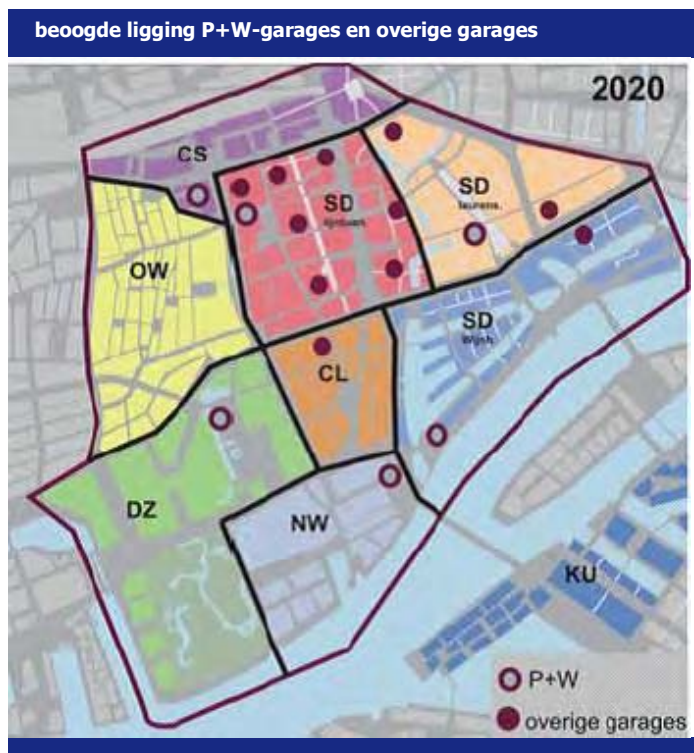


parkeernormen niet-woonfuncties (normen zijn per 100 m² bvo*)

	centrum		knooppunten & Stadswijken		overig	
	oud (min)	nieuw (max)	oud (min)	nieuw (min)	oud (min)	nieuw (min)
kantoor	0,37	0,76	2	1	2	1,2
café/bar	1	0,4	6,67	4	6,67	6
winkels	0,61	0,38	2	2,5	2	2,5
ziekenhuis (per bed)	0,3	1,5	0,5	1,5	1	1,5
basisonderwijs (per leslokaal van 30 leerlingen)	0,13	0,5	0,25	0,5	0,5	0,5

*bvo= bruto vloeroppervlakte; bron: raadsstuk 2012-2529, p. 7

bijlage 3 beoogde ligging garages



bron: Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad', p.18.

toelichting binnenstadskwartieren met wijkcodes

binnenstadskwartier	wijkcode
cool	CL
dijkzicht	DZ
laurenskwartier	SD
lijnbaankwartier/coolingel	SD
oude westen	OW
scheepvaartkwartier	NW
stationskwartier	CS
wijnhaveneiland/oude haven/Boompjes	SD

bijlage 4 overzicht vergunningenplafonds

overzicht vergunningenplafonds in centrum, m.i.v. 26 juni 2014

parkeersector	plafond
1	2.450
1B	32
2	1.100
3	780
3B	378
4/5	1.650
5/6	2.700
12	2.300

bron: besluit tot het vaststellen van vergunningenplafonds van de parkeersectoren in de gemeente Rotterdam, 26 juni 2014.

bijlage 5 overzicht aangehaalde documenten

In deze bijlage zijn de documenten opgenomen, waarnaar in de nota van bevindingen wordt verwezen. Het betreft niet alle documenten die gebruikt zijn. Zo is veel gebruikgemaakt van financiële overzichten (vaak op verzoek van de rekenkamer opgemaakt) die niet in deze bijlage staan genoemd. Voor de afzonderlijke casussen is gebruik gemaakt van documenten die specifiek de invoering van betaald parkeren in een bepaald gebied betreffen. Daarbij gaat het om in ieder geval de desbetreffende agendaposten van het college en, indien aanwezig de adviezen van de deelgemeente, parkeertellingen en draagvlakonderzoeken. Deze documenten staan evenmin in deze bijlage.

De aangehaalde documenten staan gegroepeerd naar college, raad, ambtelijk apparaat en overige organisaties. De documenten van het college en de raad staan in chronologische volgorde.

college

- 'Uitwerking kaders parkeerbeleid', kenmerk 034062, 8 oktober 2003;
- bouw- en investeringsprogramma 'Parkeren en Stallen', december 2004;
- brief aan de raad, 'Afdoening motie Sonneveld inzake bevoegdheden parkeerbeleid', 19 april 2005;
- 'Parkeerstrategie Rotterdam Binnenstad', 2009;
- brief van college aan raad, inzake 'Vervolg doorkijk parkeersector', 18 oktober 2011;
- brief van college aan commissie EHMV, betreft 'Toezegging planning reductie parkeerplaatsen in het centrum', 16 januari 2012;
- brief van college aan de commissie EHMV, inzake 'Lasten product parkeren', 14 juni 2012;
- brief wethouder verkeer aan commissie EHMW, inzake 'Actieprogramma Winkelgebieden', 24 januari 2013;
- brief van college aan de raad, inzake 'Actualisatie parkeerfonds en stand van zaken modernisering straatparkeren', 20 juni 2013;
- brief van college aan de commissie EHMV, inzake 'Toezegging over Parkeerfonds', 18 juli 2013;
- brief van college aan raad, inzake 'Toezegging proces eventuele invoering betaald parkeren Bloemhof', 9 september 2013;
- brief wethouder Verkeer aan commissie EHMV, inzake 'Herijking bedrijfsparkervergunning binnenstad', 30 oktober 2013;
- brief van college aan raad, inzake 'Afdoening toezegging betalingsgraad', 20 november 2013;
- 'Herzien voorstel college inzake investeringskader voor uitrol kentekenparkeren', 7 januari 2014;
- brief van college aan raad, inzake 'Vragen gesteld in technische sessie over kentekenparkeren van de commissie EHMV', 14 januari 2014;
- brief van college aan raad, 'Beantwoording vragen inzake afkoop van parkeereis bij bouwvergunningen', 22 april 2014;
- productbegrotingen 2011-2014;
- coalitieakkoord 2014-2018 'Volle kracht vooruit', 2014;

- brief van college aan raad, inzake 'Uitstelbericht na schriftelijke vragen over de bezetting van P+R na invoering betaald parkeren', 3 februari 2015.

raad

- 'Strategienota stedelijk parkeerbeleid', 1998;
- 'Financiering van het stallen en parkeren', 13 december 2001;
- motie-Van den Born, 'Kaders voor een Rotterdams parkeerbeleid', 2003;
- motie-Sonneveld, inzake bevoegdheden invoering betaald parkeren, 2003;
- 'Jaarverslag 2004';
- 'Lijst van Bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening', wijziging december 2005;
- 'Vorming parkeerbonds nieuwe stijl en financiële onderbouwing van het bouw –en investeringsprogramma stallen en parkeren', 5 september 2006;
- 'Stadsvisie 2030', 2006;
- 'Binnenstadsplan 2008-2020. Visie openbare ruimte binnenstad Rotterdam', 2008;
- 'Verkeersplan Citylounge bereikt: een bereikbare en aantrekkelijke binnenstad', juli 2009;
- 'Doorkijk parkeersector Rotterdam', maart 2011;
- motie 'De buurt bestuurt en... parkeert daarna zijn auto', december 2011.
- 'Herijking parkeernormen woonfuncties en niet-woonfuncties', 2012;
- 'Viermaandsrapportage parkeersector 2012', 7 mei 2012;
- 'Achtmaandsrapportage parkeersector 2012', 22 november 2012;
- 'Kaderbrief 2013', juni 2012;
- 'Twaalfmaandsrapportage parkeersector 2012', 5 mei 2013;
- 'Achtmaandsrapportage parkeersector 2013', 9 oktober 2013;
- 'Tweede Bestuursrapportage 2014', 2014;
- 'Meerjarenbegroting 2015';
- 'Verordening parkeerregulering en parkeerbelastingen, elk jaar';
- 'Tarievenbesluit privaatrechtelijke parkeertarieven Rotterdam, elk jaar.

overige organisaties

- 'Besluit Begroting en Verantwoording';
- 'Cluster Stadsbeheer, 'Business case inzet scanvoertuigen bij fiscale handhaving', versie 0.3, 10 december 2013;
- 'Cluster Stadsbeheer, tarievenoverzichten parkeren op straat, 2015';
- 'Cluster Stadsontwikkeling, 'Betaald parkeren in Rotterdam – historisch overzicht', versie juni 2012;
- 'Cluster Stadsontwikkeling, 'Procedure voor de invoering of wijziging van betaald parkeren', januari 2015;
- 'deelgemeente Charlois, agendapost dagelijks bestuur, inzake evaluatie blauwe zones, 19 februari 2010';
- 'Deloitte, 'Handreiking kostentoerekening heffing, rechten en tarieven', 2014;
- 'dS+V, 'Instrument blauwe zone', opgesteld ten behoeve van bestuurlijk overleg deelgemeenten op 6 februari 2008, 30 januari 2008;
- 'Goudappel Coffeng, 'Parkeerstrategie Binnenstad: parkeersituatie 2007 en 2020', augustus 2008;
- 'Rekenkamer Rotterdam, 'Een slag in de lucht', juni 2011;
- 'Rekenkamer Rotterdam 'Horen, zien en schrijven', juni 2012;
- 'Rekenkamer Rotterdam, 'Onderhoud in de steigers', oktober 2013.

bijlage 6 lijst met afkortingen

B en W	burgemeester en wethouders
B&I	bouw en investering
BV	besloten vennootschap
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
COS	(toenmalig) Centrum Onderzoek en Statistiek
CPI	Consumentenprijsindex
dS+V	(toenmalige) dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
EHMV	commissie Economie, Haven, Milieu en Vervoer
fte	full time equivalent
ICT	informatie- en communicatietechnologie
min	minuut
mln.	miljoen
P+R	Park en Ride
P+W	Park en Walk
RR	Rekenkamer Rotterdam
SMT	specifiek, meetbaar, tijdsgebonden
SO	Stadsontwikkeling
VvE	Vereniging van Eigenaren

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
mei 2015

ISBN/EAN
978-90-76655-84-0