

De overheid moet zich niet met parkeren bij winkels bemoeien

Hans Voerknecht
CROW-KpVV
hans.voerknecht@crow.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2014, Eindhoven**

Samenvatting

Waarom de overheid zich niet met parkeren bij winkels moet bemoeien

In elke gemeente is het parkeren bij winkelgebieden een levendig gespreksonderwerp. Waar de discussie over al dan niet gratis parkeren wordt gevoerd. Overal subsidieert de gemeente parkeren in meer of mindere mate en wordt het parkeren al met al maar voor 10% door de gebruikers betaald.

Allemaal met als argument dat dit goed zou zijn voor een vitale, aantrekkelijke en economisch renderende binnenstad. Alhoewel er goede argumenten zijn voor het fiet, dat dit maar in beperkte mate het geval is, gaat het daar in dit verhaal niet om.

Allereerst wordt betoogd, dat parkeren bij winkels een privaat goed is, waarvoor overheidsbemoeienis minder voor de hand ligt. Daarnaast leiden de gemeentelijke inmenging en subsidiëren bij en van parkeren o.a. tot:

- * Hogere belastingen voor alle burgers en/of
- * Minder beschikbare gemeentegelden voor andere functies;
- * Ongewenste kruissubsidies.

Daarnaast leidt de detailhandellobby en de publieke en politieke druk en de gevoeligheid hiervoor bij gemeenten tot een veel te groot aanbod aan parkeervoorzieningen, die in hoge mate onrendabel zijn, het grootste deel van de tijd grotendeels leeg staan. Zonder dat dat leidt tot meer winkelbezoek of –omzet.

Maar zelfs als de overheidssupport en –subsiëring wel zou leiden tot een betere situatie voor de winkels, dan nog is de overheidsbemoeienis eigenlijk ontoelaatbaar en in ineder geval ongewenst. Want net zo zeer als het hebben van een winkelruimte, het betalen van gas, licht en electra is het regelen, organiseren en zelf of doen betalen van parkeervoorzieningen voor de klanten een zaak van de winkeliers(organisatie) en ontwikkelaars. Waarin de overheid alleen maar als marktversturende factor in fungeert.

1. Waarom gaat het?

De discussie over parkeertarieven en de effecten daarvan op winkelgedrag- en bezoek speelt in vrijwel elke gemeente. Politici en bestuurders worden onder druk gezet om de parkeertarieven laag of gratis te houden of te maken met als argumentatie, dat het water de ondernemers aan de lippen staat en dat de hoge parkeertarieven bezoekers weggagen. Los van de vraag of die effecten er zijn, moet de vraag gesteld worden, of de overheid zich überhaupt moet bemoeien met het parkeren bij winkelgebieden of dit moet overlaten aan ondernemers en ontwikkelaars. Dit paper betoogt, waarom de overheid dit geheel aan de markt moet overlaten.

2. Kosten en financiers van parkeren bij winkelgebieden

2.1 Wat kost het en wie betaalt het?

Er bestaat een Engelse uitdrukking "There's no such thing as a free lunch" . Hetzelfde geldt voor parkeren. Parkeren kost geld. Volgens de best beschikbare schattingen [4] kost parkeren in Nederland in totaal jaarlijks €6 tot €8 miljard. De onderzoeken, waarop dit bedrag is gebaseerd zijn gedateerd (2002 en 2005). De daar gevonden bedragen zijn wel geëxtrapoleerd aan de hand van het toegenomen aantal auto's en de inflatie. Wel is duidelijk, dat een plek in een parkeergarage €3.500 - €5.000 per jaar kost. Gebaseerd op een bezettingspercentage van 30%¹ tijdens de gebruiksuren (3.000 gebruiksuren per jaar) komt dit neer op een dekkend parkeertarief van ruim €3 per uur. Volgens ons bekende informatie gebruiken parkeerexploitanten een bedrag van ca. €4,40 per uur.² Recente gegevens van gemeenten laten dit zien. Het de eerste 2 uur gratis parkeren in Alphen aan den Rijn kost de gemeente jaarlijks een kleine €3 miljoen en het 's ochtends gratis parkeren in Dokkum kost de gemeente Dongeradeel zo'n €300.000 per jaar. Het totaal aan opbrengsten (uit parkeergelden en vergunningen) wordt voor 2012 geschat op zo'n €650 miljoen.

Uit een door Ecorys uitgevoerde verkenning uit 2004 [4] in opdracht van CROW blijkt dat op elke parkeerplaats per jaar in Nederland €524 wordt toegelegd door de overheid, resulterend in een subsidie van €717 per persoon. Het moge duidelijk zijn, dat de parkeerplaatsen bij winkelgebieden (vaak in gebouwde voorzieningen) een veelvoud kosten van de gemiddelde kosten per parkeerplaats.

¹ Dit lijkt heel laag, maar tegenover een zaterdagmiddag met vaak (over)volle parkeergarages staan vele doordeweekse uren, waar de bezetting veel lager is. Overigens liggen de bezettingspercentages (alleen) in de centra van de vier grote steden gemiddeld hoger.

² Hoewel de kosten van parkeerplaatsen buiten gebouwde voorzieningen (het zgn. 'parkeren op maaiveld') veel goedkoper zijn, worden hiervoor dezelfde of zelfs hogere tarieven als bij parkeren in ene gebouwde voorziening gerekend, omdat deze plaatsen in of nabij winkels een hoge economische waarden vertegenwoordigen (en uiteraard, omdat anders het gewenste gedrag -parkeren in een garage- niet plaatsvindt)

De kosten van parkeren, ook bij winkelgebieden, worden voor het overgrote deel betaald uit gemeenschapsgeld. Dat betekent dat de kosten ook worden opgebracht door hen die geen auto hebben of die niet per auto naar de winkel

2.2 Wat zijn de effecten van deze financieringsstructuur

In het boek "The High cost of Free Parking" van de Californische hoogleraar Donald Shoup [29] worden de in zijn ogen torenhoog negatieve effecten geschetst van dit subsidiëren van parkeren door de overheid. Giuliano Mingardo [22] vat dit samen in de volgende effecten:

- * Verminderde leefbaarheid;
- * Verminderde kwaliteit van de openbare ruimte;
- * Hogere belastingen voor alle burgers en/of
- * Minder beschikbare gemeentegelden voor andere functies;
- * Sociale overlast;
- * Ongewenste kruissubsidies.

Voor dit betoog zijn vooral de factoren hogere belastingen of minder beschikbare middelen en de ongewenste kruissubsidies van belang.

2.3 Een illustratie van deze effecten

Stel, dat bij een winkelgebied de overheid aan alle klanten €5,= zou geven, maar alleen aan hen die per auto komen. Het is duidelijk, dat dit ontoelaatbaar zou zijn en als onbehoorlijk bestuur zou worden gekenschetst. Toch is dit waar het gratis de eerste twee uur parkeren in een parkeergarage op neer komt: een gemeentelijke bijdrage van (minstens) €5,= uitsluitend aan automobilisten en niet aan fietsers en voetgangers.

3. Wat is parkeren voor goed in het economisch proces?

3.1 Parkeren *privaat, publiek of iets anders*

Economisch gezien is een parkeerplaats een *privaat goed* net als een huurhuis; als iemand er de auto neerzet kan niemand anders die plaats gebruiken. Martens en Schneijderberg leggen dit uit in hun artikel in *Verkeerskunde* [18]. Ze delen daarbij goederen in in *wel en niet rivaliserende goederen* en goederen waarvan het gebruik al dan niet voor groepen mensen uitgesloten wordt.

Dit leidt tot een volgende indeling van goederen:

	Uitsluitbaar	Niet-uitsluitbaar
Rivaliserend	Privaat goed	Common pool goed
Niet-rivaliserend	Club goed	Publiek goed

Bijvoorbeeld de dijkbescherming van een land is niet-uitsluitbaar (niemand kan worden uitgesloten van de bescherming van de dijken) en niet-rivaliserend (niemand kan meer of minder bescherming van dijken krijgen dan een ander). Deze goederen zijn daarom bij uitstek publieke goederen. Verreweg de meeste goederen zijn uiteraard private goederen. Kleding bijvoorbeeld, heeft rivaliteit en zodra iemand een kledingstuk gekocht heeft kan anderen ervan uitsluiten.

De ontwikkeling van parkeren laat zich goed vergelijken met het gebruik van landbouwgrond in de middeleeuwen. Veel plaatsen hadden toen een zogenaamde meent. Dit waren stukken land, waar alle boeren hun dieren gebruik van konden laten maken. Er was genoeg ruimte, dus als er meer vraag was naar dit land, dan werd de meent simpelweg uitgebreid. Maar op een gegeven moment werd de ruimte schaars en was er meer vraag naar het gebruik van de meent dan er ruimte was en ontstond er rivaliteit. Hierdoor werd het een common pool goed en daarmee verminderde ook de kwaliteit van het goed. Om hiermee om te gaan werd het gebruik ervan voorbehouden aan een bepaalde groep boeren en werd het een club goed, maar uiteindelijk werd het een privaat goed.

Hetzelfde geldt voor parkeren. In eerste instantie was er voldoende ruimte en waren er maar weinig auto's. Dus kon het parkeren (vaak overdekt stallen, want de toenmalige auto's waren niet al te best beschermd tegen regen en wind) in de openbare ruimte plaatsvinden. Naarmate het aantal auto's toenam, ontstond er rivaliteit in het gebruik van de beschikbare parkeerruimte op sommige plaatsen en werd de kwaliteit ervan daarmee slechter. Hieruit ontstonden twee ontwikkelingen. Of er werd een vergunningensysteem ingesteld, waarmee het een club goed werd. Of het parkeren werd een privaat goed.

Martens en Schneijderberg betogen, dat alle vier vormen van het parkeren in de praktijk voorkomen. Publiek goed in woonwijken met ruim voldoende parkeerruimte. Op veel plaatsen, vooral in dichtbebouwde gebieden, is echter te kort aan parkeerruimte. Daar wordt het een common pool goed. Dit heeft tot gevolg dat het parkeren wordt gereguleerd, vaak in de vorm van vergunning parkeren. Daarmee is parkeerruimte een club goed geworden. Bij vele vormen van betaald parkeren of parkeren op eigen terrein wordt het een privaat goed.

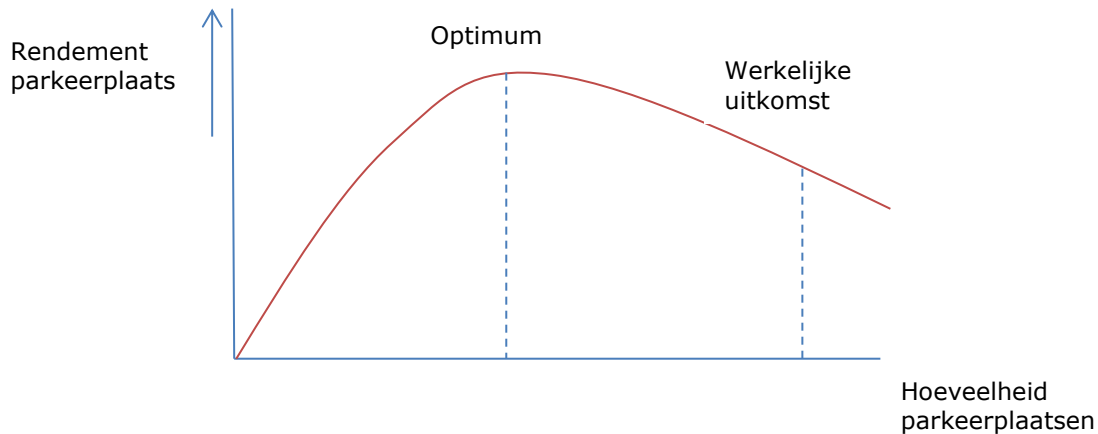
3.2 Hoe zit het bij winkelgebieden?

Een breed levende opvatting is (zie o.a. de reactie van Detailhandel Nederland in [24]) dat parkeerruimte een gemeenschappelijke voorziening is. Dat is inderdaad in veel situaties de gegroeide situaties en kan een keuze zijn. Het is echter een keuze met ook een aantal ongewenste consequenties, die zich niet voordoen als het meer als een privaat goed wordt beschouwd. In veel winkelgebieden geldt een vorm van betaald parkeren. Daarmee is het parkeren op zich privaat. Maar daarmee nog geen einde aan de overheidsbemoediging, omdat vrijwel nergens kostendekkende tarieven worden gehanteerd en dus een deel van de kosten door de overheid worden gedragen.

3.3 Gevolg voor de parkeermarkt

Naast de door Mingardo gesignaleerde gevolgen is ook een belangrijk effect op de hoeveelheid parkeerplaatsen bij winkelgebieden. De hoeveelheid parkeerplaatsen bij een

winkelgebied is nu vooral een uitkomst van lobbywerk, publieke druk en politieke afwegingen. En veel minder van rationele en/of commerciële afwegingen. Daardoor is de druk groot om de omvang van de parkeervoorzieningen af te stemmen op de vraag op zaterdagmiddag. Daardoor staan de parkeergarages in het overgrote deel van de tijd leeg. Een bezettingspercentage van 30% is al hoog te noemen. Hierdoor treedt het volgende effect op (gebaseerd op [19]):



Bij de oorsprong levert iedere extra parkeerplaats rendement op voor de winkelier. Vanaf een bepaald punt neemt de opbrengst af, naarmate plekken meer leeg staan. Op een gegeven moment worden de kosten hoger dan de baten en is het accommoderen van parkerende klanten duurder dan wat ze opleveren. Vaak is de uitkomst van de politieke discussie er een waarbij de kosten veel hoger zijn dan de baten. Het verschil zijn kosten die gemaakt worden op kosten van de gemeenschap met een negatief rendement.

4. Wat is eigenlijk de taak van de overheid bij parkeren rond winkelgebieden

Twee taken van de overheid zijn in het kader van dit paper relevant:

- a. Het bijdragen aan een vitale, aantrekkelijke en economisch renderende binnenstad;
- b. Het voorkomen van parkeeroverlast in en bij de wijken rondom de winkelgebieden;

Er is veel discussie over het effect van parkeertarieven en parkeerbeleid op winkelbezoek en -omzet. In publicaties [3], [6] en [15] wordt aangetoond, dat het effect van parkeren en mobiliteit op winkelbezoek en -omzet veel kleiner is dan het effect van de niet-verkeersfactoren en dat daarbinnen het effect van parkeertarieven vrijwel verwaarloosbaar is. Voor de discussie van deze paper is dat echter niet relevant. Zie hoofdstuk 5.

Voor het voorkomen van overlast is het voornaamste punt in dit verhaal, dat wanneer er in een winkelgebied betaald parkeren geldt, dat ook in de nabijgelegen parkeergebieden het parkeren gereguleerd c.q. gefiscaliseerd moet worden., Maar dit is o.i. toch een tendens die zich zal voltrekken.

5. Wat is de rol van de overheid en de rol van die van de ondernemers en ontwikkelaars bij parkeren bij winkelgebieden

Vanuit een rol van het meewerken aan de economische vitaliteit van de winkelgebieden en vanuit de veronderstelling, dat het regelen van goed en goedkoop parkeren daaraan bijdraagt, organiseren, regelen, reguleren en financieren veel gemeenten het parkeren bij winkelgebieden. En doen dit voor een goed dat primair een privaat goed is. Nu spitst de discussie over of dit een goede zaak is toe op de vraag of het wel of niet effectief is voor winkelbezoek en winkelomzetten. Maar voor de rol doet dat niet ter zake. Beide cases worden hieronder belicht en in beide gevallen is de uitkomst, dat het niet de taak is van de overheid en dat het bovendien marktverstoring werkt. Ook Martens en Schneijderberg [18] en Roelands en Scheerder [27] betogen, dat de overheid dit beter kan overlaten aan de markt, winkeliers en ontwikkelaars.

*5.1 De case, dat het bevorderen van parkeren en het subsidiëren van parkeren **niet** effectief is voor winkelbezoek en –omzetten*

Veel literatuur wijst erop, dat het tot zich nemen van de parkeertaak bij winkelgebieden door de overheid geen efficiënte en effectieve manier van besteding van geld en inzet is [3],[6].

Als de inbreng van de overheid dus niet bijdraagt aan winkelbezoek en –omzet, ontvangt de rechtvaardiging van de overheidsinzet hier. Uiteraard zullen er dan nog steeds mensen met de auto naar winkelgebieden komen en zullen ze op zoek zijn naar parkeermogelijkheden in of nabij het winkelgebied. Het organiseren en financieren ervan is dan een taak van ontwikkelaars en winkeliers. De gemeente kan dan hooguit faciliteren in het regelen van de parkeerfunctie in de bestemmingsplannen, het regelen van de toegang tot parkeervoorzieningen in het wegennetwerk en (daar waar dat een probleem is), het organiseren van het parkeren door verwijzing en andere vormen van communicatie.

In ieder geval kan het argument van het financieren van een zgn. 'onrendabele top' in de vorm een bijdrage van parkeervoorzieningen bij winkelontwikkelingen geen reden zijn tot een overheidsbijdrage. Want het financieren van parkeervoorzieningen draagt in deze case niet bij aan de economie van het winkelgebied. Onrendabel is onrendabel en het desondanks meebetalen aan het winkelgebied leidt tot leegstand, geldverspilling en marktverstoring.

*5.1 De case, dat het bevorderen van parkeren en het subsidiëren van parkeren **wel** effectief is voor winkelbezoek en –omzetten*

Ondanks vele onderzoeken en praktijkervaringen is het geloof hardnekkig, dat overheidsingrijpen in het parkeren wel effectief is. Kortom, dat meer en goedkopere parkeervoorzieningen wel leiden tot hoger winkelbezoek en hogere winkelomzetten. Dan is overheidsingrijpen des te meer onwenselijk. Ten eerste is het dan simpelweg in het belang van de winkeliers en daarmee van ontwikkelaars om te investeren in parkeervoorzieningen. Investeren bovendien die zich zelf terugverdienen. Het is dan een ongewenst ingrijpen in de marktwerking, bijna een geval van "staatssteun" (in dit geval "gemeentesteun") van commerciële bedrijven. Daarnaast leidt het gemeentelijk ingrijpen tot concurrentievervalsing. Want er blijft een groot verschil tussen parkeervoorzieningen bij winkelgebieden onderling, en daarbij tot de mate waarin de winkels ondersteund worden bij het parkeren. Dus winkeliers van gebieden, die achterblijven qua parkeervoorzieningen zouden een soortgelijke behandeling door de

gemeente (moeten) kunnen afdwingen, die bovendien zich onttrekt aan de financiële mogelijkheden die een gemeente heeft. Overigens geldt dit ook voor de situatie waarin de parkeervoorzieningen geen effect heeft.

Tenslotte wordt vaak als argumentatie voor een overheidsbijdrage in parkeertarieven (en gratis parkeren) gehanteerd, dat bij invoeren van betaald parkeren de mensen naar winkelgebieden in nabijgelegen worden weggejaagd. Hoewel uit onderzoeken blijkt, dat dat niet het geval is, stel dat dat wel aan de orde is.

In dat geval zou overheid in een nooit te beëindigen ratrace verzeild raken, wanneer zij zich gevoelig zou tonen voor dit argument. Terwijl het ook dan de taak is van de winkeliers (al dan niet georganiseerd) is, om dit ter hand te nemen. Omdat het dan blijkbaar uit kan om het parkeren (mede) te bekostigen en het een onlogische en ongewenste inmenging van de gemeente zou zijn om zich te mengen in deze strikt bedrijfsmatige afweging.

En om nog even terug te gaan naar de case, dat de ingreep niet effectief is en dus de klanten niet of nauwelijks naar buurgemeenten gaan vanwege het parkeren en de parkeertarieven. In dat geval gaat het argument dat de klanten worden weggejaagd niet op en is er helemaal alle reden om dit aan de marktpartijen over te laten. Hen zelf de afwegen te laten maken over het al dan niet laten betalen van parkeren, waarbij het daarbij in de rede ligt, dat zij de gebruiker zullen laten betalen voor het parkeren.

5.3 Dus..

In beide gevallen is het onwenselijk, dat de overheid zich met het parkeren bij winkelgebieden bemoeit.

Literatuur

- [1]Aalders, R. (2013), *Fun of functie: verschuivingen in ruimtelijk koopgedrag*.
- [2]Aalders, R. (2013), Uitkomsten van relatie betaald parkeren en omzet groei naar omvang winkelgebieden, dedicated berekeningen voor CROW.
- [3]CROW-website, *Factsheet vervoer naar retail*
- [4] CROW (2004), *Parkeren en mobiliteitsmanagement*
- [5]CROW (2005), *Parking policies and the effects on economy and mobility*
- [6] CROW (2014), *Elf waarheden over parkeren*
- [7]Detailhandel Nederland (2014), *Parkeren wel degelijk van invloed op winkelgebied*
- [8]Dijk, K. van (2002), *Parkeren in Nederland, omvang, kosten, opbrengsten en beleid*
- [9]DTZ Zadelhoff (2012), *Parkeren op grens van belevin*
- [10]ECORYS (2010), *Parkeeroplossing voor overheid en markt*
- [11]Goudappel Coffeng (2001), *Effecten van parkeermaatregelen*
- [12]Haringsma, J. (2011), *Het belang van parkeren*
- [13]Heide, W. van der (2011), *Zorg ervoor dat de garage geen dissatisfier wordt*
- [14]I&O Research (2011), *Koopstromenonderzoek Randstad 2011*
- [15]KpVV (2013), *Vervoer naar retail*
- [16]Langendonck, L., Boggelen, O. van, *Vaker fietsen naar stadscentrum*
- [17]Martens, K. (2014). "Zelforganiserend parkeren." *Parkeer24* 9(3): 18
- [18]Martens, K., Schneijderberg S.(2014), *Doe het anders, laat parkeren aan ontwikkelaar*, *Verkeerskunde* 4
- [19] Martens, K. Presentatie tijdens Nationaal Parkeercongres 2014
- [20]MAX (2006), *Succesvolle Bewustwordingscampagnes over Mobiliteit en Strategieën voor mobiliteitsmanagement*
- [21]Meerkerk, J. van, Mingardo, G., Bosch, N. (2009), *Parkeren heeft weinig invloed op winkelomzet*

- [22] Mingardo, G. (2014), presentatie seminar Urban Retail
- [23]P1 (2006), *Retail en parkeren*
- [24] Parkeer24 (2014), *Discussie over parkeertarieven en winkelomzet*
- [25]Pels, D. (2014), *Niet parkeerruimte, maar winkelaanbod speelt winkeliers parten*, Trouw 31/5/2014
- [26]Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010), *Wie ik ben en waar ik ga: advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit*
- [27]Roelands, J., Scheerder, G. (2014) *Lage parkeertarieven zorgen niet voor vitale winkelgebieden*, ROMagazine, mei 2014
- [28]SOAB (2009), *Benchmark vervoerwijzekeuze supermarktbezoekers*
- [29]Shoup, D. (2005), *The High Cost of Free Parking*
- [30]Stienstra, S., *Parkeerbeleid op middellange termijn. Hoe vangen we de parkeerdruk in de toekomst op? Een discussiekader*
- [31]Sustrans (2003), *Traffic restraint and retail vitality*
- [32]Sustrans (2006), *Shoppers and how they travel*
- [33]Timmermans, H., *Modellering van ruimtelijke keuze- en beslissingsprocessen van consumenten: theorie, methode en empirische toepassing*
- [34]Tellingen, H. van, Verwaaijen, J., Caspers, M., (2014), *Zonnige toekomst fysiek winkelen, deel 4*, Shopping Centre News (te verschijnen najaar 2014)
- [35]Veenstra, S., Thomas, T., Tutert, B. (2009), *Niet werken, maar winkelen; de invloed van afstand op de frequentie van boodschappen doen*
- [36] Voerknecht, H. (2013) *Wat is er mis met gratis parkeren in woonwijken*, Parkeer24 juni 2013
- [37] Voerknecht, H. (2013), *Niet meer gratis of te goedkoop parkeren*, Parkeer24 september 2013