

VOORSTEL

zaaknummer: 401014
afdelingsnaam: PuZa-AO
steller: Maarten Van Loenen
onderwerp: Beslissing op bezwaar algemeen belang exploitatie parkeergarages

Voorstel

1. Het bestreden besluit, onder herstel van gebreken en aanvullende motivering ten aanzien van het onderdeel 'exploitatie parkeergarages Gooische Brink, Gooiland en Leeuwenhoekgarage' in stand te houden;
2. De huidige gehanteerde tarieven in de gemeentelijke parkeergarages als absolute ondergrens aan te houden voor de komende 5 jaar.

Samenvatting

Q-Park is in bezwaar gegaan tegen het aanwijzen van de exploitatie van de gemeentelijke parkeergarages als activiteit van algemeen belang (raadsbesluit 16 september 2015). De Commissie Bezwaarschriften heeft geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren, het besluit in te trekken, dan wel het besluit te voorzien van een motivering die het besluit kan dragen. In het voorliggende raadsvoorstel wordt een nadere motivering gegeven, waardoor het besluit gedragen wordt.

Inleiding

In het kader van de Wet Markt & Overheid (hierna: WM&O, in werking getreden op 1 juli 2012 en onderdeel van de Mededingingswet) zijn overheden verplicht om bestaande economische activiteiten in overeenstemming te brengen met de wet. Wanneer gevonden wordt dat het maatschappelijk algemeen belang zwaarder weegt dan de belangen van concurrerende bedrijven, kunnen overheden besluiten om de activiteiten aan te wijzen als 'economische activiteiten van algemeen belang'. Dit dient gepaard te gaan met een zorgvuldige belangenafweging en een deugdelijke motivering. Q-Park Operations Netherlands II B.V. (hierna: Q-Park) heeft bezwaar aangetekend tegen het onderdeel van het raadsbesluit om de gemeentelijke parkeergarages aan te wijzen als activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang. De Commissie Bezwaarschriften (hierna: CB) adviseert om het besluit te voorzien van een motivering die het besluit kan dragen.

Probleemstelling/doel

Met dit voorstel wordt een beslissing op bezwaar genomen. Met de aanvullende motivering in dit voorstel wordt het besluit voldoende gedragen.

Argumenten

Naar aanleiding van het bezwaar van Q-Park heeft op 22 december 2016 een hoorzitting van de CB plaatsgevonden. De CB heeft geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren, het besluit in te trekken, dan wel in de beslissing op bezwaar het besluit van een motivering te voorzien die het besluit kan dragen. In deze nota wordt, conform het advies van de CB, de nadere motivering gegeven en wordt ingegaan op de afweging van het belang van Q-Park tegen het met het parkeerbeleid gediende algemeen belang, waardoor het besluit door deugdelijke motivering gedragen wordt.

Bezwaar Q-Park

Het bezwaar van Q-Park richt zich, kort samengevat, op de volgende punten:

1. Er is geen sprake van een activiteit van algemeen belang;
2. Er is geen sprake van marktfalen, waardoor er geen noodzaak is om in te grijpen;
3. Er is sprake van een benadeling van het belang van Q-Park;
4. Het besluit is onvoldoende gemotiveerd;
5. Er is niet getoetst aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit;
6. Het besluit is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Advies Commissie Bezwaarschriften

De CB adviseert, kort samengevat, als volgt:

- De CB overweegt dat de Leeuwenhoekgarage een bewonersgarage is en daarmee tot een ander marktsegment behoort dan het marktsegment waarin Q-Park actief is. De garage ligt bovendien buiten het verzorgingsgebied van de parkeergarages van Q-Park;
- De CB onderschrijft in haar advies dat het exploiteren van parkeergarages een activiteit is die door de gemeente Hilversum in het algemeen belang plaatsvindt;
- De CB ziet geen aanleiding om aansluiting te zoeken bij het begrip DAEB en marktfalen is derhalve geen vereiste voor het aanwijzen van een activiteit van algemeen belang.

Voor wat betreft voornoemde punten wordt het bezwaar van Q-Park niet-ontvankelijk dan wel ongegrond verklaard.

Verder adviseert de CB als volgt:

- De CB adviseert de motivering om de parkeergarage in te zetten als instrument om evenwichtige parkeerdruk te realiseren nader te onderbouwen;
- De CB geeft in haar advies aan dat in de motivering van het besluit een deugdelijke belangenafweging ontbreekt, waarbij onder meer een bandbreedte van parkeertarieven en de gevolgen daarvan voor Q-Park meegenomen dienen te worden;
- Afhankelijk van de mate waarin het belang van Q-Park getroffen wordt, adviseert de CB om te betrekken of het beoogde doel (evenwichtige parkeerbalans) niet op een andere wijze kan worden bereikt.

NADER ONDERZOEK EN MOTIVERING VOORSTEL

Wij hebben onderzocht of het mogelijk is om het besluit alsnog van een nadere motivering te voorzien die het besluit kan dragen en hebben geconcludeerd dat dit het geval is. Onderstaand worden de door de CB geconstateerde gebreken hersteld. Het besluit om de exploitatie van de parkeergarages Gooische Brink, Gooiland en de Leeuwenhoekgarage aan te wijzen als activiteiten van algemeen belang wordt hiermee nader gemotiveerd, zodat het besluit gedragen wordt, waarbij voor de motivering voor de Leeuwenhoekgarage aansluiting wordt gezocht bij het advies van de CB (zie hierboven).

Activiteit in het algemeen belang

De gemeente zet de gemeentelijke parkeergarages in als beleidsinstrument voor het bereiken van een evenwichtige parkeerdruk. Met een evenwichtige parkeerdruk wordt parkeeroverlast op straat voorkomen, de leefbaarheid vergroot alsook de kwaliteit van de buitenruimte. Onderdeel van het totale beleid is het ontmoedigen van het parkeren op maaiveld, onder andere door de tarieven voor het parkeren op straat hoger te laten zijn dan in de parkeergarages (ook die van de commerciële garages), omdat daarmee de leefbaarheid op straat toeneemt. Minder blik op straat verhoogt immers de kwaliteit van de leefomgeving. Een ander door de gemeente ingezet instrument is parkeercontrole. Door adequate handhaving op de parkeerbelastingplicht kiezen meer mensen om in een parkeergarage te parkeren, omdat daar sprake is van achteraf betalen voor parkeren (in tegenstelling tot het betalen voor een kaartje uit de parkeerautomaat).

Door tarieven in de parkeergarages betaalbaar te houden wordt voorkomen dat bewoners, ondernemers en bezoekers van het Centrum en de directe omgeving uitwijken naar de verder gelegen gebieden waar parkeren gratis is. Door de gehanteerde tariefstelling wordt voorkomen dat parkeerdruk in deze gebieden verder toeneemt. Bij een verhoging van de tarieven in de parkeergarages wordt het beleid van bevorderen van overdekt parkeren ten faveure van straatparkeren ondermijnd. Het verder verhogen van de tarieven voor straatparkeren om dat effect vervolgens weer te dempen is maatschappelijk niet haalbaar (men wil niet meer betalen voor parkeren) en draagt niet bij aan de doelen van de gemeente om een aantrekkelijke woon-, werk- en winkelstad te zijn.

Tot slot wil de gemeente leegstand in het centrum tegengaan. Dit kan onder andere door het bevorderen van transformaties van winkel- en kantoorpanden naar woonfuncties. Het gaat dan met name om ruimtes boven de begane grond. Door de parkeereis voor deze panden af te wentelen op de parkeergarages en de parkeervraag te koppelen aan een bewonersabonnement in een parkeergarage wordt aan de beleidswens tegemoet gekomen. Dit uit zich bijvoorbeeld in het aanbieden van abonnementen voor centrumbewoners tegen een tarief dat onder de marktprijzen ligt. Het achterliggende doel, een evenwichtige balans tussen parkeervraag en parkeeraanbod, is niet overeenkomstig het doel dat een marktpartij heeft, winstmaximalisatie. Dit geldt ook voor het mogelijk maken van evenementen (aantrekkelijkheid centrum), het tegengaan van leegstand en het voldoen aan de woningbouwopgave in het centrum. Dit zijn belangen die voor een private ondernemer niet of nauwelijks een rol spelen, maar door invloed te behouden op de tarieven wel tegemoet worden getreden. De gemeente Hilversum hecht veel waarde aan een levendig centrum met voldoende woningen. Het aanbieden van goedkopere abonnementen om bijvoorbeeld functiewijzigingen mogelijk te maken draagt bij aan deze doelstelling. De bij de functiewijzigingen gepaard gaande extra parkeervraag kan niet op een andere manier opgelost worden zonder dat daarbij sprake is van een verstoring van de parkeerbalans. Immers, in het autoluwe kernwinkelgebied is het niet mogelijk om te parkeren en bij het aanbieden van duurdere abonnementen zullen klanten eerder kiezen om uit te wijken naar niet gereguleerd gebied, waar vervolgens de parkeerdruk dusdanig toeneemt dat het tot problemen leidt. Het nu gehanteerde beleid leidt tot minder verstoringen en draagt bij aan de doelstelling.

Concluderend kan gesteld worden dat er duidelijk sprake is van een algemeen belang, waarin de markt niet kan voorzien.

Belang Q-Park en Arrivéé

De exploitatie van de parkeergarages wordt al geruime tijd door dezelfde partijen gedaan. De gemeente Hilversum exploiteert de parkeergarages Gooische Brink en Gooiland, Q-Park doet dat voor Hilvertshof en Markt (voorheen Silverpoint) en Arrivéé heeft enkele jaren geleden het beheer van parkeergarage Noordse Bosje overgenomen. De belangen van de private exploitanten zijn betrokken bij dit besluit.

Tarieven

Wij dienen de belangen van Q-Park en Arrivéé goed af te wegen in het kader van algemeen belang-besluit. In haar bezwaarschrift heeft Q-Park haar belang nader toegelicht door aan te geven dat het onder andere vreest voor een verlaging van de tarieven vanuit gemeentezijde. Hilversum is niet voornemens om de tarieven te verlagen (bijvoorbeeld tot een bedrag van €0,- voor een bepaalde periode, zoals nu in sommige gemeenten het geval is). Door dit nu expliciet in de besluitvorming op te nemen, kan de vrees van Q-Park dat tarieven ver onder de marktconforme tarieven komen te liggen van tafel en wordt met dit door Q-Park aangegeven belang nadrukkelijk rekening gehouden.

In haar bezwaar heeft Q-Park aangegeven nu ook hinder te ondervinden van de thans gehanteerde tarieven. De tarieven voor een uur parkeren zijn onderstaand onder elkaar gezet. De gemeente hanteert kortere tijdseenheden voor parkeren om zo een eerlijkere prijs te berekenen. Bezoekers waarderen de mogelijkheden om per kwartier of per 3 minuten te betalen in plaats van per uur. Concluderend kan gesteld worden dat de door gemeente Hilversum gehanteerde tarieven op uurbasis marktconform zijn (want vergelijkbaar met de private parkeergarages, zie tabel 1) en dat daarmee de belangen van Q-Park niet (althans niet onevenredig) worden aangetast. Wat betreft de dagkaarten liggen de gehanteerde dagtarieven onder die van marktpartijen, waarbij het opvalt dat de tarieven voor Q-Park fors hoger zijn. De marktpartij Arrivéé biedt een dagkaart aan voor een tarief dat (bijna) de helft is van de tarieven die Q-Park hanteert in garages Markt en Hilvertshof (zie tabel 2). Naarmate sprake is van langer parkeren, is het risico op uitwijkgedrag naar gratis gebieden hoger. Wanneer sprake is van te hoge dagtarieven leidt dit tot een verslechtering van de evenwichtige parkeerdruk. Nu al ontvangt de gemeente regelmatig klachten van bewoners in de gratis gebieden over parkeerders die met de vouwfiets naar het centrum gaan. Wanneer deze personen worden aangesproken, geven zij aan de parkeerkosten niet te willen betalen. De abonnementstarieven die de gemeente hanteert liggen, op de kantoorabonnementen na, boven de tarieven van Arrivéé. In die zin kan niet gesteld worden dat de tarieven niet marktconform zouden zijn. Ook bij de abonnementen vallen de hoge prijzen die Q-Park hanteert op. Deze zijn in sommige gevallen zelfs meer dan twee keer zo hoog als de tarieven die marktpartij Arrivéé hanteert. Uit de door de diverse partijen gevoerde tarifiering blijkt niet dat de door de gemeente gehanteerde tarieven niet marktconform zijn en dus ook niet dat deze leiden tot marktverstoring. In die zin zorgt het door de gemeente gevoerde prijsbeleid niet voor een onevenredige aantasting van de belangen van Q-Park en Arrivéé.

Parkeergarage	Tarief	Omgerekend per uur
Gooische Brink (gem. Hilversum)	€0,50 per 15 minuten	€2,00 per uur
Gooiland (gem. Hilversum)	€0,10 per 3 minuten	€2,00 per uur
Markt (Q-Park)	€1,00 per 24 minuten	€2,50 per uur
Hilvertshof (Q-Park)	€2,00 per 60 minuten	€2,00 per uur
CityParking (Arrivéé)	€2,00 per 60 minuten	€2,00 per uur

Tabel 1. Overzicht tarieven per uur parkeergarages Centrum Hilversum

Parkeergarage	Dagkaart	Avondkaart
Gooische Brink (gem. Hilversum)	€8,-	€5,-
Gooiland (gem. Hilversum)	€8,-	€5,-
Markt (Q-Park)	€19,-	n.v.t.*
Hilvertshof (Q-Park)	€20,-	n.v.t.
CityParking (Arrivéé)	€10,-	n.v.t.

Tabel 2. Overzicht dagtarieven parkeergarages Centrum Hilversum (*garage Markt: wel arrangement mogelijk i.c.m. bioscoopbezoek: €5,00)

Parkeergarage	24/7	Kantoor (ma.-vr. 7-19)	Winkeltijden (ma.-vr. 7-19 + koopavond)	Avond, nacht, weekend	24/5 (weekend uitgesloten)
Gooische Brink (gem. Hilversum)	€130,-	€55,-	€110,-	€75,-	n.v.t.
Gooiland (gem. Hilversum)	€130,-	€55,-	€110,-	€75,-	n.v.t.
Markt (Q-Park)	€204,02	€163,74	n.v.t.	€128,95	€188,54**
Hilvertshof (Q-Park)	€204,02	€163,74	n.v.t.	€128,95	€188,54
CityParking (Arrivée)	€90,-	€65,-	€75,-*	€55,-	n.v.t.

Tabel 3. Overzicht abonnementsstarieven per maand parkeergarages Centrum Hilversum (NB. de bewonersabonnementen tegen gereduceerd tarief zijn niet opgenomen in deze tabel, deze bedragen €78,33 voor bewoners Centrum en €59,12 voor +/- 30 adressen in het centrum)

*Betreft ondernemersabonnement, o.a. ook overdag in het weekend geldig

** Alleen in garage Markt ook 24/6 (zondag uitgesloten) mogelijk, dan €199,20

Keuze parkeergarage

De concurrentiepositie c.q. het belang van Q-Park komt tevens minder in het gedrang doordat de prijs vaak niet leidend is voor de keuze voor een parkeerplaats in een parkeergarage. De opzet van Hilversum is dusdanig dat veel bezoekers naar de parkeergarage rijden die qua bereikbaarheid het beste scoort (in plaats van dat tarieven doorslaggevend zijn). Een keuze op basis van gehanteerde tarieven ligt dus, zeker voor kortparkeerders (minder dan drie uur) niet voor de hand. Dit heeft te maken met de Centrumring, die vrijwel geheel bestaat uit éénrichtingsverkeer. Afhankelijk van invalroute is het omslachtig om een andere parkeergarage te bereiken, zeker voor kortparkeerders. De afstand tussen de dichtstbijzijnde parkeergarages bedraagt ongeveer 350 meter hemelsbreed, maar met de auto is de route veel langer (zie tabel 4).

Van	Naar	Afstand
Hilvertshof (Q-Park)	Gooische Brink	± 2 kilometer
	Gooiland	± 1,2 kilometer
Markt (Q-Park)	Gooische Brink	± 1,3 kilometer
	Gooiland	± 1,8 kilometer
CityParking/Noordse Bosje (Arrivée)	Gooische Brink	± 1 kilometer
	Gooiland	± 1,6 kilometer
Gooische Brink	Hilvertshof (Q-Park)	± 1,3 kilometer
	Markt (Q-Park)	± 1,3 kilometer
	CityParking/Noordse Bosje (Arrivée)	± 2 kilometer
Gooiland	Hilvertshof (Q-Park)	± 1 kilometer
	Markt (Q-Park)	± 950 meter
	CityParking/Noordse Bosje (Arrivée)	± 1,7 kilometer

Tabel 4. Overzicht afstanden tussen garages (afstanden per auto)

In Afbeelding 1 is een kaart opgenomen van de invalroutes richting het centrum en de route naar parkeergarages. Daaruit blijkt dat de keuze van de parkeergarage meestal een afgeleide zal zijn

van de richting waar bezoekers vandaan komen. Zeker op een drukke winkeldag is er sprake van een behoorlijke extra reistijd tussen de particuliere garages en de garages die bij de gemeente in beheer zijn (meer dan 10 minuten extra reistijd tussen deze garages). De parkeergarages liggen niet in elkaars verzorgingsgebied. De keuze wordt dus veelal niet bepaald op basis van de hoogte van de tarieven. Het aandeel langparkeerders (drie uur of langer parkeren) bedraagt 8%. De hoeveelheid parkeerders van dit al kleine percentage dat kiest om verder te parkeren zal minimaal zijn, waardoor dit effect verwaarloosbaar is.



Afbeelding 1. Centrumring met parkeergarages en invalsroutes.

Communicatie met Q-Park

Pas na het nemen van het algemeen belang-besluit, heeft Q-Park de mogelijkheid gehad om bezwaar aan te tekenen. De voor het besluit (en nu nog altijd) gehanteerde tarieven zijn vanaf 1 januari 2012 van kracht en sindsdien ongewijzigd gebleven. In de contacten die de gemeente voor en na het algemeen belang-besluit van 16 september 2015 op operationeel niveau heeft gehad met Q-Park, bijvoorbeeld over de verbouwing van parkeergarage Markt en de mede op initiatief van de gemeente aangebrachte naamswijziging, is in de periode 2012 tot het moment van aantekenen van bezwaar geen enkele keer vraagtekens gezet bij deze door de gemeente gehanteerde tariefstelling. Vanuit de marktpartijen is hier nimmer een opmerking over gemaakt.

Conclusie belangenafweging

Op basis van de tarievenstructuur, de keuzebepaling van de parkeergarages als gevolg van logische routes en de afstanden tussen de parkeergarages en de communicatie die de afgelopen jaren met Q-park is gevoerd, kan gesteld worden dat de belangen van Q-Park (en Arrivé) voldoende zijn meegewogen, waarbij geen sprake is van een onevenredige aantasting van deze belangen.

Integrale kostprijsdoorberekening

Er is gekeken naar de kostprijsdoorberekening voor de garages in Hilversum. Gebleken is dat niet de volledige kosten zijn doorberekend in de kostprijs voor de klant. Omdat voor Hilversum het algemeen belang zwaarder weegt dan de integrale kostprijsdoorberekening, is het besluit

genomen om de exploitatie van de parkeergarages aan te wijzen als een activiteit van algemeen belang. De kosten hoeven in dat geval niet te worden doorberekend.

Wanneer dit wel het geval zou zijn, zouden de tarieven voor de gemeentelijke parkeergarages bijna verdubbelen, wat zou betekenen dat de prijs ver boven het marktconforme tarief zou liggen. Als dat het geval zou zijn, zou de gemeente de tarieven van parkeergarages niet meer kunnen inzetten als instrument om de in het algemeen belang nagestreefde beleidsdoelen (een evenwichtige parkeerdruk en het vormen van een aantrekkelijke woon-, werk- en winkelstad) te behalen.

In onderstaande tabel is dit zichtbaar gemaakt. Bij een gelijkblijvend parkeeraanbod voor de parkeergarages zouden de tarieven met ongeveer 90% moeten worden verhoogd om de parkeergarages kostendekkend te kunnen exploiteren. Dit zal leiden tot uitwijkgedrag richting de gratis gebieden en gaat daarmee lijnrecht in tegen het beleidsdoel om een evenwichtige parkeerbalans te realiseren. Bovendien zou een dermate hoge prijsstijging tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Hilversum als woon-, werk- en met name winkelstad leiden.

Gooiland/Gooische Brink	Begroot	Werkelijk	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
	2016	2016	2017	2018	2019	2020
Opbrengsten	-960.000	-1.006.671	-960.000	-960.000	-960.000	-960.000
Kosten	1.820.071	1.862.366	1.840.381	1.836.822	1.833.263	1.829.705
Saldo (tekort)	860.071	855.695	880.381	876.822	873.263	869.705
Aanpassing kostendekkende tarieven	90%	85%	92%	91%	91%	91%
(bij gelijkblijvende q)						

Tabel 5. Overzicht baten en lasten parkeergarages Gooiland en Gooische Brink

Wat niet zichtbaar is in de tabel maar wel opvalt is dat de kapitaallasten (rente en afschrijving van de investeringen in de parkeergarages) voor een aanzienlijk deel (50%) de kosten bepalen. De kapitaallasten voor de gemeente zijn bepaald conform de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Nota “investeren waardering en afschrijving” (BBV). Als er puur gekeken wordt naar het beheer van de garages dan dekken de opbrengsten wel de kosten.

Kanttekeningen

Q-Park heeft op dit moment meerdere bezwaren ingediend tegen gemeenten die soortgelijke besluiten hebben genomen. In een aantal gevallen is Q-Park door de rechtbank in het gelijk gesteld. Dit was echter wel in gevallen waarbij gemeenten ervoor hebben gekozen om tarieven aan te passen naar een bedrag dat niet marktconform was. In Hilversum zijn de tarieven wel marktconform en wordt bovendien in dit besluit meegenomen dat tarieven niet verlaagd zullen worden.

Q-Park is naar de rechter gestapt, omdat niet tijdig is beslist op bezwaar. Dit heeft onder meer te maken met de bestuurlijke planning en de noodzakelijke behandeling in de gemeenteraad (bevoegd orgaan). De kans is aannemelijk dat Q-Park de beslissing op bezwaar van dit voorstel gaat aanvechten bij de rechter.

Financiën

De beslissing op bezwaar heeft geen directe financiële invloed. Eventueel is er wel een risico als Q-Park naar de rechter stapt en in het gelijk wordt gesteld.

Uitvoering

Met dit voorstel wordt de beslissing op bezwaar genomen. Q-Park kan tegen dit besluit in beroep gaan.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris a.i., de burgemeester,

mr. P.G. Schulten P.I. Broertjes

Bijlage(n)

1. Raadsvoorstel 16 september 2015
2. Bezwaarschrift Q-Park 2 september 2016
3. Advies Commissie Bezwaarschriften d.d. 9 maart 2017