

ONDERWERP Inschatting opbrengstenderving parkeren P+R Breukelen tegen €0,00-tarief
DATUM 09-04-2024
VAN André van Schie
AAN Statencommissie Milieu en Mobiliteit

Inleiding

In de Statencommissie Milieu en Mobiliteit van 3 april jl. hebben meerdere fracties verzocht om inzicht te geven in de opbrengstenderving als voor forensen een tarief van €0,00 per gebruik wordt gehanteerd voor de eerste 24 uur parkeren of voor alleen OV-reizigers. In dit memo wordt een voorzichtige schatting gegeven van de mogelijke opbrengstenderving op basis van de laatste inzichten. U krijgt hiermee een kijkje in de keuken van de voorbereiding van het statenvoorstel waarin u wordt gevraagd de exploitatie van de P+R aan te merken als economische activiteit van Algemeen Belang. Daartoe zijn in deze memo zaken kort beschreven. Een uitgebreidere toelichting ontvangt u bij het statenvoorstel.

De schattingen zijn door een aantal onzekerheden omgeven. Dit heeft te maken met een beperkt aantal recente studies naar betaald parkeren op P+R's in een West-Europese context. Ook is het reisgedrag na de Coronapandemie structureel veranderd door meer thuiswerken en andere afwegingen van reizigers. Om deze redenen worden de schattingen in bandbreedtes gegeven met bijbehorende aannames. Daarbij zullen de effecten niet direct zichtbaar zijn, gedragsverandering heeft tijd nodig.

Opbrengstenderving bestaat uit in ieder geval twee componenten. Naast de directe derving door het mislopen van parkeeropbrengsten, is er in het regionale (bus) openbaar vervoer ook sprake van opbrengstenderving.

Achtergrond

P+R Breukelen is ontwikkeld sinds 2006 om het regionale en landelijke wegennet te ontlasten en het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren. De uitbreidingen van de P+R speelden in op de groeiende vraag naar parkeerruimte bij het station. Op 27 mei 2020 ([PS2020MM05](#)) heeft u ingestemd ([82055C40](#)) met een kredietstelling voor de realisatie van de parkeergarage op P1 van P+R Breukelen. De uitbreiding was noodzakelijk om voldoende plek te kunnen bieden aan de groeiende vraag. De uitbreiding op P1 was voorlopig de laatste uitbreiding die mogelijk was zonder daarbij de gebiedsontwikkeling op de lange termijn in de weg te zitten.

In de commissiebehandeling van het Statenvoorstel voor de bouw van de parkeergarage ([2020MM30](#)) is destijds aangegeven dat het bij oneigenlijk gebruik gaat om: meerdaagse langparkeerders, parkeerders die ter plekke moeten zijn en niet met OV reizen en reizigers voor wie er een goed alternatief is (te voet, per fiets of bus). Destijds is ook aangegeven dat het terugdringen van dit oneigenlijke gebruik ook na uitbreiding met de parkeergarage nodig is. Ook draagt een vorm van parkeerregulering bij aan het terugdringen van sociale onveiligheid door registratie van kentekens bij de ingang van de P+R en het afsluiten van de parkeergarage met hekken. Dit sluit aan bij de wensen uit de omgeving.

Om de reisalternatieven te verbeteren is de provincie samen met ProRail, NS en gemeente Stichtse Vecht bezig met het uitwerken van een Kwaliteitsimpuls voor Knooppunt Breukelen. Hiermee wordt de aantrekkelijkheid van het gebied vergroot. In de Kwaliteitsimpuls zullen de fietsenstallingen uitgebreid worden van 1.400 naar 1.500 plekken en wordt het busverkeer beter ingepast. In het concept Vervoerplan 2025 van Syntus Utrecht wordt voorgesteld om buslijn 120 vanuit Loenen a/d Vecht en Breukelen dorp eerder aan te laten komen op station Breukelen waardoor deze een korte overstap biedt op de treinen naar Utrecht Centraal. Hiermee verbeteren ook de aansluitingen bus-trein op Maarssen en Abcoude. Daarnaast stelt NS voor om in 2025 meer treinen te laten rijden in de brede spits

vanaf Breukelen naar Utrecht en Amsterdam. Vanaf december 2025 start de nieuwe concessie Utrecht Buiten waarmee ook U-liner als hoogwaardige, snelle en comfortabele buslijn tussen De Ronde Venen en Station Breukelen wordt geïntroduceerd. Direct aan de afrit van de snelweg ligt carpoolplaats Breukelen met 86 parkeerplaatsen met een wachtluifel en cameratoezicht. Dit is ten westen van de snelweg. Carpoolers hoeven daarom geen gebruik te maken van de P+R.

Huidig gebruik

Het huidige jaarlijks gebruik van de P+R is geschat op basis van aannames. Er vinden geen continu metingen plaats. Het ingeschat jaargebruik is 160.000 gebruikers per jaar. Dit dient als basis voor de verdere berekeningen.

Vraagstelling Statencommissie Mobiliteit en Milieu

Wat is de opbrengstenderving als op de P+R voor het gebruik van de eerste 24 uur een €0,00 tarief wordt gehanteerd, óf als alleen OV-reizigers €0,00 hoeven te betalen?

Uitgangspunten Tarievenplan

Bij het opstellen van het tarievenplan voor de P+R worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Ontlasten regionale en landelijke wegennet en stimuleren gebruik openbaar vervoer
2. Oneigenlijk gebruik ontmoedigen
3. Onbedoeld gebruik ontmoedigen
4. Bezoekers en recreanten buiten piekbezetting toestaan
5. Opbrengstenverantwoordelijkheid openbaar vervoer bewaken
6. Integrale kosten niet gedekt uit exploitatie
7. Exploitatiekosten dekken met parkeeropbrengsten
8. Eenvoudig tariefsysteem, geen abonnementen
9. Prijsafspraken zijn verboden
10. Jaarlijkse vaststelling tarieven
11. Jaarlijkse indexatie

U heeft deze uitgangspunten grotendeels in de Statenbrief Ingebruikname Parkeergarage P+R Breukelen ([UTSP-592956555-136](#)) kunnen lezen onder het kopje Betaald parkeren. In de bijlage vindt u verdere toelichting op de uitgangspunten voor het tarievenplan.

Het hanteren van een €0,00-tarief betekent dat aan meerdere uitgangspunten van het tarievenplan niet of maar deels voldaan wordt:

1. Ontlasten regionale en landelijke wegennet en stimuleren gebruik openbaar vervoer
2. Oneigenlijk gebruik ontmoedigen
3. Onbedoeld gebruik ontmoedigen
5. Opbrengstenverantwoordelijkheid openbaar vervoer bewaken
7. Exploitatiekosten dekken met parkeeropbrengsten

Vraaguitval

De uitgangspunten vormen de contouren voor het tarievenplan. Daarin zit een harde ondergrens van €2,06 per dag, op basis van de reiskostenvergelijking met het openbaar vervoer, zie bijlage uitgangspunt 5. De bovengrens is afhankelijk van de zogenaamde vraaguitval. Dit is de terugloop in gebruik van de P+R als gevolg van betaald parkeren. De mate van vraaguitval is afhankelijk van diverse factoren zoals persoonlijke voorkeuren, maar ook de kwaliteit van de parkeervoorziening, beschikbaarheid van plekken en de hoogte van het parkeertarief. Doordat bruikbare wetenschappelijke studies voor de Coronapandemie hebben plaatsgevonden en de beschikbaarheid van studies in de West-Europese context beperkt is, zijn alle schattingen van de vraaguitval en daarmee ook de opbrengsten omgeven door onzekerheden. Daarin speelt ook mee dat Breukelen als casus uniek is door de liggen tussen twee metropoolregio's. Vaak zijn P+R's maar gericht op één metropoolregio. De vergelijkbaarheid is daardoor beperkt.

Uit de studies in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag¹ en rond Oslo² blijkt dat er een groep gebruikers zal zijn die niet bereid is te betalen voor de P+R. In gebruik leidt dit tot een 'principiële vraaguitval' van circa 25 procent van de huidige gebruikers na het eerste jaar dat betaald parkeren is ingevoerd.

Voor Breukelen zou dit betekenen dat in ieder geval jaarlijks 40.000 gebruikers hun reis anders gaan invullen. Daar bovenop komt nog de prijsgevoeligheid. In de wetenschappelijke literatuur is gesteld dat de prijsgevoeligheid (elasticiteit) voor betaald parkeren beperkt is (tussen de -0,1 en -0,5). Dit betekent dat voor elke procent prijsstijging het gebruik met 0,1 tot 0,5 procent afneemt.

Dit leidt ertoe dat de P+R in Breukelen na invoering van betaald parkeren niet volledig bezet zal zijn. Dat hoeft ook niet, de komende jaren zal de druk op het wegennet verder toenemen en zal het strengere parkeerbeleid van gemeente Amsterdam en Utrecht er toe leiden dat meer automobilisten P+R Breukelen gaan gebruiken om over te stappen op het openbaar vervoer. Het is belangrijk dat P+R Breukelen voldoende capaciteit heeft om deze toekomstige vraag op te vangen.

Oneigenlijk en onbedoeld gebruik

Uit een wetenschappelijke studie naar onbedoeld P+R-gebruik in de huidige Metropoolregio Rotterdam-Den Haag uit 2013³ blijkt dat voor het bestaan van een P+R-locatie:

- 19,0% doorreed naar de eindbestemming met de auto
- 20,1% zou in de omgeving van het station parkeren
- 37,0% zou het openbaar vervoer gebruiken
- 5,3% zou met de fiets naar de eindbestemming of het station reizen
- 1,6% zou de reis niet maken

Uit verschillende onderzoeken naar P+R Breukelen in 2018 en 2023 kan een beeld opgemaakt worden dat 15-16 procent van de gebruikers van de P+R niet verder reizen met het OV of langparkeerders zijn. Ook blijkt uit de onderzoeken dat circa 30 tot 40 procent van de P+R gebruikers woonachtig is in kernen in de nabijheid van het knooppunt zoals Kockengen en Breukelen of in kernen met een goede busverbinding naar het knooppunt zoals Loenen a/d Vecht, Vinkeveen, Wilnis en Mijdrecht. In de enquête over het gebruik uit 2018 gaf 20 procent van de respondenten aan dat zij van het openbaar vervoer gebruik zouden maken als de P+R er niet zou zijn geweest.

Bij invoering van betaald parkeren zal er een verschuiving plaatsvinden in het reisgedrag. Om een inschatting te kunnen maken van de indirecte baten van betaald parkeren voor openbaar vervoer kan uitgegaan worden een bandbreedte van 20 tot 40 procent van de gebruikers die (weer) met het openbaar vervoer gaan reizen.

Parkeren in de omgeving zal beperkt zijn, de gemeente Stichtse Vecht heeft in 2023 al een parkeerverbod in de woonwijk naast het knooppunt ingesteld. Eventuele parkeeroverlast kan ontstaat bij de Kiss and Ride en in de berm aan de westzijde van het station. Uitwijkgedrag naar andere stations zal beperkt zijn door de parkeerschijfzone bij station Abcoude en het parkeerverbod en de kleine P+R bij station Maarssen. Wellicht dat de Carpoolplaats Vinkeveen A2 meer gebruikt zal worden met de directe (U-liner) buslijnen naar Breukelen en Amsterdam Bijlmer ArenA.

Derving openbaar vervoer

Van de P+R gebruikers zullen naar verwachting 32.000 tot 64.000 gebruikers per jaar (weer) van het openbaar vervoer gebruik gaan maken bij invoering van betaald parkeren. De reiskosten variëren tussen Breukelen, Vrijheidslaan/Straatweg en Mijdrecht Centrum voor een retourreis tussen de €3,44 en €8,48 (incl. BTW), is de totale opbrengstenderving voor het openbaar vervoer met tegen een €0,00-parkeertarief tussen de €90.000 en €450.000 per jaar (excl. BTW). Ter vergelijking: Met een bedrag van €450.000 per jaar zou de buslijn tussen Vleuten en Kockengen volledig gefinancierd kunnen worden.

Opbrengstenderving P+R

¹ Kiel et al, 2018, Markt- en capaciteitsanalyse P+R Eindrapport, Panteia

² Lunke, 2020, Park & Ride – Exploring the demand effects of parking charges

³ Mingardo, 2013, Transport and environmental effects of rail-based park and ride: evidence from the Netherlands

Om een inschatting van de opbrengstenderving te kunnen maken zijn de volgende aannames gemaakt om een bandbreedte te schatten, waarbij het tarief een dagtarief is:

	Bandbreedte
Principiële vraaguitval	0 - 25%
Tarief OV-reizigers	€2,00 - €4,00
Tarief Niet-OV-reizigers	€20,00
Prijsgevoeligheid	Laag (-0,1) - Hoog (-0,5)
Toepassing €0,00-tarief	Alleen OV-reizigers óf Alle gebruikers met uitzondering parkeerders langer dan twee etmalen

Het gebruik van de P+R zal op basis van deze inschatting liggen tussen de 70.000 en 135.000 gebruikers in het eerste jaar bij het hanteren van een parkeertarief tussen de €2,00 en €4,00. Aan de hand van de bovenstaande aannames en uitgangspunten is een schatting gemaakt van de opbrengstenderving van betaald parkeren bij een €0,00-parkeertarief. De derving bedraagt tussen de €120.000 en €530.000 per jaar. Resterende opbrengsten door niet-OV-reizigers en langparkeerders zullen als gevolg van de onaantrekkelijke tariefstelling beperkt zijn.

Bijkomend nadeel van het hanteren van een €0,00-tarief is dat het gebruik van de P+R, net zoals in het verleden, verder groeit met verschillende doelgroepen waardoor nieuwe uitbreidingen noodzakelijk zijn om in de behoefte te voorzien en overlast voor de omgeving te beperken. Deze (kostbare) uitbreidingen staan dan mogelijk de gebiedsontwikkeling van de Regiopoort Breukelen in de weg.

Besluit van algemeen belang

Het besluit van Algemeen belang maakt het mogelijk dat met betaald parkeren niet de integrale kostprijs doorberekend wordt aan de P+R-gebruikers, maar dat een lager tarief gehanteerd kan worden. De provincie dient zich namelijk te houden aan gedragsregels om een gelijk speelveld te creëren tussen overheden en particuliere ondernemingen indien overheden economische activiteiten verrichten (Mededingingswet). In de onderbouwing van algemeen belang dient onder andere de noodzaak, de gevolgen op ondernemers en de belangenafweging beschreven te worden. Ook moet beschreven worden of er minder zwaarwegende alternatieven zijn die ingezet kunnen worden om het algemeen belang te dienen en daarmee wel de integrale kosten door te berekenen.

Onderdeel van de Mededingingswet is de integrale kostendoorberekening. De zogenaamde integrale minimale kostprijs moet gevraagd worden voor de economische activiteit. Alleen dan is eerlijke concurrentie mogelijk. Deze integrale kosten bestaan uit exploitatie (beheer en onderhoud), afschrijving en vermogen. Op jaarbasis bedragen de integrale kosten circa €1,1 miljoen. De jaarlijkse operationele kosten bedragen circa €280.000. De jaarlijkse kosten van afschrijving en onderhoud bedragen circa €440.000, dit zijn deels investerings- en deels onderhoudskosten. Het vermogen bestaat uit de grondkosten à €130.000 en de rentelasten à €200.000. Voor de vergelijking zijn rentelasten (€200.000) berekend. Deze kosten zijn er niet, want er is niet geleend voor de realisatie of aankoop van de gronden en de P+R. Niet al deze kosten staan dus daadwerkelijk op de balans van de provincie, maar dienen voor een eerlijke vergelijking en tariefbepaling wel bepaald te worden.

Uit bovenstaande inschatting blijkt dat invoering van betaald parkeren tegen een laag tarief bijdraagt aan de doelstelling van de P+R. Een €0,00-parkeertarief voor de eerste 24 uur of alleen voor OV-reizigers doet deels afbreuk aan de doelstelling, doordat het regionale openbaar vervoer wordt gekannibaliseerd (reizigers kiezen voor de auto ten koste van de bus) en het wegennet belast wordt met relatief korte ritten. De onderbouwing van het algemeen belang bij een €0,00-tarief wordt daardoor moeilijk. Er zijn namelijk minder zwaarwegende maatregelen, die de markt minder verstoren, voorhanden en die beter bijdragen aan het algemeen belang.

Samenvatting

De totale derving van het hanteren van een €0,00-tarief voor OV-reizigers die de P+R gebruiken bedraagt naar schatting tussen de €210.000 en €980.000 per jaar exclusief BTW. In onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat:

Derving	Onderkant	Bovenkant
Derving Openbaar Vervoer	€ 90.000	€ 450.000
Derving P+R	€ 120.000	€ 530.000
Totaal Derving per jaar	€ 210.000	€ 980.000
Totaal Derving over 30 jaar	€ 6.300.000	€ 29.400.000
Integrale kosten		
Operationele kosten	€ 280.000	
Afschrijving en onderhoud	€ 440.000	
Vermogen	€ 330.000	
Totaal Integrale kosten per jaar	€ 1.050.000	
Totaal Integrale kosten over 30 jaar	€ 31.500.000	

Het hanteren van een €0,00-tarief betekent dat aan meerdere uitgangspunten van het tarievenplan niet of deels voldaan wordt:

1. Ontlasten regionale en landelijke wegennet en stimuleren gebruik openbaar vervoer
2. Oneigenlijk gebruik ontmoedigen
3. Onbedoeld gebruik ontmoedigen
5. Opbrengstenverantwoordelijkheid openbaar vervoer bewaken
7. Exploitatiekosten dekken met parkeeropbrengsten

Daarnaast zal het besluit van algemeen belang moeilijk te onderbouwen zijn. De consequentie hiervan zou dan zijn dat een integrale kosten parkeertarief aan de gebruikers doorgerekend moet worden. Dit is tot nu toe niet als een optie gezien omdat het gebruik van de P+R dan te sterk ontmoedigd wordt.

Bijlage: Uitgangspunten Tarievenplan

Bij het opstellen van het tarievenplan worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Ontlasten regionale en landelijke wegennet en stimuleren gebruik openbaar vervoer

De P+R is primair bedoeld voor forensen die willen overstappen van de auto op het openbaar vervoer, het regionale en landelijke wegennet ontlasten en het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren. Dit vormt het algemeen belang. Vanuit dit oogpunt moet de P+R gebruiker die met het OV doorreist nadrukkelijk voordeel hebben bij de keuze om een deel van de reis af te leggen met het OV op doordeweekse dagen. Doorrijden naar de eindbestemming en aldaar parkeren moet duurder zijn, dan de reis toch via de P+R Breukelen te maken.

2. Oneigenlijk gebruik ontmoedigen

Langparkeren wordt gezien als het langer dan één dag parkeren op de P+R. Dit wordt gezien als oneigenlijk gebruik, omdat dit ten koste gaat van de parkeermogelijkheden voor forensen. De groep langparkeerders bestaat met name uit reizigers van Schiphol. Ook gebruik door werknemers van bedrijven uit de omgeving van Knooppunt Breukelen en carpoolers horen geen gebruik te maken van de P+R. Voor carpoolers is aan de andere kant van de A2 een carpoolplaats beschikbaar met 86 parkeerplaatsen, een wachtluifel en cameratoezicht.

3. Onbedoeld gebruik ontmoedigen

Gebruikers van de P+R die ook met de fiets of het openbaar vervoer het eerste deel van hun reis kunnen afleggen zien we als onbedoelde gebruikers van de P+R. Dit gebruik gaat namelijk ten koste van het gebruik van de fiets en het openbaar vervoer. Het heeft de voorkeur dat reizigers met dit redelijke alternatief die ook gebruiken in plaats van de auto om naar de P+R te reizen.

4. Bezoekers en recreanten buiten piekbezetting

In redelijke mate wordt rekening gehouden met bezoekers van bewoners van Het Rode Dorp en recreanten die van het Toeristisch Overstap Punt gebruik maken buiten de uren met de hoogste bezettingsgraad van de P+R. Dit bestemmingsverkeer kan hier alleen tegen een laag tarief parkeren op momenten dat dit het eigenlijke doel niet in de weg zit. Denk hierbij aan avonden en weekenden.

5. Opbrengstenverantwoordelijkheid openbaar vervoer bewaken

Ondermijning van de opbrengstenverantwoordelijkheid van het Openbaar Vervoer in opdracht van de provincie Utrecht per december 2025 moet voorkomen worden. De parkeertarieven plus de rijkosten voor de auto dienen hoger te zijn dan de kosten voor het openbaar vervoer. Hiermee wordt het gebruik van het openbaar vervoer gestimuleerd. Het tarief moet dan hoger zijn dan €2,06 incl. BTW (prijsspeil 2024) per gebruik om het OV goedkoper te laten zijn dan de auto. Dit bedrag is gebaseerd op het verschil tussen auto en ov-kosten op de voornaamste reisrelaties van/naar Breukelen.

6. Integrale kosten niet gedekt uit exploitatie

De integrale kosten voor de P+R zijn gedekt in het MIP en MOP. Omdat het tarief waarin de integrale kosten worden doorberekend aan de eindgebruiker zorgt voor een grote afname in gebruik van de P+R is het logisch een besluit van algemeen belang te laten nemen. Hiermee kan een lager tarief doorberekend worden aan de P+R-gebruikers die verder reizen met het openbaar vervoer. De provincie heeft met invoering van betaald parkeren geen winstoogmerk.

7. Exploitatiekosten dekken met parkeeropbrengsten

Er wordt gestreefd naar een evenwicht tussen exploitatiekosten en parkeeropbrengsten. Het beheer en onderhoud van de P+R kost op jaarbasis circa €400.000. Dit drukt op de begroting van de provincie. Door

de parkeeropbrengsten de kosten zoveel mogelijk te laten dekken, zorgt dit ervoor een besparing van publieke middelen.

8. **Eenvoudig tariefsysteem, geen abonnementen**

Het tariefsysteem moet eenvoudig te begrijpen zijn. De gestelde kortingsvoorwaarden zijn beperkt. Er worden geen abonnementen aangeboden om de administratieve druk beheersbaar te houden.

9. **Prijsafspraken zijn verboden**

Prijsafspraken met andere parkeervoorzieningen in de omgeving zijn wettelijk niet toegestaan.

10. **Jaarlijkse vaststelling tarieven**

De tarieven worden jaarlijks vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het betreffend tariefjaar door de Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht. De bijstelling van de tarieven hoeft niet lineair te gebeuren, maar kan afwijken van de trend van voorgaande jaren. Betaald parkeren op P+R Breukelen is een gedragsmaatregel, de tarieven moeten dus bijdragen aan de sturing op het gewenste gedrag.

11. **Jaarlijkse indexatie**

In de jaarlijkse vaststelling van de tarieven vindt ook indexatie plaats aan de hand van de Consumentenprijsindex (CPI) voor parkeer- en tolgeld (072420). Dit sluit aan op hoe diverse gemeenten hun parkeren tarieven indexeren. Indexatie van de tarieven is nodig om het gedragseffect niet af te laten nemen door de dalende waardeperceptie. Er wordt ook gekeken naar de tariefontwikkeling van het openbaar vervoer. De Landelijke Tarief Index voor het openbaar vervoer (hierna LTI) lijkt echter minder aan te sluiten op de gedachte van indexatie van parkeertarieven. De LTI gaat namelijk uit van onder andere brandstof, personeel en materieel kosten voor OV-bedrijven.