

Van der Zwan Associates BV

Middellaan 100
3904 LK VEENENDAAL
BTW nr. 8058.68.549.B.01
KvK nr. 30141867

Gemeente Hilversum
ter attentie van de heer A. de Groot
Postbus 9900
1201 GM HILVERSUM

Datum : 2 november 2018
Betreft : second opinion op rapportage EFK interim-management en advies
inzake parkeertarieven Wet Markt en Overheid
Kenmerk: 2018008/hzw

Geachte heer De Groot,

U heeft ondergetekende gevraagd een second opinion te geven op de rapportage van EFK interim-management en advies inzake parkeertarieven Wet Markt en Overheid van 19 september jl. Hiermee doe ik verslag van mijn bevindingen. Daarbij rapporteer ik over de rapportage van EFK en geef ik aandachtspunten in de context van de wijzigingen waarover de gemeente moet besluiten.

Voor de achtergronden waarom besluitvorming over de parkeertarieven voor 2019 en verder is voorgenomen, verwijs ik naar het Raadsvoorstel Tarieven parkeergarages en de situatieschets in de rapportage van EFK.

Voor de second opinion zijn de gegevens, uitgangspunten en methoden die EFK hanteert en volgt nagegaan op juistheid en volledigheid. De berekening die EFK heeft gedaan zijn niet overgedaan, wel zijn de uitkomsten op hoofdlijnen nagezien.

Second opinion rapport EFK

De second opinion volgt de indeling van de rapportage van EFK. Aandachtspunten in de context van de wijzigingen waarover Hilversum moet besluiten zijn daarna gerubriceerd.

De baten en lasten van de parkeergarages zijn juist en volledig overgenomen vanuit de gemeentelijke 'Opzet exploitatie parkeergarages 2018 versie 14-9-2018'¹.

¹ De gemeente heeft na datum van de rapportage van EFK nog een aangepaste exploitatieopzet gemaakt, versie 31-10-2018.

In de gemeentelijke opzet zijn toerekeningen begrepen. De grondslagen voor de toerekening van de personele lasten zijn ten tijde dat het rapport is opgesteld juist. Ook heeft er correct geen toerekening plaats gehad van de personele inzet voor de overheidstaken zoals die voor beleid en regie. De overheadkosten zijn naar verhouding toegepast op de kosten zoals die blijken uit de programmabegrotingen. Na datum van de rapportage van EFK zijn door de gemeente voor 2019 en verder de toerekeningen voor personeel en overhead in het kader van de programmabegroting nader berekend. Dit betekent dat de berekende stijging van de parkeertarieven nog moet worden bijgesteld. De stijging is dan afgerond geen 19% volgens het rapport van EFK maar naar boven afgerond 20%. Daarmee komt het parkeertarief uit op € 2,40 per uur inclusief 21% btw.

Op de lasten voor de toevoeging voorziening wordt hierna in de context van de second opinion teruggekomen.

De uiteenzettingen over het voorcalculeren (§ 4.3.) het aggregeren (§ 4.4.) en de overhead (§ 4.5.) en de opvattingen over de toepassing daarvan door Hilversum onderschrijf ik. Het vastleggen van de omvang van de overhead vindt plaats in de jaarlijkse programmabegroting.

De bevindingen van EFK in de paragrafen 5.1., 5.2., 5.3. en 5.4. zijn overeenkomstig dat wat in het Besluit Begroten en Verantwoorden en de uitwerkingen daarvan in notities wordt bedoeld. Hierna enkele opmerkingen of aanvullingen daarbij.

In § 5.3. luidt het advies op basis van de analyse door bureau Facilicom om de afschrijvingstermijn voor de parkeergarages te baseren op een economische levensduur van 60 jaar. Dit betekent een nog te lopen termijn van 40 jaar. De geadviseerde economische levensduur van 60 jaar is volgens de analyse denkbaar en technisch haalbaar, zelf zou ik gelet op de veranderingen op het gebied van de (auto)mobiliteit een termijn van 50 jaar kiezen. Veel andere gemeenten hanteren een kortere afschrijvingstermijn.

In de afschrijvingstabel behorend bij de financiële verordening staat voor gemeentelijk vastgoed een afschrijvingstermijn van 40 jaar vermeld. Bij de keuze voor een termijn van 60 jaar is mijn advies om vanwege het verschil met ander vastgoed om de ondergrondse parkeergarages expliciet als aparte (sub)categorie in de tabel op te nemen. De vermelding in de verordening dat activa die niet is genoemd wordt afgeschreven op basis van de verwachte gebruiksduur – wat nu wordt voorgesteld – vind ik niet duidelijk genoeg.

De opvatting in § 5.4. dat de restwaarde aannemelijk op 25% kan worden gesteld kan alleen wanneer het casco blijvende waarde houdt voor het bovengrondse vastgoed. Andere gemeenten hanteren voor ondergrondse parkeergarages hetzelfde uitgangspunt. Er zijn ook gemeenten die geen restwaarde aan vergelijkbare objecten toekennen. Het wel of niet toekennen van restwaarde is een politiek-bestuurlijk besluit. Daarin is Hilversum autonoom. Op basis van het rapport van EFK en de daaronder liggende stukken is 25% bedrijfseconomisch denkbaar.

In het voorstel voor wijziging van de financiële verordening wordt een maximale restwaarde aangeduid van 15%. Voor het besluit over de restwaarde van de parkeergarages kan hiervoor een afwijking worden geformuleerd. Mijn advies is, om door in de afschrijvingstabel een (sub)categorie '25% van de restwaarde van ondergrondse parkeergarages' op te nemen en aan te geven dat daarop niet wordt afgeschreven.

Aanvullend op de EFK rapportage stel ik vast dat Hilversum tot op heden voor de drie garages zowel lineair als annuïtair afschrijft. In de berekeningen is begrepen dat vanaf 1-1-2019 wordt voorgesteld om de parkeergarages alleen lineair af te schrijven. Het BBV schrijft geen methode van afschrijven voor. Wel is het voor de keuze van de methode van belang om de vermindering van de boekwaarde en de op de balans opgenomen restant boekwaarde, zo goed mogelijk te benaderen. De gemaakte keuze dient voor gelijksoortige activa, i.c. de parkeergarages, vanuit de gedachte van een bestendige gedragslijn, eensluidend te zijn. Een wijziging van de afschrijvingsmethode wordt gerekend tot de schattingswijzigingen waartoe de gemeente bevoegd is over te besluiten. Over welke methode de voorkeur verdient bestaan verschillende opvattingen. In de context van de second opinion kom ik hierop terug.

In § 5.5. is sprake van een advies om de zogenaamde omslagrente te hanteren als rentetarief voor de financiering van de parkeergarages. Dit advies onderschrijf ik. Met het volgen van de omslagrente en het feit dat parkeergarages kapitaalsintensief zijn ontstaat voor de exploitatie en voor de te hanteren integrale kostprijs wel een risico voor renteontwikkelingen. Dit te meer daar de omslagrente momenteel historisch laag is. Mijn advies is dat de gemeente beleidsmatig vastlegt dat wanneer de omslagrente duidelijk toeneemt, dat dan de prijs voor het parkeren in principe wordt verhoogd om kostendekkend te blijven.

In § 5.6 geeft EFK de overweging om voor jaarlijkse schommelingen van het saldo van baten en lasten een (egalisatie)reserve te vormen. Ik weet niet wat het beleid van Hilversum voor reserves en voorzieningen is, maar opvolging van de overweging betekent dat er een relatief klein reserve bijkomt, dit kan de inzichtelijkheid voor de gemeenteraad niet ten goede komen. Bedrijfseconomisch – ook met het oog op de Wet Markt en Overheid, is er geen noodzaak tot het instellen van een reserve.

Het overzicht in het rapport is voor 2019 vermeld als 'concept'. Zoals hiervoor aangetekend is de begroting na de rapportage van EFK aangepast voor de toerekening van personele lasten en overhead met als effect dat deze lasten zijn toegenomen. In vergelijking met het overzicht in het rapport in § 6 Conclusie zien de cijfers er nu als volgt uit.

Baten en lasten parkeergarages (Begroting)**2019**

Totaal baten	-1.035.000
Totaal lasten (inclusief parkeerservice)	1.727.903
Saldo	-692.903
Financieel effect schattingswijzigingen	490.142
Saldo na verwerking schattingswijzigingen	-202.761

Op grond van deze cijfers wordt dan de conclusie dat de verhoging vanaf 1-1-2019 ten opzichte van de totale baten 19,6 % bedraagt. Alle vermelde bedragen zijn op navraag bij de gemeente exclusief btw.

Ik teken bij deze cijfers aan dat hierin de exploitatie van de parkeergarage Leeuwenhoek is inbegrepen. Wanneer deze buiten de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid vallende parkeergarage niet in de baten en lasten wordt meegenomen dan wordt de verhoging 19,1 %. Daarmee komt het tarief inclusief btw voor de begroting 2019 op € 2,38 per uur. Voor de eenvoud kan dit worden afgerond op € 2,40.

Op grond van de wet- en regelgeving en de achterliggende analyses kan de mening van EFK over de aanpassing van de schattingswijzigingen voor de afschrijvingstermijn en de restwaarde worden gevolgd. Dit geldt ook voor het toepassen van de omslagrente voor de financiering. Ik ben van mening dat met het navolgen van de conclusie van EFK de bedrijfseconomische uitgangspunten wel maximaal worden 'uitgerekt'. Dit brengt mij bij het advies dat de gemeente beleidsmatig vastlegt dat, wanneer zich tegenvallers voordoen in bijvoorbeeld de omslagrente, de bezettingsgraden (opbrengsten), de beheerkosten of de uitgaven voor toekomstige investeringen, beide bijvoorbeeld om de verlengde afschrijvingstermijn daadwerkelijk te realiseren, dat dan de prijs voor het parkeren wordt verhoogd om kostendekkend te blijven.

Aandachtspunten in de context van de second opinion

Naar aanleiding van de second opinion attendeer ik de gemeente op een aantal punten die van invloed kunnen worden bij het beheren en exploiteren van de parkeergarages. Deze punten vallen niet direct binnen de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid.

Vennootschapsbelasting (Vpb)

De exploitatie van de parkeergarages betreft een ondernemende taak door Hilversum. Voor deze taak geldt fiscaal onder meer de Vpb. Voor de Vpb kunnen andere restwaarden gelden dan bedrijfseconomisch door de gemeente tot nu toe toegepast en thans voorgesteld. De belastingdienst gaat voor het afschrijven uit van de bodemwaarde van vastgoed. De bodemwaarde wordt daarbij gerelateerd aan de WOZ-waarde van het vastgoed. In het regeerakkoord is voorgenomen dat de bodemwaarde voor eigendomspanden op 100% van de WOZ-waarde komt. Voor beleggingspanden is dit al het geval. Welke waarde Hilversum voor de Vpb gebruikt is mij niet bekend. Indien dit gelijk loopt met de bedrijfseconomische boekwaarden dan bestaat het risico dat er voor de Vpb met een hogere waardering overeenkomstig de WOZ-waarden wordt gerekend.

Volgens de aangereikte informatie zijn de WOZ-waarden thans hoger dan de boekwaarden van de gemeente. Dit kan voor de gemeente een andere Vpb-uitkomst met zich brengen met een hogere belastingdruk door lagere of geen afschrijvingslasten.

Meerjarenonderhoudsplan/voorziening

Voor het onderhoud, zowel als eigenaar als gebruiker geldt er een meerjarenonderhoudsplan. Aangezien de lasten daarvoor jaarlijks verschillen werkt de gemeente met een voorziening voor de lasten van dit plan. De jaarlijkse toevoeging aan de voorziening is begroot op € 142.000. Een aanpassing voor de inflatie van de kosten stel ik niet vast. Dit vormt een risico. Het advies bij de second opinion om tarieven indien noodzakelijk voor integrale kostendekking aan te passen heeft hierop mede betrekking.

In het meerjarenonderhoudsplan zijn uitgaven voorzien voor de vervanging van parkeerapparatuur. Deze vervangingen staan gepland met een interval van eens in de tien jaar. Deze termijn is gebruikelijk. Niet gebruikelijk is om in de financiering van vervangingsinvesteringen te voorzien. Gebruikelijk is om dergelijke vervangingen te activeren en in 10 jaar af te schrijven. Voor de beoordeling van het bedrijfseconomisch perspectief in het kader van de Wet Markt en Overheid verwacht ik dat de invloed van activeren in plaats van voorzien voor de dekking van de integrale kosten beperkt zal blijven. In plaats van voorziene kosten komen dan namelijk lasten voor rente en afschrijvingen.

Berekeningswijze met gemiddelden

De methoden van berekenen van de kapitaallasten over 40 jaar op het tabblad KL40 van het rekenmodel 'Opzet exploitatie parkeergarages 2018' komt omslachtig over. Er wordt lineair afgeschreven en vervolgens wordt er door optelling van alle jaarlijkse rente en afschrijvingslasten een gemiddelde kapitaallast per jaar bepaald. Een soort annuïteit van het lineair afschrijven. Ik vraag me af waarom niet 'eenvoudig' voor een annuïtaire berekening is gekozen. Voor de verificatie van het in het EFK rapport aangegeven financieel effect schattingswijzigingen heb ik dit laatste gedaan. De berekende gemiddelden zijn in de zelfde orde van grootte als een annuïtaire berekening.

Lineair/annuïtair

Bij de second opinion is aangegeven dat wordt voorgesteld de afschrijvingsmethode van alle drie de parkeergarages lineair te gaan doen. Die keuze kan door de gemeente worden gemaakt. Los van dat wat hiervoor staat over de 'eenvoud' van annuïtair rekenen is een kenmerk van het annuïtair afschrijven dat dit progressief gebeurt. Er wordt gestart met een jaarlijks relatief geringe afschrijving en de afschrijving neemt in de loop van de jaren progressief toe. De gemeente kan zich de vraag stellen of progressief afschrijven niet beter past bij de keuzen voor een verlengde afschrijvingstermijn. Immers de parkeergarages bieden nu een adequate voorziening maar met het toenemen van de economische levensduur is te verwachten dat de voorziening in versnellend tempo minder voldoet aan de zich ontwikkelende (auto)mobiliteitsbehoeften. Ik geef in overweging om na te gaan of progressief afschrijven (annuïtair) hier beter bij past.

Risico schade claim

Het vonnis van het Rechtbank Rotterdam benoemt schade van belanghebbenden. Of schade en de eventuele omvang daarvan aantoonbaar is, kan ik niet overzien. Wel is het risico aanwezig dat een belanghebbende in het feit dat de gemeente de tarieven verhoogt om de kosten integraal te dekken, grond ziet om te stellen dat deze in de afgelopen jaren te laag zijn geweest en daardoor benadeeld is en schade heeft geleden. De gemeente heeft geen voor de hand liggende mogelijkheden die maken dat het claimen van schade kan worden vermeden. Alleen wanneer na hoger beroep weer tot een algemeen belang kan worden besloten is het claimen van schade niet te verwachten.

Risico reactie belanghebbenden op stelsel- en schattingswijzigingen

Alhoewel de gemeente met de voorliggende goede onderbouwing bevoegd is te besluiten tot stelsel- en schattingswijzigingen sluit ik niet uit dat een belanghebbende in een juridische procedure aanvoert dat de gemeente afwijkt van de tot nu toe bestendige bedrijfseconomische gedragslijn.

Samenlopende kosten

In de beheerkosten is er voor zover bekend geen samenloop van kosten van het product parkeergarages met andere producten. Bij de kapitaallasten is samenloop van kosten wel aan de orde, zij het in beperkte omvang. In de oorspronkelijke investering van de Gooische Brink is namelijk de investering in een fietsenstalling annex winkelpand op maaiveldniveau begrepen. Bij het bepalen van de integrale kosten in overeenstemming met de Wet Markt en Overheid is denkbaar dat de kapitaallasten voor het product fietsenstalling niet bij het product parkeergarages wordt meegeteld. Dit kan berekend worden naar rato van de oppervlaktes. Hiermee kunnen de kapitaallasten enigszins lager worden gesteld. Vooralsnog is mijn advies om de thans bekende berekeningen hiervoor niet te herzien, maar deze mogelijkheid achter de hand te houden indien dit passend is bij een eventueel onderzoek door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Tot besluit

Met de second opinion stel ik vast dat de voorstellen en adviezen uit de rapportage van EFK en de daaronder liggende analyses kunnen worden gevolgd. Met het besluiten door de gemeenten tot het opvolgen van de gerapporteerde schattingswijzigingen vind ik dat uit bedrijfseconomische optiek de schattingen maximaal uitgerekt c.q. opgehoogd worden.

In de context van de second opinion signaleer ik enkele aandachtspunten. De gemeente kan aan de hand daarvan nagaan of en in hoeverre daarmee rekening kan of moet worden gehouden.

Ik vertrouw erop dat deze second opinion en de beschreven aandachtspunten aan uw vraag beantwoord. Uiteraard ben ik altijd bereid om een toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

drs. ing. J.M. van der Zwan