

22 juli 2011

Berenschot

Fietsparkeerorganisatie Utrecht Centraal

Rapportage Strategiefase



ProRail



Fietsparkeerorganisatie Utrecht Centraal

Rapportage Strategiefase

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Uitgangspunten	9
1.4 Aanpak project	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Business Case Fietsparkeren	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Variabelen binnen scenario's en hun effecten	12
2.3 De kosten van het fietsparkeren bij de OV-Terminal Utrecht Centraal	17
2.4 Kwantitatieve beschouwing van de verschillende scenario's	20
2.5 Kwalitatieve beschouwing van de verschillende scenario's	25
2.6 Conclusies	28
3. Bestuurlijk juridische vormgeving van de Fietsparkeerorganisatie	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Keuze tussen hoofvarianten voor samenwerking	31
3.3 Modellen voor de hoofdvariant Regieorganisatie	33
3.4 Aanbestedingsrechtelijke uitgangspunten	34
3.5 Conclusies	34
4. Advies en vervolgstappen	35
4.1 Samenvatting conclusies	35
4.2 Risico's en kansen	36
4.3 Maatschappelijke kosten en baten	38
4.4 Aanbevelingen	39
4.5 Voorliggende keuzes en vervolgproces	46

- Bijlage 1: Samenstelling Projectorganisatie**
- Bijlage 2: Achtergrondinformatie inrichting fietsparkeren Utrecht Centraal**
- Bijlage 3: Achtergrondinformatie business case berekeningen**
- Bijlage 4: Achtergrondinformatie bestuurlijk juridische vormgeving**

Samenvatting

Inleiding

Voor station Utrecht Centraal worden de komende jaren ruim 22.000 OV-gerelateerde inpandige fietsparkeerplaatsen gerealiseerd, verdeeld over vijf locaties. Met de aanleg en de exploitatie van de 22.000 fietsenstallingsplaatsen zijn aanzienlijke kosten gemoeid, waar tot voor kort nog geen volledig inzicht in was, maar waarvan al wel duidelijk was dat daar onvoldoende dekking tegenover stond¹. Daarnaast is de huidige taak- en verantwoordelijkheidsverdeling versnipperd.

Het college van de gemeente Utrecht heeft daartoe op 2 november 2010 de opdracht gegeven voor:

- Het opstellen van een integrale business case voor het fietsparkeren die compleet inzicht geeft in investeringskosten, exploitatiekosten en opbrengsten.
- Het tot stand komen van één fietsparkeerorganisatie die verantwoordelijk wordt voor aanleg, onderhoud, schoonmaak, bewaking, toezicht, handhaving én exploitatie van de 22.000 fietsenstallingsplaatsen voor de OV-Terminal Utrecht.

De fietsparkeerorganisatie zal ten minste komen te bestaan uit de NS, ProRail en de gemeente Utrecht. Deze partijen hebben Berenschot de opdracht gegeven hen te ondersteunen en adviseren bij deze opgave.

Het beoogde eindresultaat van het project is dat de fietsparkeerorganisatie medio 2012 volledig operationeel is om de 22.000 fietsparkeerplaatsen, na realisatie van de vijf stallingen, te exploiteren en te beheren in een sluitende business case die financieel levensvatbaar is.

Het doel van de strategiefase is het op basis van verschillende scenario's vaststellen van een inhoudelijke strategie voor de invulling van het fietsparkeren met onderliggende sluitende business case en het organisatiemodel en de rechtsvorm voor de fietsparkeerorganisatie. Voorliggend rapport geeft de resultaten van de strategiefase weer.

Business Case Fietsparkeren

Gezien het verwachte dekkingstekort voor investeringen en exploitatie, heeft het college van de gemeente Utrecht ingezet op betaald fietsparkeren als mogelijkheid om een sluitende business case te krijgen. Verzocht is om in de business case meerdere soorten betaalregimes te onderzoeken.

De kosten en opbrengsten van het fietsparkeren zijn van een groot aantal variabelen afhankelijk waarover nog keuzes moeten worden gemaakt. Om een zo breed mogelijk beeld te schetsen van de mogelijkheden die er zijn voor de invulling van het fietsparkeren, een beeld te geven van de bijbehorende kosten en opbrengsten en de mogelijkheid om te komen tot een sluitende business case, is er gewerkt met de volgende scenario's:

¹ Notitie Fietsparkeren Stationsgebied, Bijlage bij het besluit van B&W van Utrecht op 2 november 2010.

1. *Scenario 'Alles gratis'*: In alle stallingen kan altijd gratis geparkeerd worden. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
2. *Scenario 'Differentiatie op duur'*: De eerste dag stallingen is gratis, voor de dagen daarna geldt een vast bedrag per kalenderdag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
3. *Scenario 'Alles betaald'*: In alle stallingen is er sprake van betaald fietsparkeren voor een vast en uniform bedrag per dag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
4. *Scenario 'Differentiatie op kwaliteit'*: In alle stallingen is er sprake van betaald fietsparkeren, maar de tarieven per stalling(sdeel) zijn afhankelijk gemaakt van de gebruikerskwaliteit. Wat betreft de gebruikerskwaliteit wordt er tussen en/of binnen stallingen gevarieerd tussen een basis serviceniveau én een extra serviceniveau.

De scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur zijn varianten voor *gratis* stallingen.

De scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit zijn varianten voor *betaald* stallingen.

In de onderstaande tabellen zijn de samengevatte resultaten van de business case berekeningen weergegeven. Tabel 1 heeft betrekking op de investeringen en de dekking die daar tegenover staat, in Tabel 2 is per scenario de netto contante waarde cumulatief weergegeven op basis van een exploitatieperiode van 40 jaar (levensduur vastgoed). Als de netto contante waarde (NCW) van een scenario positief is, dan is het scenario financieel-economisch gezien sluitend.

Tabel 1. Dekkingstekort investeringen per scenario

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Investeringen	€ 49.800.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000
Dekking	€ 32.700.000	€ 32.700.000	€ 32.700.000	€ 32.700.000
Tekort	€ 17.000.000	€ 18.900.000	€ 18.900.000	€ 18.900.000

Tabel 2. Netto contante waarde (cumulatief) per scenario

	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Vastgoedexploitatie	€ 30.700.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000
Gebruikersexploitatie	€ 105.300.000	€ 124.700.000	€ 127.000.000	€ 127.000.000
Opbrengsten	€ 18.100.000	€ 31.300.000	€ 156.600.000	€ 109.000.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar incl. kapitaallasten	-€ 117.900.000	-€ 125.900.000	-€ 2.900.000	-€ 50.500.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar excl. kapitaallasten	-€ 101.200.000	-€ 107.400.000	€ 15.600.000	-€ 32.000.000

In de berekeningen is nog geen rekening gehouden met de gefaseerde bouw en oplevering van de stallingen. Voor de berekening van de opbrengsten vanuit de bijdrage van fietsers is er binnen de scenario's met verschillende tariefhoogten gerekend.

In bovenstaande berekeningen is rekening gehouden met de volgende bijdrage van fietsers (inclusief btw):

- Differentiatie op duur: na één dag gratis stallen, € 1, - per dag.
- Alles betaald: € 1, - per dag.
- Differentiatie op kwaliteit: € 0,20 en € 1, - per dag.

Van het scenario Alles betaald is aanvullend een sub scenario berekend op basis van een bijdrage van fietsers van € 0,50 (inclusief btw) per dag. Het exploitatiesaldo bij dit sub scenario zou circa +/- € 59,1 miljoen bedragen inclusief kapitaallasten en circa +/- € 40,6 miljoen exclusief kapitaallasten.

Uit de business case berekeningen blijkt dat er sprake is van een fors verschil tussen de geraamde eenmalige investeringskosten en de beschikbare dekking daarvoor. In elk scenario is er sprake van een investeringstekort dat varieert van € 17 miljoen tot € 18,9 miljoen. Dit investeringstekort drukt zwaar op de business case in de vorm van kapitaallasten.

Verder blijkt dat geen enkel van de onderzochte scenario's financieel sluitend is indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken.

Gegeven de huidige bekende opgave, de benodigde investeringen, de jaarlijkse exploitatiekosten, de toegezegde investeringsbedragen en de te verwachten opbrengsten, leidt alleen het scenario Alles betaald tot een sluitende business case, mits er mogelijkheden voor voldoende extra inkomsten en/of kostenbesparingen worden gevonden. Het scenario Differentiatie op kwaliteit volgt hierop als mogelijkheid, maar ook voor dit scenario geldt dat er voldoende extra inkomsten en/of kostenbesparingen moeten worden gevonden.

Naast de kwantitatieve beschouwing van de scenario's zijn ook de kwalitatieve effecten van groot belang. Uit de kwalitatieve beschouwing van de scenario's blijkt dat de scenario's Alles gratis en Alles betaald twee uitersten vormen in een aantal na te streven kwalitatieve effecten zowel in positieve als in negatieve zin.

De scenario's waarin gedifferentieerd wordt in duur of in kwaliteit lijken daarin een compromis, waarbij het scenario Differentiatie op duur als een compromis kan worden gezien voor het scenario Alles gratis en het scenario Differentiatie op kwaliteit als een compromis voor het scenario Alles betaald. Bij het scenario Differentiatie op kwaliteit wordt wel de kanttekening geplaatst dat de tariefhoogte, de prijs-kwaliteit verhouding en de mate waarin het mogelijk is om tussen of binnen de stallingen te differentiëren op kwaliteit, van invloed zijn of dit scenario als een compromis kan worden gezien voor het scenario Alles betaald.

Als het gaat om de resultaten van de business case berekeningen en de daaruit getrokken conclusies, zijn enkele kanttekeningen in de vorm van risico's op z'n plaats:

- Als er geen aanvullende dekking wordt gevonden voor de berekende exploitatie- en investeringskosten, is de business case van geen van de scenario's financieel sluitend.
- Het draagvlak voor betaald stallen heeft invloed op de levensvatbaarheid van de business case.

- De business case is sterk afhankelijk van de vraag naar de 22.000 stallingplekken.
- Er is in de berekeningen nog geen rekening gehouden met de bouwfaserings van stallingen.
- De business case berekeningen zijn gebaseerd op een groot aantal aannamen.

Bestuurlijk-Juridische Vormgeving van de Fietsparkeerorganisatie

Wat betreft de fietsparkeerorganisatie zal deze ten minste komen te bestaan uit NS, ProRail en de gemeente Utrecht. De mogelijkheid tot financieel participeren van andere partijen staat open nadat deze drie partijen gezamenlijk tot een visie zijn gekomen.

Uit het onderzoek naar de bestuurlijk-juridische vormgeving komt naar voren dat ProRail, NS en de gemeente Utrecht twee mogelijke varianten zien voor de vormgeving van de toekomstige organisatie.

De eerste variant is een 'Aankoopcentrale'. In die variant blijven huidige rechts- en eigendomsverhoudingen in beginsel ongewijzigd en maken partijen ten aanzien van een aantal belangrijke aspecten afspraken in een overeenkomst. Een van die aspecten is dat één van de drie partijen ten behoeve van de samenwerkingspartners aanbestedingen verricht. Die partij verricht dan ook het contractmanagement. Echter ieder van de partijen draagt in beginsel slechts het exploitatierisico en kosten voor de 'eigen' stallingen en profiteert van de eigen opbrengsten.

De tweede variant is een 'Regieorganisatie'. Als Regieorganisatie wordt een nieuwe rechtspersoon opgericht, die verantwoordelijk is voor exploitatie van alle stallingen. De organisatie is klein, in de zin dat zoveel als mogelijk wordt ingehuurd en ingekocht op de markt. Gekozen kan worden tussen een vennootschap, coöperatie of een stichting.

Aanbevelingen

Het totale systeem van fietsparkeren dient goed te kunnen functioneren in de praktijk, anders zal de business case financieel niet levensvatbaar zijn. Een te eenzijdige focus op één van de elementen uit het complexe systeem kan leiden tot een suboptimaal systeem die in de praktijk niet werkt en die financieel niet levensvatbaar is. Met deze wetenschap en op basis van voorgaande bevindingen, komen wij tot de volgende aanbevelingen.

Zorg voor aanvullende inkomstenbronnen voor investeringen en exploitatie en/of voor reductie van exploitatiekosten

Geen enkel van de onderzochte scenario's is financieel sluitend indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken. Naast de reeds beschikbare en onderzochte inkomstenbronnen, zijn de mogelijkheden voor extra inkomsten en/of kostenbesparingen:

- Het verkrijgen van aanvullend investeringsbudget.
- Inkomsten uit aanbod diensten (commercie).
- Een (financiële) bijdrage van of het zoeken van samenwerking met belanghebbende partijen in het stationsgebied.

- Kostenbesparing door een efficiëntere werkwijze.

Zorg voor maximale flexibiliteit voor de invulling van het fietsparkeren en de fietsparkeerorganisatie

Het zorgen voor flexibiliteit voor de invulling van het fietsparkeren en de fietsparkeerorganisatie is van belang omdat:

- De gemeente Utrecht voor een innovatieve manier van het fietsparkeren kiest, waarmee in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan. Er zal ruimte moeten zijn om veranderingen door te voeren op basis van opgedane leerervaringen en nieuwe ontwikkelingen.
- Er meerdere partijen zijn die nu nog niet deelnemen aan de fietsparkeerorganisatie, maar wel belang hebben bij het fietsparkeren.
- De berekeningen in de business case gebaseerd zijn op de informatie die op dit moment beschikbaar is en op een groot aantal aannamen over de toekomstige situatie.

Deze flexibiliteit is met name nodig voor het betaalregime en de tariefstelling, zodat bijvoorbeeld ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in de fietsparkeervraag en het draagvlak voor betaald stallen. Ook het open houden van de mogelijkheid tot participatie aan de fietsparkeerorganisatie van andere belanghebbenden dan NS, ProRail en de gemeente Utrecht, ligt voor de hand.

Hanteer het scenario Differentiatie op kwaliteit als basis voor verdere uitwerking

Om te komen tot een sluitende business case, lijkt het scenario Alles betaald op dit moment de beste mogelijkheid en het scenario Differentiatie op kwaliteit de op één na beste mogelijkheid, mits er mogelijkheden voor extra inkomsten en/of kostenbesparingen worden gevonden.

Het scenario Alles betaald heeft echter een aantal nadelige effecten, dat het scenario Differentiatie op kwaliteit lijkt te verzachten. Het scenario Differentiatie op kwaliteit biedt daarnaast van de onderzochte betaalde scenario's, het meest de gezochte flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, leerervaringen en de behoeften van fietsers.

Daarom is het advies het betaalde scenario Differentiatie op kwaliteit als basis voor verdere uitwerking te nemen.

Kies een organisatievorm die past bij de gezamenlijke uitgangspunten en het ambitieniveau

Uit het onderzoek naar de bestuurlijk-juridische vormgeving komt naar voren dat ProRail, NS en de gemeente Utrecht twee mogelijke varianten zien voor de vormgeving van de toekomstige organisatie: Een Aankoopcentrale en een Regieorganisatie.

Berenschot adviseert om te kiezen voor een Regieorganisatie. Deze past beter bij het uitgangspunt van gezamenlijkheid en het ambitieniveau van partijen voor een integraal concept waar ieder van de partijen inspraak en sturingsmogelijkheden heeft.

Bovendien adviseren wij voor het organisatiemodel te kiezen voor een Stichting, waarin de partijen vertegenwoordigd zijn in de Raad van Toezicht (RvT) of het Bestuur. De Stichting draagt in beginsel zelf het exploitatierisico. Hoe dit in geval van eventuele tekorten door vertaald wordt naar de drie partijen, dienen afzonderlijke afspraken onder partijen te worden gemaakt. Wij adviseren daarom zo

snel als mogelijk een samenwerkingsovereenkomst op te stellen en te ondertekenen (zie ook de volgende aanbeveling).

Een belangrijk aandachtspunt is dat vanwege het aanbestedingsrecht, staatssteun en mededingingsrecht opgelet moet worden in geval van samenwerking met private partijen. Berenschot adviseert deze samenwerking te beperken tot gezamenlijke inkoop/uitbesteding en inhoudelijke afstemming.

Werk zo spoedig mogelijk in de richting van een operationele en integrale fietsparkeerorganisatie

Het beoogde eindresultaat van het project is dat de fietsparkeerorganisatie medio 2012 volledig operationeel is. Dit betekent dat er na de zomer van 2011 nog maximaal een jaar is om de ontwerp- en implementatiefase te doorlopen.

Indien partijen onderling geen afspraken maken en de onderlinge verhoudingen niet bestuurlijk-juridisch regelen, ontstaan er grote risico's, zowel voor het proces als inhoudelijk.

Het procesrisico is dat indien geen keuzes worden gemaakt, het concept in de ontwerpfase niet verder kan worden uitgewerkt hetgeen tot vertraging kan leiden van het moment waarop de fietsparkeerorganisatie operationeel kan zijn. Het inhoudelijke risico is dat indien niets wordt geregeld, de risico's nogal onevenredig over partijen zijn verdeeld. Zo draagt de gemeente Utrecht momenteel alleen het investeringsrisico, ook al komt een (groot) deel van de financiering oorspronkelijk van ProRail (uit de rijkssubsidie).

Het advies is daarom zo spoedig mogelijk een keuze te maken voor één uit te werken scenario, de organisatievorm en de kosten- en risicoverdeelsleutel.

Voorliggende keuzes en vervolgproces

Deze rapportage over de strategiefase is een vervolgdocument op de 'Startnotitie'² en vormt de basis voor besluitvorming over de Strategiefase binnen en tussen NS, ProRail en de gemeente Utrecht. Iedere partij heeft daarin zijn eigen verantwoordelijkheid. Indien afgeweken wordt van de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden en beleidsafspraken dient toestemming van de eigenaren en/of opdrachtgevers te worden verkregen (de Minister van IenM, ProRail en NS).

De volgende fase is de ontwerpfase die zal starten nadat door deze partijen over de volgende punten een besluit is genomen:

- De keuze voor een scenario voor verdere uitwerking.
- De keuze voor een nader uit te werken organisatievorm.
- Het bepalen en vaststellen van de kosten(- en risico)verdeelsleutel.

In de ontwerpfase worden de afspraken die betrokken partijen onderling hebben gemaakt vastgelegd in *brondocumenten* (statuten, overeenkomsten etc.) en wordt het keuzescenario en organisatie-model verder uitgewerkt in een *implementatieplan*.

² Startnotitie Fietsparkeerorganisatie station Utrecht Centraal d.d. 8 maart 2011.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Voor station Utrecht Centraal worden de komende jaren ruim 22.000 OV-gerelateerde inpassende fietsparkeerplaatsen gerealiseerd verdeeld over vijf locaties. Dit betekent een uitbreiding van het aantal fietsenstallingsplaatsen en een andere invulling van het fietsparkeren ten opzichte van de huidige situatie.



OV-gerelateerde fietsenstallingen:

- A. Stationsplein West
- B. Sijpesteijnkade stalling
- C. Noorderstalling
- D. Stationsplein Oost
- E. Knoopkazerne

Niet OV-gerelateerde fietsenstallingen:

- F. Stalling onder de van Haren
- G. De Vredenburg
- H. Hoog Catharijne (Singelborch)
- I. Bibliotheek
- J. Stadskantoor
- K. Hoog Catharijne aan Stationsplein

Met de aanleg en de exploitatie van de 22.000 fietsenstallingsplaatsen zijn aanzienlijke kosten gemoeid, waar tot voor kort nog geen volledig inzicht in was, maar waarvan al wel duidelijk was dat daar onvoldoende dekking tegenover stond³. Daarnaast is de huidige taak- en verantwoordelijkheidsverdeling versnipperd.

In het rapport 'Fietsparkeren bij stations' is in 2010 door Berenschot een fundamenteel andere werkwijze voor het fietsparkeren dan de huidige beschreven, die gebaseerd is op één fietsparkeerorganisatie en één kostendekkende integrale business case fietsparkeren per stationsgebied. De gemeente Utrecht heeft ervoor gekozen deze innovatieve aanpak als landelijke pilot in het Utrechtse Stationsgebied toe te passen.

³ Notitie Fietsparkeren Stationsgebied, Bijlage bij het besluit van B&W van Utrecht op 2 november 2010.

Het college van de gemeente Utrecht heeft daartoe op 2 november 2010 de opdracht gegeven voor:

- Het opstellen van een integrale business case voor het fietsparkeren die compleet inzicht geeft in investeringskosten, exploitatiekosten en opbrengsten.
- Het tot stand komen van één fietsparkeerorganisatie die verantwoordelijk wordt voor de aanleg, onderhoud, schoonmaak, bewaking, toezicht, handhaving én exploitatie van de 22.000 fietsenstallingsplaatsen voor de OV-Terminal Utrecht.

Het opstellen van een integrale business case sluit aan bij de afspraken tussen Rijk, NS en de gemeente Utrecht zoals vastgelegd in de Raamovereenkomst tussen NS, het Rijk en de NSP-gemeentes en de Utrecht Specifieke Bijlage (2006). Daarin staat dat het beheer en de exploitatie van de 22.000 fietsparkeerplaatsen als één integrale business case wordt gezien.

De fietsparkeerorganisatie zal ten minste komen te bestaan uit de NS, ProRail en de gemeente Utrecht. Deze partijen hebben aan Berenschot de opdracht gegeven hen te ondersteunen en adviseren bij deze opgave.

ProRail



1.2 Doelstelling

Het beoogde eindresultaat van het project is dat de fietsparkeerorganisatie medio 2012 volledig operationeel is om de 22.000 fietsparkeerplaatsen verdeeld over vijf stallingen, na realisatie van de stallingen, te exploiteren en te beheren in een sluitende business case.

Het doel van de strategiefase is het op basis van verschillende scenario's vaststellen van een inhoudelijke strategie voor de invulling van het fietsparkeren met onderliggende sluitende business case en het organisatiemodel en de rechtsvorm voor de fietsparkeerorganisatie. Daarom ligt het zwaartepunt van de strategiefase op:

- Het voor verschillende scenario's bieden van integraal inzicht in de business case fietsparkeren.
- Het verkennen van de mogelijkheden voor een organisatiemodel en rechtsvorm voor de fietsparkeerorganisatie.

Op basis van deze informatie maken de gemeente Utrecht, NS en ProRail een keuze voor het verder uit te werken scenario en een organisatiemodel.

Het verkrijgen van een compleet inzicht in investeringskosten, exploitatiekosten en opbrengsten van het fietsparkeren bij stations is een unicum in Nederland. Nog niet eerder is op deze manier naar het fietsparkeren bij stations gekeken en een compleet inzicht in de Business Case fietsparkeren verkregen. Het opzetten van een fietsparkeerorganisatie voor Utrecht Centraal is daarnaast een innovatief concept dat een systeemsprong betekent voor het fietsparkeren bij stations in Nederland. Wanneer dit concept goed werkt, kan dit voor meer stationsgebieden en andere openbare gebieden worden toegepast.

Een afgeleid doel van het project is daarom ook het fungeren als een proeftuin waarbij ook voor andere gemeenten een blauwdruk voor een organisatie voor het fietsparkeren wordt verkregen en de stappen die daarbij moeten worden doorlopen.

1.3 Uitgangspunten

De gemeente Utrecht wil het fietsgebruik stimuleren en NS, ProRail en de gemeente Utrecht hebben de volgende uitgangspunten voor het fietsparkeren in het stationsgebied en de fietsparkeerorganisatie meegegeven:

- Het aantal stallingsplaatsen dat onder de verantwoordelijkheid van de fietsparkeerorganisatie zal vallen, betreft de 22.000 OV-Terminal gerelateerde inpandige fietsenstallingsplaatsen verdeeld over vijf locaties in het stationsgebied.
- Deze stallingen zijn duurzaam (toekomstgerichte inrichting), gebruikersgericht, sociaal veilig en kennen één beheerregime op basis van betaald fietsparkeren.
- Vanuit het oogpunt van het creëren van een aantrekkelijke openbare ruimte (schoon, heel en veilig) is gekozen voor een maaiveld dat vrij is van fietsen. Handhaving op het fietsparkeren in de openbare ruimte verdient daarom extra aandacht.

Gezien het verwachte dekkingstekort voor investeringen en exploitatie, heeft het college van de gemeente Utrecht ingezet op betaald fietsparkeren als mogelijkheid om een sluitende business case te krijgen. Verzocht is om in de business case meerdere soorten betaalregimes te onderzoeken.

1.4 Aanpak project

De kosten en opbrengsten van het fietsparkeren zijn van een groot aantal variabelen afhankelijk waarover nog keuzes moeten worden gemaakt. Om een zo breed mogelijk beeld te schetsen van de mogelijkheden die er zijn voor de invulling van het fietsparkeren, een beeld te geven van de bijbehorende kosten en opbrengsten en de mogelijkheid om te komen tot een sluitende business case, is er gewerkt met scenario's. Welke scenario's zijn beschouwd en welke variabelen daarin zijn gehanteerd, is beschreven in hoofdstuk 2.

De resultaten in deze rapportage zijn tot stand gekomen door de inzet van een drietal werkgroepen die zijn gevormd rondom de thema's 'Strategie en Organisatie', 'Business Case' en 'Bestuurlijk Juridische Vormgeving'. Elke werkgroep bestond uit vaste vertegenwoordigers van NS, ProRail en de gemeente Utrecht, die onder leiding van een Berenschot-adviseur tot de in deze rapportage opgenomen resultaten zijn gekomen. Op basis van deze resultaten heeft Berenschot in het laatste hoofdstuk van dit rapport aanbevelingen geformuleerd.

De werkgroepen werden aangestuurd door het projectmanagement dat eveneens de directe contacten met de opdrachtgevers onderhield.

Om erop toe te zien dat voorstellen vanuit het project op voldoende draagvlak bij de NS, ProRail en het college van de gemeente Utrecht kunnen rekenen, is gebruik gemaakt van een Stuurgroep. In het project is tevens gebruik gemaakt van een Klankbordgroep. De Klankbordgroep had een toetsende en adviserende rol. (Tussen)resultaten zijn met de Klankbordgroep besproken en met hun input verrijkt voordat ze aan de Stuurgroep zijn voorgelegd. In bijlage 1 is inzicht gegeven in de samenstelling van deze verschillende groepen.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage over de strategiefase is een vervolgdokument op de 'Startnotitie' en vormt de basis voor besluitvorming over de Strategiefase binnen en tussen NS, ProRail en de gemeente Utrecht. Voor degene die geïnteresseerd is in de hoofdlijnen van de bevindingen, volstaat de samenvatting van dit rapport.

Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de business case fietsparkeren voor verschillende scenario's die zijn beschouwd voor de inhoudelijke invulling van de fietsparkeer-opgave. In hoofdstuk 3 zijn de mogelijkheden voor een organisatie-model en rechtsvorm voor de fietsparkeerorganisatie beschreven. Ten slotte zijn in hoofdstuk 4 de conclusies samengevat en aanbevelingen gegeven op basis van de in hoofdstuk 2 en 3 getrokken conclusies en wordt inzicht gegeven in de vervolgstappen na besluitvorming.

Voor de geïnteresseerde lezer is in de bijlagen meer diepgaand inzicht gegeven in de resultaten van de verschillende werkgroepen. Zo geeft bijlage 2 meer achtergrondinformatie over de inrichting van het fietsparkeren bij station Utrecht Centraal, geeft bijlage 3 achtergrondinformatie bij de business case berekeningen en is in bijlage 4 achtergrondinformatie over de bestuurlijk-juridische vormgeving van de fietsparkeerorganisatie opgenomen.

2. Business Case Fietsparkeren

2.1 Inleiding

De Business Case fietsparkeren biedt integraal inzicht in alle financiële aspecten van het fietsparkeren zowel aan de kosten- als aan de batenkant. Van meerdere scenario's is de business case berekend. De variabelen in deze scenario's en de kwalitatieve en kwantitatieve effecten daarvan zijn in dit hoofdstuk beschreven.

De financiële ramingen zijn gebaseerd op de beschikbare en meest recente informatie en onderzoeksgegevens. Voor de onderdelen waarover geen specifieke informatie beschikbaar is, of waarover nog geen concrete beslissingen zijn genomen, is gebruik gemaakt van aannames op basis van expertinschattingen die zoveel mogelijk met ervaringscijfers zijn onderbouwd.

De gedachte achter de business case is dat de investeringen en kosten voor elke geparkeerde fiets in het stationsgebied gedekt zijn. Randvoorwaarde is te komen tot een sluitende business case die financieel levensvatbaar is.

Dat betekent enerzijds dat de investeringen en exploitatiekosten moeten kunnen worden betaald uit de investeringsbijdragen en inkomsten. Anderzijds moet er voor de levensvatbaarheid van de business case sprake zijn van goed functionerende stallingen waar de fietsende treinreiziger tevreden mee is en van een goed functionerend regime qua beheer en exploitatie. Vandaar dat er niet alleen is gekeken naar de kwantitatieve effecten, maar ook naar kwalitatieve effecten van de verschillende scenario's.

De stallingen zullen de komende jaren gefaseerd worden gerealiseerd. De vijf stallingen zijn niet vanaf hetzelfde moment operationeel. De opbrengsten zullen dan ook niet direct in zijn geheel worden gerealiseerd of beschikbaar komen. Daar staat tegenover dat sommige kosten nog niet worden gemaakt zolang de stallingen niet operationeel zijn (zoals kosten van toezicht en bewaking). Met deze gefaseerde invoering is in de berekeningen geen rekening gehouden. De business case gaat uit van de situatie dat alle stallingen gerealiseerd en operationeel zijn.

Bij de realisatie van de fietsstallingen doen zich, naast de initiële investeringen, kosten voor met een incidenteel karakter. Deze kosten zijn tijdelijk of eenmalig van aard. Deze kosten worden gemaakt in de aanloopperiode om de nieuwe stallingen te realiseren. De incidentele kosten zijn niet opgenomen in de business case berekeningen, maar worden in meer kwalitatieve zin toegelicht in dit hoofdstuk.

2.2 Variabelen binnen scenario's en hun effecten

Er is een groot aantal scenario's denkbaar voor de invulling van de fietsparkeer-opgave. In het project zijn de variabelen vastgesteld, die de verschillende scenario's kenmerken. Deze variabelen vormen de 'knoppen waaraan gedraaid kan worden' om inzicht te krijgen in de kwantitatieve (financiële) effecten en de kwalitatieve effecten van de verschillende scenario's.

Het uitgangspunt in de business case is dat er 22.000 OV-Terminal gerelateerde stallingsplaatsen nodig zijn⁴. Voor het aantal stallingsplaatsen dat onder de verantwoordelijkheid van de fietsparkeerorganisatie zal gaan vallen (in aanleg, beheer en exploitatie), is in de business case berekeningen dit aantal van 22.000 stallingsplaatsen als vast gegeven gehanteerd. Het aantal stallingsplaatsen is daarmee géén variabele in de business case berekeningen.

De belangrijkste variabelen in de scenario's zijn de eisen aan de inrichting van de stallingen, de grenzen van het handhavingsgebied, de gebruikerskwaliteit en het betaalregime.

2.2.1 Inrichtingseisen

Voor de kwaliteit van de inrichting van de fietsenstallingen is in eerste instantie uitgegaan van twee onderzoeksoplossingen⁵:

- Het standaard ProRail Programma van Eisen 'Bouw en ombouw van fietsenstallingen bij stations' inclusief de aanvullende eisen voor fietsenstallingen in het overkoepelende PvE voor de OVT (Basis PvE).
- Het PvE inclusief vastgestelde⁶ extra kwaliteitseisen (Basis PvE plus extra kwaliteit).

Bij nadere beschouwing van de stallingen is echter gebleken dat in de praktijk het onderscheid tussen Basis PvE en PvE+ beperkt is en dat de stallingen fysiek beperkte mogelijkheden bieden om te differentiëren tussen Basis PvE en PvE+. Dit betekent dat de bouw en kwaliteit van de inrichting van de stalling eigenlijk geen onderscheidend aspect is tussen de verschillende scenario's. Voor de inrichting van de stallingen is in de berekeningen daarom verder rekening gehouden met een mix van Basis PvE en PvE+, waar nu in de plannen vanuit wordt gegaan.

⁴ Het aantal van 22.000 stallingsplaatsen is gebaseerd op een berekening uit 2006 en is in 2009 opnieuw bekrachtigd. In juni 2011 heeft AT Osborne een herijking van dit aantal uitgevoerd. Deze 'herijking 2011' laat een bandbreedte zien die ligt tussen de 21.300 en 24.300 fietsparkeerplaatsen. De 22.000 ligt tussen deze bandbreedte.

⁵ In beide opties is het uitgangspunt dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen die Fietsparkeur stelt aan goede fietsparkeervoorzieningen. Onder de inrichtingseisen vallen eisen over de breedte van gangpaden, de aanwezigheid van een fietspoint, belevingskwaliteit en sociale veiligheid, de h.o.h. afstand tussen fietsrekken, plafondhoogte en stallingsfaciliteiten.

⁶ Vastgesteld door de Stuurgroep UOK op 24 september 2009.

2.2.2 Handhavingsgebied

Vanuit het oogpunt van kwaliteit wil de gemeente Utrecht dat het maaiveld in het stationsgebied in de toekomst vrij blijft van fietsen. Daarvoor is handhaving op het fietsparkeren in de openbare ruimte nodig, dat daarmee een belangrijk onderdeel van een goed werkend fietsparkeersysteem vormt. De juridische aspecten die bij de handhaving van belang zijn, zijn beschreven in bijlage 4.

Het handhavingsgebied geeft de grenzen aan van het gebied waar de handhaving door de fietsparkeerorganisatie zich op richt. De afbakening van het handhavingsgebied vindt plaats op basis van logische en natuurlijke grenzen en rekening houdend met mogelijke effecten van de handhaving in het handhavingsgebied op de omgeving van het handhavingsgebied (het zogenaamde 'waterbedeffect'). Een voorbeeld van een mogelijk effect is het risico van het verplaatsen van de overlast van fout gestalde fietsen naar de omgeving van het handhavingsgebied. Daardoor is het van groot belang het handhavingsregime in het handhavingsgebied van de fietsparkeerorganisatie af te stemmen op het handhavingsregime in de omgeving daarvan.

Voor begrenzing van het handhavingsgebied zijn in de Startnotitie drie opties onderkend:

1. Stallingsgebied: De directe omgeving van de OV gerelateerde stallingen.
2. Plangebied POS: Het gebied dat grotendeels de grenzen van het Plangebied POS volgt.
3. Het plangebied POS inclusief (een deel van de) Binnenstad.

In de Startnotitie is aangegeven dat alleen de eerste twee opties kwantitatief beschouwd worden in de business case en dat optie 3 alleen kwalitatief wordt beschouwd. Voor deze kwalitatieve beschouwing wordt verwezen naar paragraaf 2.5 ('Beperken overlast omgeving').

Bij de kwantitatieve beschouwing van de eerste twee opties, is gebleken dat aannames voor de *uitvoering* van de handhaving (en het betaalregime) een grotere invloed hebben op de handhavingskosten dan de *omvang van het handhavingsgebied*. Daarom is ervoor gekozen in de scenario's verder geen onderscheid te maken naar handhavingsgebied. Het stallingsgebied (optie 1) is in de verdere berekeningen als vast uitgangspunt voor het handhavingsgebied gehanteerd.

2.2.3 Gebruikerskwaliteit

Ten aanzien van de gebruikerskwaliteit is er tussen en binnen stallingen onderscheid te maken op het gebied van bijvoorbeeld (1) de afstand tussen de stallingsplek en het perron, (2) doelgroep, (3) openingstijden, (4) mate van menselijk toezicht, (5) het aanbod van aanvullende dienstverlening en (6) het niveau van schoonmaak en onderhoud.

Vanwege de relatie tussen de gebruikerskwaliteit en de tariefstelling is ingeschat welke van bovenstaande opties afhankelijk gemaakt zou kunnen worden van het stallingstarief. Daarbij is voor de Utrechtse situatie ingeschat dat met name de doelgroep, de afstand tussen de stallingsplek en het perron en het bieden van aanvullende dienstverlening, zich goed lenen voor het differentiëren in gebruikerskwaliteit en een daaraan gekoppeld stallingstarief.

Overigens is het differentiëren in kwaliteit binnen stallingen een vrij nieuw fenomeen dat door NS Fiets binnenkort voor het eerst bij station Arnhem wordt toegepast. In bijlage 2 is een nadere toelichting op het onderwerp gebruikerskwaliteit te vinden.

De tariefstelling heeft een directe relatie met de gebruikerskwaliteit. Meer gebruikerskwaliteit kan een hoger tarief rechtvaardigen.

2.2.4 Betaalregime

Betaling door fietsers voor het gebruik van de fietsenstallingen kan meerdere doelen dienen:

- Het creëert de mogelijkheid naar behoefte extra gebruikerskwaliteit te bieden.
- Het kan gebruikt worden als middel om de parkeerduur te beperken.
- Het levert inkomsten op waarmee, naast andere inkomstenbronnen, de kosten die met de aanleg en/of de exploitatie van het fietsparkeren zijn gemoeid, mede kunnen worden gedekt.
- Het kan gebruikt worden als instrument voor optimale benutting van stallingen (door tarieven te wijzigen kan het gebruik van de fiets worden beïnvloed en de benutting van de fietsenstallingen worden geoptimaliseerd). Daarbij staat voorop dat de fiets voor de dagelijkse reiziger aantrekkelijk moet blijven voor het voor- en natransport.

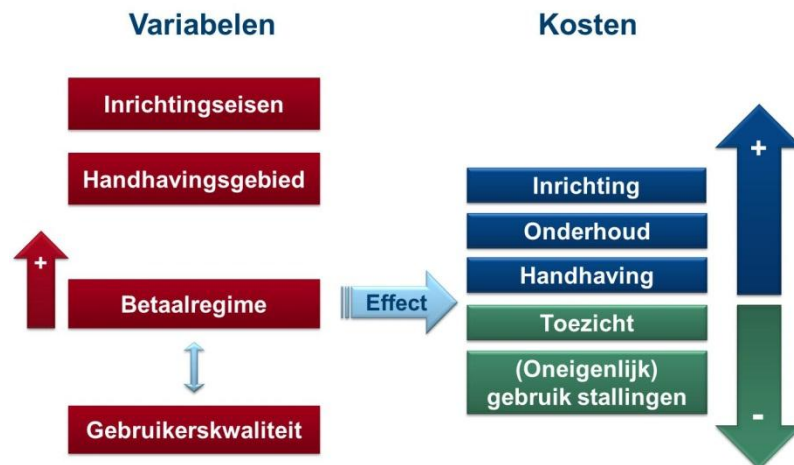
Gezien het verwachte dekkingstekort voor investeringen en exploitatie, heeft het college ingezet op betaald fietsparkeren als mogelijkheid om een sluitende business case te krijgen. Verzocht is om meerdere betaalregimes te onderzoeken. Als mogelijke inkomstenbron zijn in de scenario's dan ook meerdere mogelijkheden betrokken voor betaling door fietsers voor het gebruik van de fietsenstallingen (betaalregime):

- Alles gratis.
- Tariefdifferentiatie op basis van parkeerduur.
- Alles betaald.
- Tariefdifferentiatie op basis van gebruikerskwaliteit.

In paragraaf 2.2.6 en bijlage 3 is een verdere toelichting gegeven op deze betaalregimes, waarmee in de business cases is gerekend.

2.2.5 Effecten van de variabelen op de kosten

Van de hiervoor behandelde variabelen heeft vooral het betaalregime effect op de kosten van het fietsparkeren (zie tevens onderstaande figuur).



Kostenverschillen tussen scenario's doen zich vooral voor bij de inrichting (en daarmee ook de kapitaallasten), het onderhoud, de handhaving en toezicht en bewaking.

Hogere kosten voor inrichting en onderhoud worden verklaard door de kosten die gemoeid zijn met de aanschaf en het onderhoud van het betalingssysteem, dat nodig is als er voor een vorm van betaald stallen wordt gekozen.

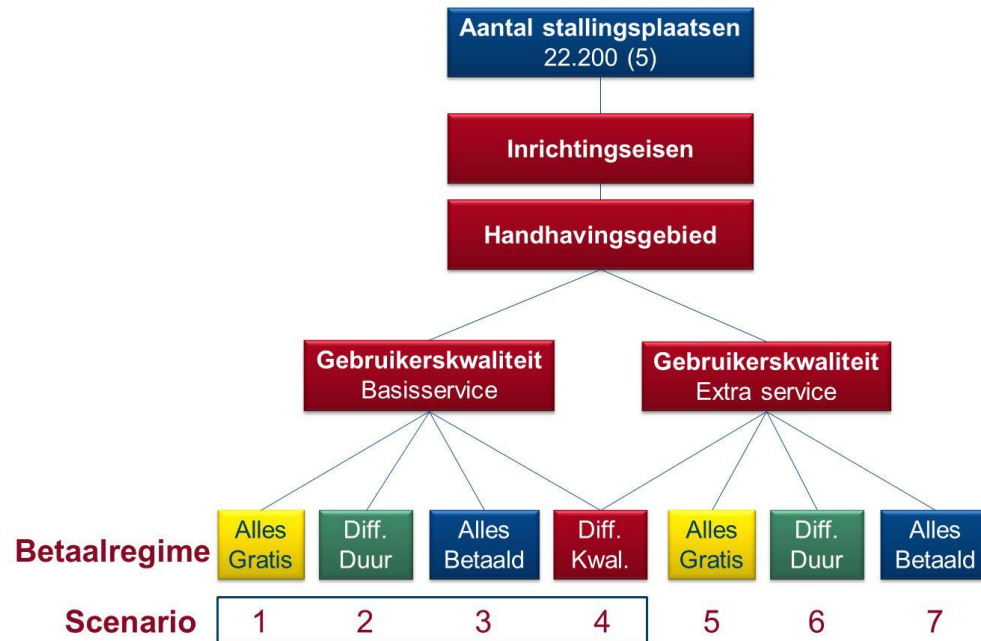
De toename van de handhavingskosten is een gevolg van het verwachte effect dat er bij een regime van betaald stallen meer mensen zullen zijn, die hun fiets in de openbare ruimte (in plaats van in de betaalde stallingen) willen parkeren.

Daar staat tegenover dat bij een regime van betaald stallen de kosten voor toezicht en bewaking (en het - oneigenlijk - gebruik van de stallingen) afnemen. De afname van de kosten voor toezicht is een gevolg van het verwachte effect dat er bij een regime van betaald stallen sprake zal zijn van minder weesfietsen in de inbandige stallingen. Het oneigenlijk gebruik van de stallingen neemt dus af bij een vorm van betaald stallen. De tariefstelling heeft echter ook effect op het gebruik van de stallingen. De verwachting is dat naarmate de tarieven voor het stallen stijgen, het gebruik van de stallingen zal dalen.

Het effect van de variabelen op de opbrengsten komt in paragraaf 2.4 aan de orde.

2.2.6 Bandbreedte van scenario's

Op basis van de bovenstaande variabelen zijn er in het onderzoek zeven mogelijke scenario's denkbaar.



Van deze zeven mogelijke scenario's zijn de eerste vier scenario's doorgerekend voor het verkrijgen van een beeld van de bijbehorende kosten en opbrengsten:

1. *Scenario 'Alles gratis'*: In alle stallingen kan altijd gratis geparkeerd worden. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
2. *Scenario 'Differentiatie op duur'*: De eerste dag stallen is gratis, voor de dagen daarna geldt een vast bedrag per kalenderdag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
3. *Scenario 'Alles betaald'*: In alle stallingen is er sprake van betaald fietsparkeren voor een vast en uniform bedrag per dag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is in *alle* stallingen sprake van een basis serviceniveau.
4. *Scenario 'Differentiatie op kwaliteit'*: In alle stallingen is er sprake van betaald fietsparkeren, maar de tarieven per stalling(sdeel) zijn afhankelijk gemaakt van de gebruikerskwaliteit. Wat betreft de gebruikerskwaliteit wordt er tussen en/of binnen stallingen gevarieerd tussen een basis serviceniveau én een extra serviceniveau.

De scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur zijn varianten voor *gratis* stallen.

De scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit zijn varianten voor *betaald* stallen.

Voor de berekening van de opbrengsten vanuit de bijdrage van gebruikers is er binnen deze scenario's met verschillende tariefhoogten gerekend.

Vanuit het oogpunt van een sluitende business case zijn de scenario's 5 tot en met 7 vooralsnog niet doorgerekend, omdat het extra serviceniveau aanvullende kosten met zich meebrengt, zodat daar meer opbrengsten tegenover moeten komen te staan.

2.3 De kosten van het fietsparkeren bij de OV-Terminal Utrecht Centraal

De kosten van het fietsparkeren betreffen enerzijds de (eenmalige) initiële investeringen om de stallingen te realiseren en anderzijds de terugkerende exploitatiekosten. Onderstaande paragrafen belichten de investeringen en exploitatiekosten.

2.3.1 Investerings

Voor de vier hiervoor gepresenteerde scenario's is de hoogte van de initiële investeringen berekend. De bouwplannen bij de stallingen zijn echter nog niet definitief. Alleen van Stationsplein West is er een Definitief Ontwerp en bestek dat momenteel wordt aanbesteed. Dit vormde een onzekerheid bij het maken van de berekeningen. Daarom is bij alle investeringsberekeningen een onzekerheidsmarge van -10% en +10% ten opzichte van het investeringsbedrag van toepassing.

De initiële investeringen zijn in de business case onderverdeeld in drie categorieën:

- *Grond.* Dit betreft de waarden van gronden waarop de stallingen zijn of worden gehuisvest.
- *Bouw.* Dit betreft de bouw en stichtingskosten, inclusief kosten van BRM/WRM en PEAT.
- *Inrichting.* Dit betreft de kosten van inrichting van de stallingen. In het bijzonder: de kosten van fietsenrekken, bewegwijzering, mantelbuizen en cameratoezicht.

In onderstaande tabel zijn de investeringen weergegeven per scenario. Hierbij is het midden van de genoemde bandbreedte aangehouden.

Tabel 3. Initiële investeringen per scenario⁷

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Investeringsbedrag	€ 49.800.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000

Uit de tabel komt naar voren dat de initiële investeringen bij het scenario Alles gratis in totaal circa € 49,8 miljoen bedragen en bij de overige scenario's circa € 51,6 miljoen. Dit verschil komt voort uit het gegeven dat bij het scenario Alles gratis geen investeringen nodig zijn in betalingssystemen (inrichting). Voor de overige inrichtingskosten zijn geen verschillen vastgesteld die niet passen binnen de bandbreedte. De kosten van grond en bouw zijn voorts in de business case niet afhankelijk van het scenario.

In bijlage 3 is een toelichting op de berekening en een nadere uitsplitsing van de investeringen gegeven.

⁷ De bedragen zijn afgerond en berekend exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

2.3.2 Exploitatiekosten

Nadat de stallingen zijn gerealiseerd volgt de exploitatie en het beheer. De terugkerende kosten hiervan zijn onderverdeeld in twee categorieën:

- Vastgoedexploitatie.
- Gebruikerexploitatie.

Voor de vier hiervoor gepresenteerde scenario's zijn de gemiddelde jaarlijkse kosten van de vastgoedexploitatie en gebruikerexploitatie berekend. Bij alle berekeningen is een bandbreedte van toepassing van -10% en +10% ten opzichte van het berekende bedrag vanwege de onzekerheid in het toekomstige verloop van de exploitatie van de verschillende stallingen.

Hieronder volgt een toelichting op de kostenposten zoals gehanteerd in de business case:

Vastgoedexploitatie

- *Kapitaallasten.* Dit betreft de kosten van rente en aflossing van de lening. Binnen de business case is het dekkingstekort bij de investeringen (vooralsnog) gefinancierd met een lening. Er is in de business case verder niet gerekend met afschrijvingen op investeringen (wel met bedragen voor vervangingsinvesteringen).
- *Eigenaarslasten.* Dit betreft de volgende eigenaars- en gebruikerslasten: OZB, waterheffing, afvalstoffenheffing, rioolheffing en verzekeringen.
- *Groot onderhoud.* Dit betreft enerzijds constructief onderhoud, waarbij geen functionele wijzigingen aan de stallingen plaatsvinden. Anderzijds betreft dit bijzonder constructief onderhoud. Het gaat hier om onderhoud vanwege veranderende eisen, re styling, modernisering en upgrades.

Gebruikerexploitatie

- *Energie, schoonmaak, DTO.* Dit omvat energiekosten, schoonmaakkosten en kosten van dagelijks technisch onderhoud (DTO).
- *Systemen, inclusief vervanging.* Dit omvat de onderhoudskosten van systemen (betalingssysteem en benuttingssysteem), maar ook de vervanging hiervan.
- *Handhaving.* Hieronder vallen de kosten van handhaving in de openbare ruimte in het stationsgebied. Het gaat om kosten van labellaars, de verwijderingsploeg en het fietsdepot.
- *Toezicht en bewaking.* Dit betreft de personele kosten van de medewerkers in de stallingen.
- *Overhead en bedrijfskosten.* Overhead betreft de kosten van functies die ondersteunend zijn aan het primaire proces van de stallingen. Bedrijfskosten omvatten de resterende kosten (kantoorartikelen, bedrijfsuitjes, opleiding, bedrijfskleding, etc.).

In onderstaande tabel zijn de exploitatiekosten weergegeven per scenario. Hierbij is het midden van de genoemde bandbreedte aangehouden.

Tabel 4. Exploitatiekosten⁸

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Vastgoedexploitatie				
Kapitaallasten	€ 1.000.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
Eigenaarslasten	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Groot onderhoud	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Subtotaal	€ 1.600.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Gebruikersexploitatie				
Energie, schoonmaak, DTO	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
Systemen, incl. vervanging	€ 200.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Handhaving	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Toezicht en bewaking	€ 2.300.000	€ 2.300.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Overhead en bedrijfskosten	€ 500.000	€ 500.000	€ 400.000	€ 400.000
Subtotaal	€ 4.600.000	€ 5.400.000	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Totaal incl. kapitaallasten	€ 6.200.000	€ 7.100.000	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Totaal excl. kapitaallasten	€ 5.200.000	€ 6.000.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000

De gemiddelde jaarlijks exploitatiekosten (inclusief kapitaallasten) variëren van € 6,2 miljoen bij het scenario Alles gratis tot € 7,2 miljoen voor de scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit. Indien er aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort volledig te dekken (zie paragraaf 2.4), dan vervallen de kapitaallasten.

Uit de tabel komt naar voren dat de kosten van de verschillende exploitatieposten tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van het scenario. Per saldo (totaal) verschilt echter alleen het scenario Alles gratis substantieel van de overige scenario's. Een toelichting op de verschillen op de kostenposten:

- *Kapitaallasten (aflossing en rente)*: Bij het scenario Alles gratis scenario worden geen investeringen gedaan in betalingssystemen. Derhalve is hiervan geen financiering nodig en zijn de kapitaallasten lager dan bij de overige scenario's.
- *Systemen, incl. vervanging*: Bij het scenario Alles gratis worden geen vervangingsinvesteringen gedaan in betalingssystemen en is er geen onderhoud hiervan nodig. De exploitatiekosten zijn hierdoor lager dan bij de overige scenario's.

⁸ De bedragen zijn afgerond en berekend exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

- *Handhaving:* Bij het scenario Alles gratis kunnen fietsers hun fiets gratis kwijt in de stallingen, waardoor de benodigde inzet van handhaving in de openbare ruimte naar verwachting lager is. Dit geldt eveneens voor het scenario Differentiatie op parkeerduur, omdat het merendeel van de stallers minder dan een dag stalt en deze eerste dag gratis gestald kan worden bij dit scenario. Bij de overige scenario's vindt er betaling plaats vanaf de eerste dag en is de benodigde inzet van handhaving in de openbare ruimte naar verwachting hoger.
- *Toezicht en bewaking:* Bij het scenario Alles gratis en Differentiatie op parkeerduur kunnen fietsers hun fiets grotendeels gratis kwijt in de stallingen. De benodigde inzet van toezicht en bewaking in de stallingen is bij deze scenario's naar verwachting hoger dan wanneer er vanaf dag 1 betaald wordt, omdat de verwachting is dat fietsers bij deze scenario's minder zorgvuldig zullen stallen.
- *Overhead en bedrijfskosten:* De overhead en bedrijfskosten zijn in grote mate afhankelijk van het aantal medewerkers. Bij het scenario Alles gratis en Differentiatie op parkeerduur is de inzet van medewerkers voor toezicht en bewaking hoger dan bij de overige scenario's, waardoor de kosten hoger zijn.

In bijlage 3 is een technische toelichting op de berekening van de exploitatiekosten gegeven.

2.4 Kwantitatieve beschouwing van de verschillende scenario's

In de vorige paragraaf is een beeld verkregen van de hoogte van de kosten van de initiële investeringen en de gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten. Om deze kosten te kunnen dekken zijn inkomsten nodig. Het gaat daarbij enerzijds om (eenmalige) investeringsbijdragen en (periodieke) opbrengsten.

2.4.1 Eenmalige investeringsbijdragen

Om de initiële investeringen te financieren is er een geoormerkt budget gereserveerd. In onderstaande tabel zijn de eerder genoemde investeringsbedragen weergegeven, het beschikbare budget (dekking) en het resultaat (tekort).

Tabel 5. Dekkingstekort investeringen⁹

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Investeringen	€ 49.800.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000
Dekking	€ 32.700.000	€ 32.700.000	€ 32.700.000	€ 32.700.000
Tekort	€ 17.000.000	€ 18.900.000	€ 18.900.000	€ 18.900.000

In elk scenario is er sprake van een investeringstekort dat varieert van € 17 miljoen tot € 18,9 miljoen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat dekking van de investeringskosten is gebaseerd op het traditioneel PvE uit 2006 en maaiveld parkeren, terwijl inmiddels wordt uitgegaan

⁹ De bedragen zijn afgerond en berekend exclusief btw. De oorspronkelijke dekking is gecorrigeerd met een IBOI index tot en met 2010. De IBOI index voor 2011 is nog niet beschikbaar.

van inpandige stallingen met extra kwaliteit en ruimere maatvoering. Vooral nog is er geen aanvullende dekking beschikbaar.

In de business case is (vooral nog) voorzien dat het dekkingstekort wordt gefinancierd met een 5% annuïteitenlening met een looptijd van 40 jaar, maar definitieve keuzes zijn hierover nog niet gemaakt. De kapitaallasten hiervan (rente en aflossing) komen tot uitdrukking bij de exploitatiekosten (zie Tabel 7).

In bijlage 3 treft u een technische toelichting op de berekening van de dekking van de initiële investeringen aan.

2.4.2 Periodieke opbrengsten

De stallingen zullen vanuit verschillende bronnen periodieke inkomsten verwerven:

- Bijdrage van gebruikers door de verkoop van dag, maand en jaarkaarten.
- Handhaving (inkomsten van verwijderde fietsen die tegen betaling bij het depot kunnen worden afgehaald en verkoop van fietsen, oud ijzer etc.).
- Overige inkomsten (zoals o.a. de bijdrage van ProRail voor dagelijks en groot onderhoud en de bijdragen uit fietspoints).

In deze fase zijn nog geen verdere inspanningen gedaan om met het bedrijfsleven additionele inkomsten vanuit (commerciële) diensten te identificeren. Eventuele inkomsten die hieruit volgen zijn (nog) niet meegenomen in de business case berekeningen.

Bij de berekeningen is een onzekerheidsmarge van -10% en +10% ten opzichte van berekende opbrengsten van toepassing, vanwege de onzekerheid in het toekomstige verloop van de te verwachten opbrengsten. Alleen bij het scenario Differentiatie op kwaliteit is bij de berekening van de opbrengsten uit de bijdrage van gebruikers een ruimere bandbreedte van toepassing. Zie de toelichting onder Tabel 6.

Tabel 6. Periodieke opbrengsten¹⁰

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Bijdrage van gebruikers	€ 0	€ 600.000	€ 5.800.000	€ 3.700.000
Handhaving	€ 400.000	€ 400.000	€ 700.000	€ 700.000
Overige inkomsten	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Totaal	€ 800.000	€ 1.400.000	€ 6.900.000	€ 4.800.000

¹⁰ De bedragen zijn afgerond en berekend exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

Voor de berekening van de opbrengsten vanuit de bijdrage van gebruikers is er binnen de scenario's met verschillende tariefhoogten gerekend. In bovenstaande berekeningen is rekening gehouden met de volgende bijdrage van gebruikers (inclusief btw):

- Differentiatie op duur: na één dag gratis stallen, € 1, - per dag.
- Alles betaald: € 1, - per dag.
- Differentiatie op kwaliteit: € 0,20 en € 1, - per dag.

Bij de berekening van de opbrengsten is er tevens van uitgegaan dat er inkomsten volgen uit de verkoop van abonnementen. De opbrengsten hiervan zijn verdisconteerd in de berekeningen.

Bovenstaande tabel laat zien dat de periodieke opbrengsten substantieel uiteen lopen tussen de scenario's. Dit heeft primair te maken met de tariefstelling en de aard van het scenario. Bij het scenario Alles gratis zijn de opbrengsten naar schatting circa € 800.000,- per jaar en bij het scenario Alles betaald zijn de opbrengsten naar schatting circa € 6,9 miljoen per jaar. Het verschil komt grotendeels voort uit de inkomsten uit de bijdrage van gebruikers bij het scenario Alles betaald. Het scenario Alles gratis mist vanwege haar aard elke vorm van inkomsten uit de bijdrage van gebruikers.

Voor het scenario Differentiatie op kwaliteit is het op dit moment lastig om een onderbouwde raming te maken van de te verwachten opbrengsten, omdat dit een nieuw scenario is waarmee in Nederland nog geen ervaring is opgedaan. De berekeningen bij dit scenario zijn derhalve met grote onzekerheid omgeven. De bandbreedte voor de opbrengsten bij dit scenario varieert van circa € 1,6 miljoen tot circa € 5,8 miljoen en in bovenstaande tabel is het gemiddelde van dit bedrag gehanteerd (€ 3,7 miljoen). Deze notie is van belang bij de interpretatie van de cijfers.

In bijlage 3 is een technische toelichting op de berekening van de periodieke opbrengsten en gehanteerde tarieven gegeven.

2.4.3 Netto contante waarde

Een hulpmiddel om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de business case financieel sluitend is, betreft de netto contante waarde (NCW) methode. Dit is een methode van investeringsbeoordeling waarbij de in de toekomst te ontvangen kasstromen van een te plegen investering teruggerekend worden naar de contante waarden van dit moment. Door kasstromen 'contant' te maken wordt het element tijd uit de kasstromen verwijderd.

Bij de NCW methode wordt de som van de contante waarden vergeleken met het te investeren bedrag. Als de NCW van een scenario positief is, dan is het scenario financieel-economisch gezien sluitend.

De NCW methode houdt rekening met de verdeling van de kasstromen binnen de gehele exploitatieperiode. Dat is relevant voor het project fietsparkeren, dat een langlopende exploitatieperiode (40 jaar) heeft. Een nadeel is dat de NCW methode geen rekening houdt met de kasstromen ná de exploitatieperiode. Dat betekent in casu dat investeringen en kosten die in jaar 41

moeten worden gedaan niet inzichtelijk zijn gemaakt. Met andere woorden, de kosten van bijvoorbeeld nieuwbouw of groot onderhoud na jaar 40 zijn niet opgenomen in de business case.

In onderstaande tabel is per scenario de NCW cumulatief weergegeven op basis van een exploitatieperiode van 40 jaar (levensduur vastgoed) en een discontovoet van 5%. Voorts is rekening gehouden met een jaarlijkse prijs en kostenstijging van 2%. De bedragen zijn afgerond en exclusief btw en (eventuele) vennootschapsbelasting (in bijlage 3 is een toelichting gegeven op de fiscale aspecten). Bij de bedragen is het midden van de bandbreedtes aangehouden.

De tabel is als volgt te interpreteren: Als de netto contante waarde van een scenario positief is, dan is het scenario financieel-economisch gezien sluitend.

Tabel 7. Netto contante waarde (cumulatief) per scenario

	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Vastgoedexploitatie				
Kapitaallasten	€ 16.700.000	€ 18.500.000	€ 18.500.000	€ 18.500.000
Eigenaarslasten	€ 7.500.000	€ 7.500.000	€ 7.500.000	€ 7.500.000
Groot onderhoud (BO en BCO)	€ 6.500.000	€ 6.500.000	€ 6.500.000	€ 6.500.000
Subtotaal	€ 30.700.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000
Gebruikersexploitatie				
Energie, schoonmaak, DTO	€ 12.600.000	€ 12.600.000	€ 12.600.000	€ 12.600.000
Systemen, incl. vervanging	€ 4.100.000	€ 23.500.000	€ 23.500.000	€ 23.500.000
Handhaving	€ 26.100.000	€ 26.100.000	€ 40.400.000	€ 40.400.000
Toezicht en bewaking	€ 52.100.000	€ 52.100.000	€ 42.100.000	€ 42.100.000
Overhead en bedrijfskosten	€ 10.400.000	€ 10.400.000	€ 8.400.000	€ 8.400.000
Subtotaal	€ 105.300.000	€ 124.700.000	€ 127.000.000	€ 127.000.000
Opbrengsten				
Bijdrage van gebruikers	€ 0	€ 13.200.000	€ 132.300.000	€ 84.700.000
Handhaving	€ 9.300.000	€ 9.300.000	€ 15.500.000	€ 15.500.000
Overig	€ 8.800.000	€ 8.800.000	€ 8.800.000	€ 8.800.000
Subtotaal	€ 18.100.000	€ 31.300.000	€ 156.600.000	€ 109.000.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar incl. kapitaallasten	-€ 117.900.000	-€ 125.900.000	-€ 2.900.000	-€ 50.500.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar excl. kapitaallasten	-€ 101.200.000	-€ 107.400.000	€ 15.600.000	-€ 32.000.000

- Het exploitatiesaldo bij het scenario Alles gratis bedraagt circa -/- € 117,9 miljoen inclusief kapitaallasten en circa -/- € 101,2 miljoen exclusief kapitaallasten.
- Het exploitatiesaldo bij het scenario Differentiatie op duur bedraagt circa -/- € 125,9 miljoen inclusief kapitaallasten en circa -/- € 107,4 miljoen exclusief kapitaallasten.

- Het exploitatiesaldo bij het scenario Alles betaald bedraagt circa +/- € 2,9 miljoen inclusief kapitaallasten en circa +/- € 15,6 miljoen exclusief kapitaallasten.
- Het exploitatiesaldo bij het scenario Differentiatie op kwaliteit bedraagt circa +/- € 50,5 miljoen inclusief kapitaallasten en circa +/- € 32 miljoen exclusief kapitaallasten.

Van het scenario Alles betaald is aanvullend een sub scenario berekend op basis van een tarief van € 0,50 (inclusief btw) per dag (dit is het tarief dat de gemeente momenteel hanteert bij de gemeentelijke stallingen). Het exploitatiesaldo bij dit sub scenario zou op basis van een tarief van € 0,50 per dag circa +/- € 59,1 miljoen bedragen inclusief kapitaallasten en circa +/- € 40,6 miljoen exclusief kapitaallasten.

Uit bovenstaande komt naar voren dat geen van de scenario's sluitend is indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken. Indien de aanvullende inkomsten hiervoor volledig beschikbaar komen, dan vervallen de kapitaallasten en is het scenario Alles betaald financieel sluitend, doch met een beperkte marge. De overige scenario's zijn ook in dit geval niet sluitend. Het scenario met het minst grote negatieve saldo (exclusief kapitaallasten) is het scenario Differentiatie op kwaliteit.

Bij de interpretatie van de paragrafen 2.3 en 2.4 is het volgende van belang.

De berekeningen gaan ervan uit dat de stallingen op hetzelfde moment volledig operationeel zullen zijn. In de praktijk is dit anders. De vijf stallingen zullen gefaseerd worden gerealiseerd en zijn niet op hetzelfde moment operationeel. Dat betekent dat tijdens de faseringsperiode de berekende exploitatiekosten (bijvoorbeeld de kosten van bewaking en toezicht) nog niet volledig zullen worden gemaakt zolang alle stallingen niet operationeel zijn. De fasering impliceert tevens dat de investeringen niet op hetzelfde moment hoeven te worden gedaan, maar gespreid plaatsvinden. Derhalve hoeft er geen volledige financiering ter dekking van het investeringsbedrag aanwezig te zijn vanaf het eerste jaar, omdat niet alle investeringen in dit eerste jaar plaatsvinden. Daar staat tegenover dat ook de opbrengsten dan ook niet direct in zijn geheel zullen worden gerealiseerd of beschikbaar komen. Met andere woorden: in de beginjaren zijn de kosten en opbrengsten lager dan in de jaren daarna.

Met de gefaseerde realisatie van de stallingen is bewust in de berekeningen nog geen rekening gehouden. Dit heeft er onder andere mee te maken dat er aan de fasering nog een groot aantal onzekerheden kleeft (de precieze realisatiedata zijn bijvoorbeeld nog niet voor alle stallingen bekend en de wijze waarop het handhavingsbeleid vormt krijgt in de faseringsperiode, is op het moment van schrijven nog niet volledig uitgewerkt). Om de financiële effecten van fasering goed te kunnen belichten is daarnaast een business case per stalling nodig. Immers, de realisatie van de stallingen start op verschillende momenten. De stallingen hebben verschillende realisatiedata en verschillende startmomenten van exploitatie.

Verder is de inschatting dat het in dit stadium niet nodig is de kwantitatieve effecten te specificeren, omdat het exploitatiesaldo op basis van de NCW methode niet substantieel zal wijzigen. Dat komt omdat de berekening is gemaakt op basis van een exploitatieperiode van 40 jaar. De realisatieperiode betreft alleen de beginjaren. Per saldo (op basis van 40 jaar en voor de stallingen samen) is het effect naar verwachting gering.

Tot slot, bij de berekeningen is telkens een bandbreedte in acht genomen vanwege onzekerheden in het toekomstige verloop. Om een inschatting te maken van het effect van deze bandbreedtes is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. In bijlage 3 is deze gevoeligheidsanalyse opgenomen.

2.4.4 Incidentele kosten

Bij de realisatie van de fietsstallingen doen zich, naast de initiële investeringen, kosten voor met een incidenteel karakter. Deze kosten zijn tijdelijk of eenmalig van aard. Deze kosten worden gemaakt in de aanlooperperiode om de nieuwe stallingen te realiseren. De incidentele kosten zijn niet opgenomen in de business case berekeningen.

Hieronder is een overzicht weergegeven van veelvoorkomende incidentele kosten en wie deze kosten veelal draagt. Op basis van de huidige status van het fietsparkeerproject is het op moment niet bekend in welke mate deze kosten zich zullen voordoen. Wel zullen deze kosten zich in min of meerdere mate voordoen en hiervoor is dan ook dekking nodig.

Tabel 8. Typering incidentele kosten

Kosten nieuwe organisatie	Kosten deelnemers
<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage van elke deelnemer in de <i>projectkosten</i> (projectkosten = de kosten om de nieuwe stallingen te realiseren). Het gaat dan kosten van bijvoorbeeld kwartiermakers, juridische ondersteuning, communicatie of voor inhuur van externe adviseurs. Bijdrage van elke deelnemer aan de <i>kosten van tijdelijk extra formatie</i> gedurende de opstartperiode. Bijdrage van elke deelnemer aan de eventuele <i>kosten van het sociaal statuut</i> voor medewerkers die over gaan naar de nieuwe organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> De zogenaamde <i>personele frictiekosten</i>. Dit zijn kosten van boventallig personeel, bestaande uit personeelslasten en kosten van flankerend beleid. De <i>contractuele frictiekosten</i>: Dit zijn kosten die voortvloeien uit het feit dat er kosten verbonden zijn aan het verbreken van bepaalde contracten of dat bestaande contracten uitgediend moeten worden. De zogenaamde <i>desintegratiekosten</i>. Dit betreft de doorbelaste kosten die doorlopen bij de deelnemers nadat (eventueel) een stalling is overgedragen. Desintegratiekosten bestaan bijvoorbeeld uit versnelde afschrijving van investeringen en/of activa.

Een bijzonder vorm van incidentele kosten zijn verder de faseringskosten. In de periode naar de realisatie van de vijf stallingen zal gebruik worden gemaakt van tijdelijke bewaakte stallingen. De kosten hiervoor zijn niet opgenomen in de business case. Het (resterende) faseringsbedrag is eveneens niet opgenomen in de business case, maar bedraagt circa € 840.000, - (inclusief IBOI indexering tot en met 2010).

2.5 Kwalitatieve beschouwing van de verschillende scenario's

De business case geeft inzicht in de kwantitatieve (financiële) effecten van de verschillende scenario's. Er zijn echter ook kwalitatieve effecten van de verschillende scenario's van belang bij de keuze voor de verdere uitwerking van een bepaald scenario.

In de onderstaande tabel zijn een aantal criteria weergegeven die daarbij een rol kunnen spelen in de vorm van 'na te streven effecten'. Per scenario is een indruk gegeven van de verwachting of het scenario bijdraagt aan het na te streven effect (aangegeven door een groene 'smiley'), beperkt

bijdraagt (de oranje 'smiley') of juist niet (de rode 'smiley'). Hierbij zijn de scenario's per criterium ten opzichte van elkaar afgewogen.

Onderstaand overzicht heeft niet de pretentie volledig te zijn. Er kunnen meerdere criteria van belang zijn bij de keuze voor de verdere uitwerking van een scenario. De onderstaande effecten zijn hoofdzakelijk ingeschat/beredeneerd en zijn maar in beperkte mate gebaseerd op onderliggend onderzoek. In de effecten zitten elementen van hoe fietsers reageren op de tarieven voor betaald stallen (ook wel de prijselasticiteit genoemd). Een beperking bij het opstellen van de ramingen was dat over prijselasticiteit geen onderzoeksgegevens beschikbaar zijn, maar er zijn wel indicaties dat een deel van de fietsers bereid is meer te betalen voor meer kwaliteit.

Tabel 9. Kwalitatieve effecten per scenario

NA TE STREVEN EFFECTEN	Alles gratis	Differentiatie op duur	Alles betaald	Differentiatie op kwaliteit
Stimulering Fietsgebruik				
Verkrijgen draagvlak bij fietsers				
Benutting betalingsbereidheid				
Beheersing vraag				
Effectieve benutting stalling				
Beperken overlast omgeving				

Stimulering fietsgebruik

De gemeente Utrecht wil het fietsgebruik stimuleren en streeft daarvoor naar kwalitatief goede stallingsvoorzieningen. Het betaalregime beïnvloedt het gebruik van de stallingsvoorzieningen. Bij de scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur wordt het fietsgebruik naar verwachting het meest gestimuleerd¹¹, bij het scenario Alles betaald het minst. Bij het scenario Differentiatie op kwaliteit zal vooral de prijs-kwaliteitverhouding bepalen of het fietsgebruik wordt gestimuleerd.

Verkrijgen van draagvlak bij fietsers

In de huidige situatie heeft de fietser een keuze tussen gratis en betaald stallen. In de toekomstige situatie verdwijnt deze keuzemogelijkheid voor het scenario Alles betaald en het scenario Differentiatie op kwaliteit. Het integraal invoeren van betaald fietsparkeren is nog niet eerder vertoond in Nederland en leidt tot discussie. Dit is een onzekerheid waarvan het effect pas in de praktijk kan worden ervaren en vormt daarmee een risico (zie ook paragraaf 4.2).

¹¹ Omdat het merendeel van de fietsers hun fiets maar 1 dag in het stationsgebied stallen, is de stimulering van het fietsgebruik in het scenario Differentiatie op duur, waarbij de eerste dag gratis gestald kan worden, vergelijkbaar met het scenario Alles gratis.

De scenario's waarbij gratis fietsparkeren mogelijk is, zullen naar verwachting meer draagvlak vinden. Ook zal de tariefstelling invloed hebben op het draagvlak (hoe lager het tarief, hoe meer draagvlak). Het draagvlak voor het scenario Differentiatie op kwaliteit is iets gunstiger ingeschat dan het draagvlak voor het scenario Alles betaald, omdat hier de koppeling van de gebruikerskwaliteit aan het tarief nog kan helpen het draagvlak te vergroten.

Benutting betalingsbereidheid

In de huidige situatie maakt omstreeks 40% van de fietser gebruik van de betaalde stallingen en is dus bereid te betalen voor het fietsparkeren¹². Bij de scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur wordt de betalingsbereidheid van deze groep fietsers niet of nauwelijks benut voor het genereren van inkomsten. Bij de andere twee scenario's is dat wel het geval en wordt deze mogelijke inkomstenbron wel benut.

Beheersing vraag

Uit het fietsparkeer-onderzoek van AT Osborne is gebleken dat bijgeplaatste rekken in de openbare ruimte in het stationsgebied tot nu toe vrijwel direct vol zaten en dat er nog onvoldoende inzicht is in de latente vraag. Bij realisatie van nieuwe voorzieningen mag verwacht worden dat de vraag zal toenemen, maar deze vraag wordt sterk beïnvloed door prijsbeleid, aldus AT Osborne. Met een betaalregime is dus beheersing van de vraag mogelijk. Bij een scenario Alles gratis is dit niet tot nauwelijks mogelijk.

Effectieve benutting stalling

Voor de effectieve benutting van stallingen wordt gedoeld op het oneigenlijk gebruik van de stallingen door de fiets langer in de stalling te laten staan dan waarvoor de stalling eigenlijk is bedoeld. De ervaring leert dat bij de grote(re) stations het aandeel weesfietsen (fietsen die lange tijd niet worden gebruikt) tot 20% kan oplopen. Als 20% van de fietsen er maar 'staan te staan' en de stallingsplek voor een ander bezet houden, is er géén sprake van een effectieve benutting van de stallingen. Daarom worden in steeds meer gemeenten weesfietsen verwijderd.

Bij goed (overdekt) en goedkoop of zelfs gratis stallen ontbreekt een prikkel om niet langer te stallen dan strikt noodzakelijk en kan de stalling zich tot een (tweede) fietsenschuurtje ontwikkelen. Dit is met name te verwachten bij het scenario Alles gratis. Het scenario Differentiatie op duur is er specifiek op gericht de fietser wel de mogelijkheid van gratis stallen te bieden, maar om het lang stallen te ontmoedigen. In twee andere scenario's waar de fietser altijd iets betaalt, is deze prikkel vanaf dag 1 geborgd.

Overigens is in de kwantitatieve berekeningen rekening gehouden met technische systemen gericht op het effectief benutten van de stallingen. In bijlage 2 is hierover meer informatie te vinden.

¹² Er is geen apart onderzoek gedaan naar de betalingsbereidheid van fietsers, zodat er geen duidelijkheid is over de betalingsbereidheid van de totale groep van fietsers.

Beperken overlast omgeving (waterbed-effect)

Vanuit het oogpunt van het creëren van een aantrekkelijke openbare ruimte is door de gemeente Utrecht gekozen voor een maaiveld dat vrij is van fietsen. Daarvoor is strikte handhaving op fout gestalde fietsen in het stallingsgebied nodig. Deze strikte handhaving kan ertoe leiden dat fietsers hun fiets in het omliggende gebied gaan stallen, waar minder of niet strikt gehandhaafd wordt. Dit zogenaamde 'waterbed-effect' is ongewenst omdat dat kan leiden tot extra overlast van geparkeerde fietsen in de openbare ruimte in de omgeving van het stallingsgebied.

De verwachting is dat met name bij de betaalde scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit, een bepaald deel van de fietsers de neiging zal hebben hun fiets in de openbare ruimte te stallen, met name rond de aanrijroutes en bij de ingangen van de OV-Terminal. Dit deel zal toenemen, naarmate hogere stallingstarieven worden gevraagd. Bij strikte handhaving in het stallingsgebied, zullen deze fietsers uitwijken naar de omgeving van het stallingsgebied en naar de (gratis) stallingsvoorzieningen voor andere doelgroepen (met name winkelend publiek), met name net over de grens in het gebied waar een minder strikt handhavingsregime geldt. Daarom is het van belang in de omgeving van het stallingsgebied ook een handhavingsregime in te voeren en de beide handhavingsregimes op elkaar af te stemmen. Het is in veel gemeenten een gangbare praktijk dat zowel in het stationsgebied, als in aanpalende binnenstad handhaving op het fietsparkeren plaatsvindt. Ook wordt in gemeenten de hulp van bewoners ingeschakeld bij de handhaving. Zo kunnen inwoners van de gemeente Delft de overlast van fietsen bij de gemeente via het internet melden.

De verwachting is dat als de loopafstanden tot de OV-Terminal te groot worden, men alsnog de fiets in de betaalde stallingen plaatst, of dat wordt uitgeweken naar een andere vervoerwijze. Hier is verder geen onderzoek naar gedaan.

2.6 Conclusies

Bij kwantitatieve beschouwing van de verschillende scenario's zijn de belangrijkste conclusies:

- Het beschikbare investeringsbudget is voor geen van de onderzochte scenario's toereikend.
- De keuze voor een scenario heeft *per saldo* vooral effect op de hoogte van de opbrengsten en minder op de hoogte van de kosten. Het scenario Alles gratis vormt hierop een uitzondering.
- De grootste kostenposten binnen de exploitatie zijn de kosten van toezicht en bewaking enerzijds en de kosten van handhaving anderzijds. Dit betreft voornamelijk personele kosten.
- Geen enkel scenario is financieel sluitend indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken.
- Indien de aanvullende inkomsten hiervoor volledig beschikbaar komen, dan vervallen de kapitaallasten en is het scenario Alles betaald sluitend¹³. De overige scenario's zijn ook in dit

¹³ Bij een bijdrage van fietsers van € 1, - inclusief btw.

geval niet sluitend, maar het scenario met het minst grote negatieve saldo (exclusief kapitaallasten) is het scenario Differentiatie op kwaliteit.

Uit de kwalitatieve beschouwing van de scenario's zijn de volgende conclusies te trekken:

- De scenario's Alles gratis en Alles betaald vormen twee uitersten in een aantal na te streven kwalitatieve effecten zowel in positieve als in negatieve zin.
- Het scenario Differentiatie op duur lijkt een aantal nadelige effecten van het scenario Alles gratis te verzachten. Benutting van de betalingsbereidheid van fietsers blijft echter een belangrijk nadeel van deze beide scenario's, vanuit het gegeven dat er op dit moment nog onvoldoende inkomsten tegenover de investeringskosten en exploitatiekosten staan.
- Het scenario Differentiatie op kwaliteit lijkt een aantal nadelige effecten van het scenario Alles betaald te verzachten. De tariefhoogte en de prijs-kwaliteit verhouding heeft echter grote invloed op de mate waarin de verwachte effecten van dit scenario zich zullen voordoen. Ook de mate waarin het mogelijk is om tussen of binnen de stallingen te differentiëren op kwaliteit heeft hier invloed op.

De randvoorwaarde van een sluitende business case beperkt op dit moment het aantal keuzemogelijkheden tussen scenario's. De keuzevrijheid tussen scenario's wordt vergroot als er mogelijkheden worden gevonden voor extra inkomsten en/of kostenbesparingen.

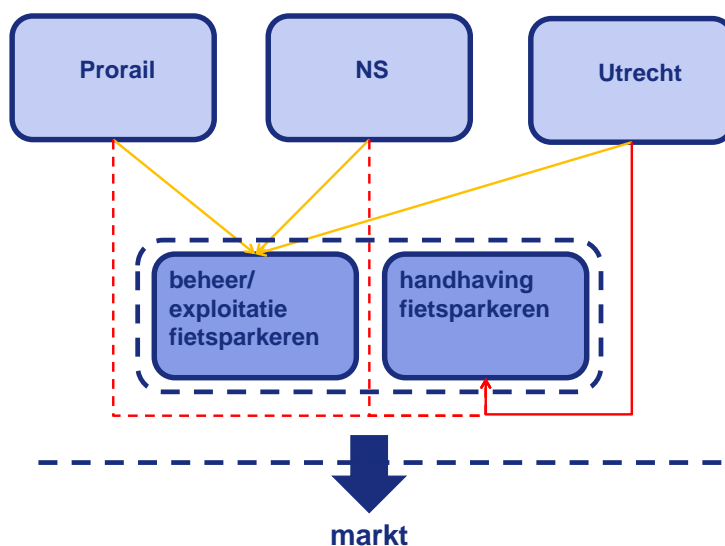
Berenschot

3. Bestuurlijk juridische vormgeving van de Fietsparkeerorganisatie

3.1 Inleiding

De fietsparkeerorganisatie zal ten minste komen te bestaan uit NS, ProRail en de gemeente Utrecht. De mogelijkheid tot financieel participeren van andere partijen staat open nadat deze drie partijen gezamenlijk tot een visie zijn gekomen.

Het doel van de strategiefase is dat de samenwerkingspartners een keuze maken voor een organisatievorm voor de fietsparkeerorganisatie. Voor de organisatievorm bestaan een groot aantal mogelijkheden, die in de onderstaande figuur zijn geschetst (zie tevens de Startnotitie).



De strategiefase heeft in het teken gestaan van het trechteren van het groot aantal mogelijkheden voor de bestuurlijk-juridische vormgeving.

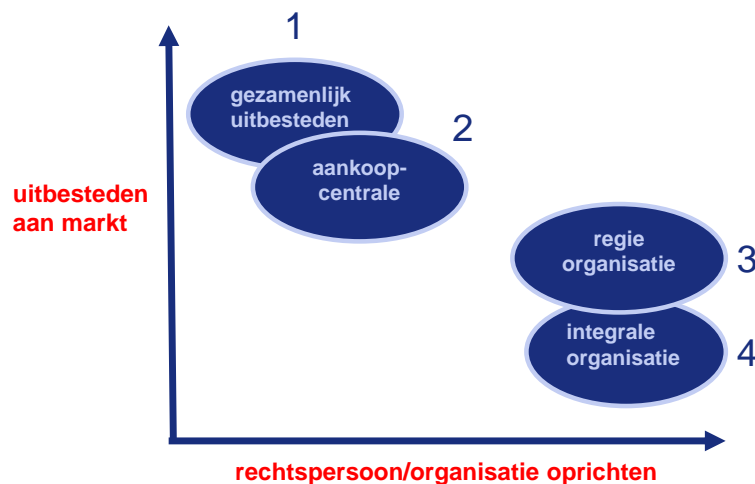
3.2 Keuze tussen hoofvarianten voor samenwerking

Een eerste trechtering van de mogelijkheden is gemaakt aan de hand van een keuze uit de volgende mogelijkheden:

- Willen de samenwerkingspartners (een deel van) de werkzaamheden in het kader van het fietsparkeren uitbesteden aan marktpartijen/private organisaties?
- Zijn de samenwerkingspartners bereid om over te gaan tot oprichting van een nieuwe rechtspersoon waarin zij gezamenlijk participeren?

Deze keuzes zijn van belang omdat zij bepalen in welke richting de fietsparkeerorganisatie verder gedacht en uitgewerkt wordt.

Indien partijen alle werkzaamheden in gezamenlijk 'eigen' beheer willen uitvoeren en geen werkzaamheden willen uitbesteden aan de markt dan ligt een keuze voor de oprichting van een rechtspersoon voor de hand. Omgekeerd, indien partijen geen rechtspersoon willen oprichten, stelt dit grenzen aan hetgeen in gezamenlijk 'eigen' beheer kan worden uitgevoerd. Er zijn vier hoofdvarianten te onderscheiden waaruit kan worden gekozen.



Deze hoofdvarianten zijn nader beschreven in bijlage 4. ProRail, NS en de gemeente Utrecht hebben de voorlopige voorkeur uitgesproken voor de varianten Aankoopcentrale (variant 2) en Regieorganisatie (variant 3). In de variant Aankoopcentrale besteden de drie partijen het beheer van de fietsenstallingen gezamenlijk uit aan (een) marktpartij(en). In de variant Regieorganisatie richten de drie partijen een rechtspersoon op die de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich neemt (in tegenstelling tot de variant uitbesteding via een Aankoopcentrale waar één van de samenwerkingspartners deze rol heeft).

De variant Regieorganisatie heeft van deze beide varianten bij de samenwerkingspartners de meeste voorkeur. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn dat de hoofdvariant Regieorganisatie de meeste flexibiliteit bood als variant waarbij de drie organisaties samenwerken onder een nieuwe rechtspersoon en het beste aansloot bij de ambitie van NS, ProRail en de gemeente Utrecht voor dit project.

De hoofdvariant Aankoopcentrale wordt door samenwerkingspartners gezien als een geschikte vorm van samenwerking waarbij één partij namens allen de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich neemt, maar waarbij er geen aparte rechtspersoon opgericht hoeft te worden. De hoofdvariant Aankoopcentrale wordt gezien als 'second best' als het oprichten van een aparte rechtspersoon uiteindelijk niet wenselijk wordt geacht.

De hoofdvarianten Gezamenlijk uitbesteden en Integrale organisatie hebben niet de voorkeur van de opdrachtgevers, omdat de hoofdvariant Gezamenlijk uitbesteden niet voldoet aan de intentie van de samenwerking en teveel lijkt op de huidige situatie en de hoofdvariant 'Integrale organisatie' als een (te) vergaande en niet efficiënte vorm van samenwerking wordt gezien.

De variant Aankoopcentrale vergt nadere uitwerking om als model voor de samenwerking gebruikt te kunnen worden. Binnen deze variant is er echter geen sprake van uiteenlopende modellen. Dit is wel het geval bij de variant Regieorganisatie.

3.3 Modellen voor de hoofdvariant Regieorganisatie

De hoofdvariant Regieorganisatie heeft verschillende uitwerkingsmogelijkheden, de zogenaamde modellen. Voor de uitwerkingsmogelijkheden voor de hoofdvariant Regieorganisatie is tot onderstaande modellen gekomen. Er zijn meer mogelijkheden, maar dit zijn de modellen die het meest passen bij de te realiseren opgave:

- Besloten vennootschap.
- Stichting.
- Coöperatieve vereniging: bestuur deels leden, deels externen.

Aan de hand van de onderstaande thema's met bijbehorende inhoudelijke afwegingen hebben de opdrachtgevers stilgestaan bij de vraag welk organisatiemodel het meest geschikt lijkt om de geambieerde samenwerking vorm te geven.

- *Sturing*: Wilt u actief of reactief sturen in de nieuwe organisatie (besturen vs. toezicht houden/instemmen/goedkeuren)?
- *Zeggenschap*: Wilt u dat partijen (ProRail, NS en de gemeente Utrecht) allen dezelfde hoeveelheid zeggenschap hebben in de nieuwe organisatie of bestaat de wens te differentiëren?
- *Inbreng van kapitaal*: Wilt u kapitaal inbrengen in de nieuwe organisatie? Zo ja, wilt u dan dat die inbreng wordt vergoed door middel van een tegenprestatie/uitbetaling?
- *Winstuitkering*: Wilt u dat de nieuwe organisatie winst kan uitkeren aan de samenwerkingspartners?
- *De knip met de markt*: Wordt een substantieel deel van de taken door de nieuwe organisatie zelf uitgevoerd, of uitbesteed aan de markt?

De uiteindelijke keuze voor het uiteindelijke model zal op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria worden gemaakt. De gemeente heeft hiervoor de volgende (voorlopige) criteria aangedragen:

- Vastleggen bestemming.
- Veilig stellen beschikbaarheid stallingplaatsen.
- Continuïteit (termijn samenwerking: 40 jaar).
- Exploitatieplicht.
- Exploitatiekwaliteit.
- Kwaliteit beheer gebied.
- Handhavingsaspecten.

- Sturing.
- Financiën (Kosten, Opbrengsten en Risico's).
- Prijsstelling (en invloed daarop, c.q. mogelijkheden bijstelling prijs).
- Eigendom.
- BTW en VPB (vennootschapsbelasting) vraagstukken zowel in relatie fietsparkeren-klanten als in relatie fietsparkeren-deelnemers.

In paragraaf 4.4 staat het advies van Berenschot over de geëigende variant en modellen. Dit advies is tot stand gekomen op basis van een gesprek dat Berenschot met opdrachtgevers heeft gehad over deze criteria.

3.4 Aanbestedingsrechtelijke uitgangspunten

Er zijn aanbestedingsrechtelijke aspecten die op de achtergrond van de keuze voor varianten en modellen binnen een variant een rol spelen. Over deze aspecten is door Berenschot, de leden van de werkgroep Bestuurlijk-Juridische Vormgeving alsmede aanbestedingsjuristen van de drie samenwerkingspartners apart overleg gevoerd, om te borgen dat vanuit de drie organisaties op de zelfde manier wordt aangekeken tegen het aanbestedingsrechtelijke normenkader. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in bijlage 4.

In een eerder stadium van deze fase is tevens de vraag aan de orde gekomen, of de NS (specifiek NS Fiets) als deelnemer aan een gezamenlijk integraal concept voor het fietsparkeren in Utrecht moet worden beschouwd dan wel als marktpartij die mogelijk met andere private partijen concurreert om gemeentelijke stallingen te kunnen beheren. De opdrachtgevers hebben hierbij de keuze gemaakt dat de NS een van de deelnemers/samenwerkingspartners is, hetgeen overigens niet uitsluit dat NS Fiets binnen het integrale concept bepaalde werkzaamheden ten behoeve van het samenwerkingsverband zou kunnen verrichten. Echter concurrentie tussen NS Fiets en marktpartijen is uitgesloten indien de NS als deelnemer participeert in het integrale concept.

3.5 Conclusies

ProRail, NS en de gemeente Utrecht hebben voor het organisatiemodel voor de fietsparkeerorganisatie de voorlopige voorkeur uitgesproken voor de varianten Aankoopcentrale (variant 2) en Regieorganisatie (variant 3). Daarvan heeft de variant Regieorganisatie de meeste voorkeur.

De variant Aankoopcentrale vergt nadere uitwerking om als model voor de samenwerking gebruikt te kunnen worden. Binnen deze variant is er echter geen sprake van uiteenlopende modellen.

Dit is wel het geval bij de variant Regieorganisatie. De modellen die het meest passen bij de te realiseren opgave zijn een Besloten vennootschap, een Stichting of een Coöperatieve vereniging (bestuur deels leden, deels externen).

Op basis van een gesprek met opdrachtgevers heeft Berenschot in paragraaf 4.4.4 een advies geformuleerd over de voor de fietsparkeerorganisatie geëigende variant en organisatiemodel.

4. Advies en vervolgstappen

4.1 Samenvatting conclusies

Uit de business case berekeningen blijkt dat er sprake is van een fors verschil tussen de geraamde eenmalige investeringskosten en de beschikbare dekking daarvoor. In elk scenario is er sprake van een investeringstekort dat varieert van € 17 miljoen tot € 18,9 miljoen. Dit investeringstekort drukt zwaar op de business case in de vorm van kapitaallasten.

Geen enkel van de onderzochte scenario's is financieel sluitend indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken.

Gegeven de huidige bekende opgave, de benodigde investeringen, de jaarlijkse exploitatiekosten, de toegezegde investeringsbedragen en de te verwachten opbrengsten, leidt alleen het scenario Alles betaald tot een sluitende business case, mits er mogelijkheden voor voldoende extra inkomsten en/of kostenbesparingen worden gevonden. Het scenario Differentiatie op kwaliteit volgt hierop als mogelijkheid, maar ook voor dit scenario geldt dat er voldoende extra inkomsten en/of kostenbesparingen moeten worden gevonden.

Uit de kwalitatieve beschouwing van de scenario's blijkt dat de scenario's Alles gratis en Alles betaald twee uitersten vormen in een aantal na te streven kwalitatieve effecten zowel in positieve als in negatieve zin.

De scenario's waarin gedifferentieerd wordt in duur of in kwaliteit lijken daarin een compromis, waarbij het scenario Differentiatie op duur als een compromis kan worden gezien voor het scenario Alles gratis en het scenario Differentiatie op kwaliteit als een compromis voor het scenario Alles betaald.

Bij het scenario Differentiatie op kwaliteit wordt wel de kanttekening geplaatst dat de tariefhoogte, de prijs-kwaliteit verhouding en de mate waarin het mogelijk is om tussen of binnen de stallingen te differentiëren op kwaliteit, van invloed zijn of dit scenario als een compromis kan worden gezien voor het scenario Alles betaald.

Wat betreft de fietsparkeerorganisatie zal deze ten minste komen te bestaan uit NS, ProRail en de gemeente Utrecht. De mogelijkheid tot financieel participeren van andere partijen staat open nadat deze drie partijen gezamenlijk tot een visie zijn gekomen.

Uit het onderzoek naar de bestuurlijk-juridische vormgeving komt naar voren dat ProRail, NS en de gemeente Utrecht twee mogelijke varianten zien voor de vormgeving van de toekomstige organisatie.

De eerste variant is een Aankoopcentrale. In die variant blijven huidige rechts- en eigendomsverhoudingen in beginsel ongewijzigd en maken partijen ten aanzien van een aantal belangrijke aspecten afspraken in een overeenkomst. Een van die aspecten is dat één van de drie partijen de rol van Aankoopcentrale op zich neemt, en dus ten behoeve van de samenwerkingspartners aanbestedingen verricht om onder meer het personeel voor het beheer, ICT-voorzieningen, apparatuur, rekken, schoonmaakdiensten, beveiligings- en betalingssystemen in

te kopen op de markt. Die partij verricht dan ook het contractmanagement. Echter ieder van de partijen draag in beginsel slechts het exploitatierisico en kosten voor de 'eigen' stallingen en profiteert van de eigen opbrengsten.

De andere variant is een Regieorganisatie. Als Regieorganisatie wordt een nieuwe rechtspersoon opgericht, die verantwoordelijk is voor exploitatie van alle stallingen. De organisatie is klein, in de zin dat zoveel als mogelijk wordt ingehuurd en ingekocht op de markt. Gekozen kan worden tussen een Vennootschap, Coöperatie of een Stichting. Welke van deze drie modellen gekozen wordt, heeft met keuzes van partijen te maken over onder meer:

- Kostenverdeling, exploitatie- en investeringsrisicoverdeling.
- Sturingsinstrumenten.
- Eigendomsverhoudingen.
- Financiering.
- Belangen en kaders.

4.2 Risico's en kansen

Bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op de resultaten van de inspanningen van de strategiefase. Als het gaat om de resultaten van de business case berekeningen en de daaruit getrokken conclusies, zijn enkele kanttekeningen in de vorm van risico's op z'n plaats:

- *Als er geen aanvullende dekking wordt gevonden voor de berekende exploitatie- en investeringskosten, is de business case van geen van de scenario's financieel sluitend.*
Het investeringstekort drukt zwaar op de business case. De dekking van de investeringskosten is gebaseerd op het traditioneel PvE uit 2006 en maaiveld parkeren, terwijl inmiddels wordt uitgegaan in pandige stallingen met extra kwaliteit en ruimere maatvoering. Als er geen aanvullende dekking wordt gevonden voor de berekende exploitatie- en investeringskosten, dan is de business case in geen van de scenario's sluitend. Indien deze aanvullende dekking niet wordt gevonden moet mogelijk worden teruggevallen op de oorspronkelijke kwaliteitseisen en maaiveld-parkeren. Dit zou kunnen betekenen dat de ambities voor het fietsparkeren naar beneden bijgesteld moeten worden.
Een andere mogelijkheid is dat er minder dan 22.000 fietsenstallingen verdeeld over vijf locaties worden gebouwd. Indien er geen vijf stallingen worden gebouwd, dan wijzigt de business case aanzienlijk, mede ook omdat een deel van het investeringsbudget dan mogelijk komt te vervallen.
- *Het draagvlak voor betaald stallen heeft invloed op de levensvatbaarheid van de business case:*
Betaald fietsparkeren is de laatste tijd niet alleen in Utrecht een discussiepunt in de politiek, maar ook bij stakeholders en gebruikers. Dit komt niet in de minste plaats omdat de gemeente Utrecht betaald fietsparkeren in het stationsgebied Utrecht als één van de eerste gemeenten serieus in overweging neemt. Het is nog onzeker of één regime van betaald fietsparkeren bij stations in de landelijke en/of lokale politiek geaccepteerd zal worden. Uit de berekeningen blijkt dat betaald fietsparkeren in de huidige omstandigheden een belangrijk middel is om te komen

tot een financieel-economisch sluitende business case, die als randvoorwaarde aan het project is meegegeven. Een voorwaarde om te komen tot een sluitende business case is voorts dat er sprake is van goed functionerende stallingen waar de fietsende treinreiziger tevreden mee is en er een goed functionerend regime is qua beheer en exploitatie. Het draagvlak voor betaald stallen en de tariefstelling, zal van cruciale invloed zijn op het gebruik van stallingen en dus ook de financiële levensvatbaarheid van de business case fietsparkeren.

- *De business case is sterk afhankelijk van de vraag naar de 22.000 stallingplekken:*
Op het moment dat de ingeschatte vraag naar de 22.000 stallingsplekken zich niet of in mindere mate voordoet, dan wijzigt de business case aanzienlijk (in negatieve zin). Immers, de opbrengsten nemen dan af, terwijl er wel vijf stallingen zijn gerealiseerd. Bij de berekeningen is ervan uitgegaan dat er sprake is van een optimale bezetting van de stalling. Deze optimale balans van vraag en aanbod in de stallingen wordt bereikt door middel van tarifiering, het bieden van gebruikerskwaliteit én handhaving in de openbare ruimte.
- *De business case berekeningen zijn gebaseerd op een groot aantal aannamen:*
De business case berekeningen betreffen financiële ramingen op basis van de beschikbare en meest recente informatie en onderzoeksgegevens. Op onderdelen waar geen specifieke informatie beschikbaar is, of er nog geen concrete beslissingen zijn genomen, is gebruik gemaakt van expertinschattingen. Hoewel maximaal getracht is gebruik te maken van ervaringscijfers ter onderbouwing, zijn deze cijfers slechts beperkt beschikbaar gebleken. Bij de berekeningen is daarom veelvuldig gebruik gemaakt van aannames, omdat het niveau van uitwerking van de plannen nog beperkt is en er nog geen keuzen gemaakt zijn. Enkele belangrijke aannames die grote invloed hebben op de uitkomsten van de berekeningen zijn:
 - *Bouwkostennorm:* De norm voor de kosten voor bouw/inrichting is dé bepalende factor. De norm is bepaald o.b.v. het bestek van de stalling Stationsplein West en geëxtrapoleerd naar de andere nieuw te bouwen stallingen. Op basis van ervaringscijfers van andere stallingen, is de inschatting dat deze norm kan volstaan, maar de contouren van de andere nieuwe stallingen zijn nog niet helder. Dit vormde een onzekerheid bij het opstellen van de ramingen.
 - *Renovatiekosten:* De kosten van renovaties zijn bepaald aan de hand van het beschikbare budget, zoals vastgesteld in 2006. Mogelijk dat dit budget niet meer volstaat, omdat de eisen/wensen zijn aangepast.
 - *Ervaringscijfers tariefdifferentiatie op gebruikerskwaliteit:* Hier zijn geen ervaringscijfers van beschikbaar, hetgeen het doorrekenen daarvan heeft bemoeilijkt.
 - *Prijselasticiteit:* Er is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar over de prijselasticiteit van de vraag. Hiervoor zijn expertinschattingen gemaakt.

Hoe minder er bekend is over de toekomstige stallingen en situatie, hoe hoger de onzekerheid in de business case berekeningen. De Utrechtse situatie kent een hoger mate van onzekerheid, onder meer omdat momenteel alleen van de fietsenstalling Stationsplein West een bestek aanwezig is. In de business case is vanwege deze onzekerheden rekening gehouden met een

onzekerheidsmarge (bandbreedte). Er is gerekend met een gemiddelde bandbreedte van -10% en +10% ten opzichte van het berekende bedrag. Bij het scenario Differentiatie op kwaliteit is bij de berekening van de opbrengsten een hogere bandbreedte aangehouden. Bij dit scenario bleek het complex hiervan een raming op te stellen, omdat dit een nieuw en innovatief scenario is.

- *Er is in de berekeningen geen rekening gehouden met de bouwfaserings van stallingen:*
De business case gaat uit van de situatie dat alle stallingen gerealiseerd en operationeel zijn (de eindsituatie). De drie nieuwe en de twee te renoveren fietsenstallingen worden echter gefaseerd opgeleverd. Er is dus geen volledig inzicht in de kosten en opbrengsten in de faseringsperiode (ofwel: overgangperiode), waardoor er ook nog geen duidelijkheid is over de dekking van de kosten in die periode. De gefaseerde oplevering van de fietsenstallingen heeft als effect dat in de overgangperiode minder inkomsten gegenereerd zullen kunnen worden dan in de eindsituatie (daar staat tegenover dat sommige kosten nog niet worden gemaakt zolang de stallingen niet operationeel zijn). Ook zal de acceptatie van het nieuwe systeem bij gebruikers en de suboptimale werking van het fietsparkeersysteem in de overgangperiode hebben invloed op de inkomsten.

Naast een risico, kan de faseringsperiode ook gezien worden als een kans, omdat dit de mogelijkheid biedt het besluit voor aanleg of renovatie van de stallingen waar nog geen dekking voor is, uit te stellen en te leren van de ervaringen met de exploitatie van de gerealiseerde stallingen. De mogelijkheden hiervoor moeten nader worden onderzocht, mede ook in het licht van de prognoses van het benodigd aantal stallingsplaatsen.

Er zijn meerdere kansen te benoemen voor het nieuwe systeem van fietsparkeren in Utrecht. De invulling van het fietsparken in Utrecht en de wijze waarop dat georganiseerd wordt, kan een nieuwe standaard in Nederland worden en een systeemsporg voor het fietsparkeren betekenen. Dit biedt ook de kans voor de gemeente Utrecht om zich te profileren als Fietsstad. Daarnaast zijn er nog kansen op het gebied van commercie door commerciële concepten te introduceren die het aantrekkelijk maken gebruik te maken van de fietsenstallingen. Zo heeft Corio aangegeven graag mee te denken in de vervolgfase met name daar waar het gaat om het aanbieden van producten en diensten aan gebruikers van de fietsenstallingen. Voorts liggen er nog kansen door met andere belanghebbenden in het stationsgebied of eigenaren en exploitanten van fietsenstallingen samen te werken of door functies te combineren.

4.3 Maatschappelijke kosten en baten

De maatschappelijke kosten en baten van het fietsparkeren zijn, mede op verzoek van de Klankbordgroep, in kaart gebracht. Hieronder volgt een kwalitatieve beschrijving. De belangrijkste maatschappelijke baten van het fietsparkeren zijn:

- *Bijdrage aan de gezondheid van de Utrechtse bevolking.* Fietsen is gezond. Zeker nu het krijgen van voldoende lichaamsbeweging een steeds grotere uitdaging is, kan fietsend naar het station gaan daar positief aan bijdragen. Door op de fiets naar het station te gaan in plaats van met het openbaar vervoer of de auto werk je actief aan je gezondheid.

- *Toename leefbaarheid.* De beschikbaarheid van voldoende kwalitatief goede stallingsplaatsen draagt eraan bij dat mensen gemakkelijk met de fiets bij het station kunnen komen en stallen. Een hoogwaardige inrichting van het gebied en de stallingen draagt bij aan de sociale veiligheid en de leefbaarheid. Fietsers zorgen bovendien voor minder geluidsoverlast en luchtverontreiniging.
- *Verbetering bereikbaarheid.* Doordat fietsen tot veel minder congestie leidt dan autogebruik, draagt het stimuleren van fietsen bij aan het verminderen van congestie.
- *Bijdrage aan een beter milieu.* Het gebruik van de fiets heeft geen luchtvervuiling en CO₂ uitstoot tot gevolg. Het stimuleren van het fietsgebruik om naar het station te komen draagt daarmee actief bij aan de CO₂ reductie en reductie van de uitstoot van fijnstof.
- *Verkeersveiligheid.* Door goede voorzieningen te bieden voor fietsers in de stallingen en rond het station neemt de verkeersveiligheid voor fietsers toe.
- *Toename gebruik trein.* De fiets als vervoermiddel in het voor- en natransport van het reizen per trein is een duurzame schakel in de mobiliteitsketen. Als reizigers soepel van deze keten gebruik kunnen maken zal het gebruik van de gehele keten en daarmee ook van de trein toenemen.

Naast baten zijn er ook maatschappelijke kosten te benoemen die optreden als het fietsparkeren niet goed georganiseerd is. Bij onvoldoende aantal en kwaliteit van fietsenstallingen zullen fietsen buiten de rekken gestald worden, wat een afname van ruimtelijke kwaliteit in het gebied tot gevolg heeft. De sociale veiligheid zal afnemen en extra inzet van handhaving is nodig. Het zal tot ontmoediging van het fietsgebruik leiden en mogelijk ook tot een toename van het gebruik van het OV als voor- en natransport. Ook de mogelijke overlast voor de omgeving die optreedt bij (een te hoog tarief voor) betaald stallen en/of onvoldoende (afstemming in) handhaving in het stationsgebied en het aangrenzende gebied vormen mogelijke maatschappelijke kosten.

4.4 Aanbevelingen

De gemeente Utrecht heeft de ambitie het fietsgebruik te stimuleren en streeft een betere kwaliteit van de openbare ruimte na. NS, ProRail en de gemeente Utrecht hebben de gezamenlijke ambitie om bij de OV-Terminal Utrecht 22.000 kwalitatief goede inpandige fietsenstallingen te realiseren en exploiteren. Dit is echter op dit moment nog niet mogelijk zonder het verkrijgen van extra inkomsten, het invoeren van één regime van betaald fietsparkeren en/of kostenreductie.

Extra inkomsten zijn op dit moment echter nog niet in beeld en kostenreductie kan invloed hebben op het aanbod en de kwaliteit van het fietsparkeren. Eén regime van betaald fietsparkeren werkt niet stimulerend voor het fietsgebruik en is nog niet algemeen geaccepteerd.

Dit zijn lastige dilemma's bij de keuze voor een verder uit te werken scenario en de keuze voor een organisatiemodel voor de fietsparkeerorganisatie.

Het fietsparkeren vormt een complex systeem. De goede werking van het systeem is van een groot aantal factoren afhankelijk, die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gekomen.

Bij de keuze voor het verder uit te werken scenario spelen twee hoofdoverwegingen:

- Enerzijds moeten de investeringen en exploitatiekosten gedekt kunnen worden uit de investeringsbijdragen en inkomsten.
- Anderzijds moet er sprake zijn van optimaal benutte en goed functionerende stallingen waar de fietsende treinreiziger tevreden mee is en een goed functionerend regime qua beheer en exploitatie.

Deze overwegingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: Het totale systeem van fietsparkeren dient goed te kunnen functioneren in de praktijk, anders zal de business case financieel niet levensvatbaar zijn. Het klantoordeel over het fietsparkeersysteem is hierbij een belangrijk element.

Bij de keuze voor een verder uit te werken scenario en ook bij de verdere uitwerking daarvan is het van belang om deze delicate balans als leidend principe te hanteren. Een te eenzijdige focus op een van de elementen uit het complexe systeem kan er toe leiden dat deze balans verstoord wordt en leidt tot een suboptimaal systeem die in de praktijk niet werkt en die financieel niet levensvatbaar is. Enkele voorbeelden:

- Een te sterke focus op het bieden van kwalitatief hoogwaardige stallingen heeft als risico dat dit tot een moeilijk te bekostigen systeem leidt.
- Een te sterke focus op het bieden van de mogelijkheid tot gratis stallen in kwalitatief hoogwaardige stallingen, heeft als risico dat er te weinig onderscheid in kwaliteit ontstaat om in een deel van de stalling een systeem van betaald stallen te introduceren en om tot een kostendekkende oplossing te komen.
- Een te sterke focus op betaald fietsparkeren om de business case sluitend te krijgen, heeft het risico dat fietsers de stalling links laten liggen en hun fiets in de openbare ruimte stallen. Dit kan leiden tot een chaos door fout gestalde fietsen in de openbare ruimte en als gevolg hebben dat de voor een sluitende business case noodzakelijke bezetting van de stallingen niet wordt bereikt.

Bij de keuze tussen scenario's moet er daarom sprake zijn van een goede balans van afwegingscriteria, om te borgen dat het fietsparkeersysteem gaat werken in de praktijk.

Op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken komen wij daarom tot de volgende aanbevelingen.

4.4.1 Zorg voor aanvullende inkomstenbronnen voor investeringen en exploitatie en/of voor reductie van exploitatiekosten

Geen enkel van de onderzochte scenario's is financieel sluitend indien er geen aanvullende inkomsten beschikbaar komen om het investeringstekort te dekken. Naast de reeds beschikbare en onderzochte inkomstenbronnen, zijn de mogelijkheden voor extra inkomsten en/of kostenbesparingen:

- *Het verkrijgen van aanvullend investeringsbudget:*

Indien het volledige dekkingstekort op de initiële investeringen kan worden gefinancierd met aanvullend investeringsbudget, dan leidt dat tot een structurele besparing in de exploitatie van circa € 1,0 miljoen per jaar (kapitaallasten). Dat is een substantieel bedrag. Ons advies is dan ook om de mogelijkheden van aanvullend investeringsbudget te onderzoeken.

Zo zou bij het Rijk extra budget gevraagd kunnen worden voor bijvoorbeeld de benodigde systemen (zoals het betalingssysteem, verwijzingssysteem en benuttingssysteem). Deze systemen zijn niet in het PvE opgenomen waardoor het budget, dat op dit PvE is gebaseerd, niet voorziet in dekking voor deze systemen.

Ook zou aan de provincie Utrecht/Bestuur Regio Utrecht (BRU)¹⁴ een bijdrage aan de investeringskosten gevraagd kunnen worden, gezien het provinciaal belang van een goede bereikbaarheid van de OV-Terminal Utrecht voor fietsers waardoor de vervoerwaarde van het station toeneemt.

Met BRU heeft, als concessieverlener voor het openbaar vervoer, in het begin van de strategiefase afstemming plaatsgevonden. BRU heeft toen aangegeven belang te hebben bij goede fietsparkeervoorzieningen in het stationsgebied en vanuit dat oogpunt niet afwijzend tegen het leveren van een financiële bijdrage te staan. BRU had echter hiervoor geen financiële middelen beschikbaar, maar wilde wel betrokken blijven.

- *Inkomsten uit aanbod diensten (commercie):*

Door diensten en producten aan te bieden kan het (nog) aantrekkelijker voor fietsers gemaakt worden om gebruik te maken van de stallingen van de OV-Terminal en hiermee zijn mogelijk extra inkomsten te verwerven. Bij de keuze voor een vorm van betaald stallen, kan het aanbieden van extra diensten en producten de acceptatie van betaald stallen tevens verder vergroten.

In de berekeningen is rekening gehouden met de inkomsten van een Fietspoint in de stallingen, maar vanuit het project zijn in deze fase verder nog geen inspanningen gedaan om met het bedrijfsleven additionele inkomsten vanuit diensten te identificeren. Overigens is de inschatting op dit moment dat de mogelijkheid om substantiële additionele inkomsten uit diensten te verwerven beperkt zal zijn.

¹⁴ De Provincie Utrecht ziet voor zichzelf een minder directe rol weggelegd en laat het belang van de provincie vertegenwoordigen via BRU.

- *Een (financiële) bijdrage van of het zoeken van samenwerking met belanghebbende partijen in het stationsgebied:*

Er zijn meerdere partijen in het stationsgebied die belang hebben bij een kwalitatief goede invulling van het fietsparkeren in het stationsgebied. Een aantal van deze partijen dient ook te voorzien in fietsenstallingscapaciteit. Zo heeft bijvoorbeeld Corio de opgave om 3700 openbare fietsparkeerplaatsen in het stationsgebied te realiseren voor het winkelend publiek. Met Corio is daarom contact geweest om hun belangstelling voor dit project te peilen. Corio heeft aangegeven graag mee te denken in de vervolgfase met name daar waar het gaat om het aanbieden van producten en diensten. Corio heeft geadviseerd naast NS Fiets ook andere ondernemers te betrekken die ervaring hebben met de exploitatie van fietsenstallingen. Ook is het mogelijk met deze partijen samenwerking te zoeken op het gebied van onderhoud en schoonmaak, handhaving, toezicht en de exploitatie van de stallingen. Samenwerking kan efficiencyvoordelen met zich meebrengen.
- *Kostenbesparing door een efficiëntere werkwijze:*

Gezien de relatief hoge kosten voor handhaving is de gemeente al gestart met het zoeken naar alternatieve en effectievere vormen voor handhaving in samenwerking met Stedenbaan. Op fronten (zoals bewaking en toezicht) is het wellicht mogelijk tot een efficiëntere werkwijze te komen. In de ontwerpfase zullen de aannamen (zie bijlage 2) voor de invulling van taken daarop nog eens kritisch moeten worden bezien.

Het reduceren van het aantal stallingslocaties en het terugvallen op de oorspronkelijke kwaliteitseisen en maaiveld-parkeren is eveneens een mogelijkheid om tot kostenbesparingen te komen. Het terugvallen op de oorspronkelijke kwaliteitseisen en maaiveld-parkeren betekent wel dat de ambities voor het fietsparkeren in Utrecht naar beneden bijgesteld worden, waardoor deze mogelijkheid als terugvaloptie gezien moet worden.

4.4.2 Zorg voor maximale flexibiliteit voor de invulling van het fietsparkeren en de fietsparkeerorganisatie

Het zorgen voor flexibiliteit voor de invulling van het fietsparkeren en de fietsparkeerorganisatie is van belang omdat:

- De gemeente Utrecht voor een innovatieve manier van het fietsparkeren kiest, waarmee in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan. In de praktijk zal moeten blijken of het zo uitpakt als van te voren bedacht. Er zal ruimte moeten zijn om veranderingen door te voeren op basis van opgedane leerervaringen en nieuwe ontwikkelingen. Deze flexibiliteit is met name nodig voor het betaalregime en de tariefstelling, zodat bijvoorbeeld ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in de fietsparkeervraag en het draagvlak voor betaald stallen.
- Er meerdere partijen zijn die nu nog niet deelnemen aan de fietsparkeerorganisatie, maar wel belang hebben bij het fietsparkeren. De mogelijkheid tot financieel participeren van andere partijen dan NS, ProRail en de gemeente Utrecht staat open nadat deze drie partijen gezamenlijk tot een visie zijn gekomen. Ook voor de toekomst is deze flexibiliteit wenselijk.

- De berekeningen in de business case gebaseerd zijn op de informatie die op dit moment beschikbaar is en op een groot aantal aannamen over de toekomstige situatie. Op het moment dat er keuzes worden gemaakt, er meer definitieve ontwerpen beschikbaar komen en één of meerdere stallingen operationeel zijn, kunnen de berekeningen nader worden gespecificeerd en aannamen worden getoetst aan de praktijksituatie. Het verdient aanbeveling de business case hier continu mee te actualiseren. Voorts strekt het tot aanbeveling in het vervolgtraject de incidentele kosten nader uit te werken en de effecten van de gefaseerde realisatie van de verschillende stallingen. Ook is onze aanbeveling om in het vervolgtraject een business case (en begroting) per stalling op te stellen op basis van het scenario waarvoor wordt gekozen. Een up-to-date en specifieke business case kan komende jaren dienen als instrument bij de financiële sturing en beheersing.

Het kiezen voor een scenario en organisatievorm die maximale flexibiliteit biedt op het gebied van het betaalregime, de tariefstelling en de mogelijkheid tot participatie aan de fietsparkeerorganisatie, ligt dan ook voor de hand. Ook in de Startnotitie is al vastgesteld dat het systeem van fietsparkeren voldoende flexibel dient te zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en leerervaringen. Ook het onderzoek van AT Osborne is geadviseerd te kiezen voor een flexibele aanpak waarbij ingespeeld wordt op de vraag.

4.4.3 Hanteer het scenario Differentiatie op kwaliteit als basis voor verdere uitwerking

Om te komen tot een sluitende business case, lijkt het scenario Alles betaald op dit moment de beste mogelijkheid en het scenario Differentiatie op kwaliteit de op één na beste mogelijkheid, mits er mogelijkheden voor extra inkomsten en/of kostenbesparingen worden gevonden.

Het scenario Alles betaald heeft echter een aantal nadelige effecten, dat het scenario Differentiatie op kwaliteit lijkt te verzachten.

Het scenario Differentiatie op kwaliteit biedt daarnaast van de onderzochte betaalde scenario's het meest de gezochte flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, leerervaringen en de behoeften van fietsers. Vraag en aanbod kunnen met het scenario Differentiatie op kwaliteit goed op elkaar worden afgestemd, als het mogelijk is om binnen en tussen stallingen te variëren in gebruikerskwaliteit en een daaraan gekoppeld tarief.

Daarom is het advies het betaalde scenario Differentiatie op kwaliteit als basis voor verdere uitwerking te nemen. In deze nadere uitwerking zal onderzocht moeten worden in hoeverre het mogelijk is om tussen of binnen de stallingen te differentiëren op gebruikerskwaliteit. Afhankelijk van de resultaten van de zoektocht naar extra inkomsten of kostenbesparingen kan eveneens worden gekeken naar de wenselijkheid om 'differentiatie op duur' aan de tariefstelling in dit scenario toe te voegen.

4.4.4 Kies een organisatievorm die past bij de gezamenlijke uitgangspunten en het ambitieniveau

In hoofdstuk 3 is ingegaan op verschillende mogelijkheden voor partijen om een organisatie voor het fietsparkeren in het stationsgebied bestuurlijk-juridisch vorm te geven. De minimum variant waarvoor men zich gedurende het proces heeft uitgesproken is de variant Aankoopcentrale.

In deze variant besteden de drie partijen het beheer van de fietsenstallingen gezamenlijk uit aan (een) marktpartij(en). Een van de drie treedt daarbij op als uitvoerend opdrachtgever. De uitvoerende opdrachtgever treedt hierbij op als Aankoopcentrale (zie artikel 1, onder s, Bao). De andere partijen kunnen dan hun aanbestedingsplicht verleggen naar de uitvoerende opdrachtgever (zie artikel 18 Bao). Kenmerkend hiervoor is dat weliswaar de krachten worden gebundeld om de uitbesteding te realiseren, maar het uiteindelijke resultaat is dat aparte rechtsverhoudingen tussen de opdrachtnemer(s) en ieder van de publieke partijen ontstaan. In beginsel is er dus geen gezamenlijk en gedeeld exploitatierisico, maar is het 'ieder voor zich'.

Dit is juist anders in de variant van een gezamenlijke Regieorganisatie. De partijen richten gezamenlijk een rechtspersoon op waarin zij alle drie institutioneel vertegenwoordigd zijn. Dit is dan ook het forum om alles gezamenlijk te blijven bespreken. De vraagstukken van de Regieorganisatie zijn dan de gezamenlijke vraagstukken van de drie partijen. De organisatie is klein, in de zin dat zoveel als mogelijk wordt ingehuurd en ingekocht op de markt. Er zijn verschillende rechtspersonen voorgesteld die mogelijk zijn voor de vormgeving.

Op basis van het overleg binnen de werkgroep bestuurlijk-juridische vormgeving en het opdrachtgeversoverleg komt Berenschot tot onderstaand advies op hoofdlijnen over de bestuurlijk-juridische vormgeving. Mochten NS, ProRail en de gemeente Utrecht dit advies omarmen, dan is verdere uitwerking aan het begin van de volgende fase zeer noodzakelijk, om geen procesrisico te lopen.

Berenschot adviseert om te kiezen voor een Regieorganisatie. Deze past beter bij het uitgangspunt van gezamenlijkheid en het ambitieniveau van partijen voor een integraal concept waar ieder van de partijen inspraak en sturingsmogelijkheden heeft. Immers, de Aankoopcentrale is een variant dat beter past bij louter efficiency en synergievoordelen, maar niet bij gezamenlijk eigenaarschap van een concept. Inspraak – sturingsmogelijkheden ontbreken grotendeels in deze lichtere variant. Het is meer 'ieder voor zich' en gezamenlijk waar toevallig mogelijk.

Bovendien adviseren wij te kiezen voor een stichting, waarin de partijen vertegenwoordigd zijn in de Raad van Toezicht (RvT) of het Bestuur. Terwijl een RvT eerder passief en reactief toezicht houdt, kan een Bestuur proactief kader stellend optreden. De dagelijkse leiding berust dan bij een directeur.

Betrokken partijen zijn niet voornemens het eigendom van de stallingen of het investeringsrisico over te dragen aan de nieuwe rechtspersoon, en winstuitkering wordt niet als noodzakelijk ervaren, aangezien eventuele winst de kwaliteit van de exploitatie ten goede komt. Daarom vallen de vennootschap en de coöperatie af.

De stichting draagt in beginsel zelf het exploitatierisico. Hoe dit in geval van eventuele tekorten door vertaald wordt naar de drie partijen, daarover dienen afzonderlijke afspraken onder partijen te worden gemaakt. Wij adviseren daarom zo snel als mogelijk een samenwerkingsovereenkomst op te stellen en te ondertekenen.

Een belangrijk aandachtspunt is dat vanwege het aanbestedingsrecht, staatssteun en mededingingsrecht opgelet moet worden in geval van samenwerking met private partijen. Berenschot adviseert deze samenwerking te beperken tot gezamenlijke inkoop/uitbesteding en inhoudelijke afstemming.

4.4.5 Werk zo spoedig mogelijk in de richting van een operationele en integrale fietsparkeerorganisatie

Het fietsparkeren in het stationsgebied Utrecht is een complexe opgave, die met onzekerheden is omgeven en die leidt tot een aantal lastige dilemma's. Het is goed voorstelbaar dat ProRail, NS en de gemeente Utrecht het daarom moeilijk vinden keuzes te maken en nog extra onderzoek willen doen om zo meer zekerheid te krijgen over nog onzekere punten.

Uiteraard kan extra onderzoek meer inzicht opleveren. Zo zal bijvoorbeeld het resultaat van de zoektocht naar extra inkomsten of kostenbesparingen van invloed zijn in de keuzemogelijkheden tussen scenario's.

Meer onderzoek zal echter niet altijd leiden tot meer zekerheid. In veel gevallen zal pas de praktijk uitwijzen hoe de innovatieve wijze waarop in Utrecht vorm wordt gegeven aan het fietsparkeren, zal uitpakken. Ook nieuwe ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot meer of nieuwe onzekerheid.

Het beoogde eindresultaat van het project is, dat de fietsparkeerorganisatie medio 2012 volledig operationeel is om de 22.000 fietsparkeerplaatsen verdeeld over vijf stallingen, na realisatie van de stallingen, te exploiteren en beheren. Dit betekent dat er na de zomer van 2011 nog maximaal een jaar is om de ontwerp- en implementatiefase te doorlopen. Uitstel van keuzes kan tot vertraging leiden van het moment waarop de fietsparkeerorganisatie operationeel kan zijn.

Het uitstellen van keuzes heeft een aantal belangrijke nadelen.

De drie samenwerkingspartners zijn nu betrokken in een proces waarbij gezamenlijk nagedacht wordt over het inrichten van één systeem van fietsparkeren in het stationsgebied. Hierbij is ook de bestuurlijk-juridische vormgeving van de organisatie van belang. Immers indien partijen onderling geheel geen afspraken maken en de onderlinge verhoudingen niet bestuurlijk-juridisch regelen, ontstaan er grote risico's, zowel voor het proces als inhoudelijk. Het proces-risico is dat een verdere uitwerking van het gezamenlijke concept in de ontwerpfase veronderstelt dat partijen een duidelijke lijn hebben gekozen voor onder meer:

- Kostenverdeling, exploitatie- en investeringsrisico –verdeling.
- Exploitatieplicht.
- Betalingsregime.
- Sturingsinstrumenten.
- Eigendomsverhoudingen.
- Financiering.
- Belangen en kaders.

Indien die keuzes niet worden gemaakt kan het concept in de ontwerpfase niet verder worden uitgewerkt en dreigt het proces te vertragen. Echter, de genoemde aspecten behelzen vooral ook inhoudelijke risico's die, indien niets wordt geregeld, nogal onevenredig zijn verdeeld. Het voorbeeld van het investeringsrisico is hier indicatief. Op dit moment zijn de aanbestedingen voor de bouw voor de nieuwe stallingen reeds gestart. De opdrachtgevende partij is de gemeente Utrecht, de bouw vindt plaats op gemeentelijke grond en de gemeente is jegens de potentiële opdrachtnemer verplicht te betalen, ook al komt een (groot) deel van de financiering oorspronkelijk van ProRail (uit de rijkssubsidie). Indien niets wordt geregeld draagt de gemeente alleen het investeringsrisico, met bovendien het risico dat indien het proces op een later moment misloopt, zij vastzit aan stallingen die alleen in een gezamenlijk concept kunnen worden geëxploiteerd.

Het advies is daarom zo spoedig mogelijk een keuze te maken voor één uit te werken scenario, de organisatievorm en de kosten- en risicoverdeelsleutel. Voorts is het advies om de business case periodiek te actualiseren en de koers van de fietsparkeerorganisatie bij te stellen, indien de business case of de resultaten anderszins voor gebruiker of omgeving daartoe aanleiding geeft.

4.5 Voorliggende keuzes en vervolgproces

Deze rapportage vormt de basis voor besluitvorming binnen en tussen NS, ProRail en de gemeente Utrecht. Iedere partij heeft daarin zijn eigen verantwoordelijkheid. Voor wat betreft de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden in de nieuw op te richten fietsparkeerorganisatie, zijn er voor NS, ProRail en de gemeente Utrecht geen wettelijke belemmeringen die op voorhand een bepaalde taakverdeling noodzakelijk maakt. Wel is de gemeente wettelijk gezien verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en handhaving van of in de openbare ruimte. De drie genoemde organisaties hoeven niet per definitie de uitvoerende organisaties te zijn van de nieuwe beheerorganisatie.

De opdrachtgevers hebben op voorhand geen voorwaarden meegegeven voor het project. Voorwaarde is wel dat daar waar afgeweken wordt van de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden en beleidsafspraken (bijvoorbeeld in de concessie tussen het ministerie van IenM en NS en/of vigerende eigendomsafspraken) dit helder in beeld gebracht wordt, beargumenteerd wordt en toestemming van de eigenaren en/of opdrachtgevers wordt verkregen (de Minister van IenM, ProRail en NS). De landelijke consequenties voor lokale keuzes zullen daarbij eveneens worden beschouwd.

De ontwerpfase moet leiden tot een gedetailleerd ontwerp van de nieuwe organisatie voor het fietsparkeren en een implementatieplan om daar te komen. De ontwerpfase start nadat over de volgende punten een besluit is genomen:

- De keuze voor een scenario voor verdere uitwerking.
- De keuze voor een nader uit te werken organisatievorm.
- Het bepalen en vaststellen van de kosten- en risicoverdeelsleutel.

Bij de kostenverdeling gaat het om de wijze waarop de deelnemers een financiële bijdrage leveren aan zowel de investering als aan de exploitatie. De op te stellen kostenverdeelsleutel ligt hieraan ten grondslag. Bij de uitwerking gaat het erom een kostenverdeelsleutel te formuleren die die recht

doet aan de uitgangspositie van de deelnemers, de belangen van partijen en het uitgangspunt van een gezamenlijke organisatie. Dit vertaalt zich dan ook in de positie en het belang van de deelnemers in de nieuwe organisatie. De volgende aandachtspunten spelen een rol bij het uitwerken van een kostenverdeelsleutel:

- De keuze voor een organisatievorm van de nieuwe gezamenlijke organisatie (zie voor de toelichting paragrafen 3.2 en 3.3).
- De verantwoordelijkheden van de nieuwe organisatie en de taken en werkzaamheden die binnen deze nieuwe organisatie worden opgepakt.
- De mate waarin deelnemers – hun huidige – inkomsten en exploitatiekosten inbrengen in de nieuwe organisatie¹⁵.
- De mate waarin deelnemers activa/passiva inbrengen in de nieuwe organisatie.
In het bijzonder: De wijze waarop het juridische en economische eigendom van gronden en vastgoed al dan niet wordt ingebracht.
- De mate waarin deelnemers risico kunnen/willen dragen (van evt. winsten en verliezen).

In de ontwerpfase worden de afspraken die betrokken partijen onderling hebben gemaakt vastgelegd in *brondocumenten* (statuten, overeenkomsten etc.) en wordt het keuzescenario en organisatiemodel verder uitgewerkt in een *implementatieplan*.

Het project krijgt in de ontwerpfase een ander karakter. Inhoudelijke, juridische en financiële keuzes zijn op hoofdlijnen gemaakt en de aandacht gaat steeds meer uit naar de praktische uitvoering.

Voor de uitvoering van het implementatieplan zijn kwartiermakers verantwoordelijk, die ook een belangrijke rol krijgen in het opstellen van het implementatieplan. Deze kwartiermakers zijn afkomstig van de bij de fietsparkeerorganisatie betrokken partijen en moeten bij aanvang van de ontwerpfase worden aangesteld. Deze kwartiermakers zullen (juridische) ondersteuning nodig hebben bij het uitwerken van de statuten, contracten en overige formele documenten.

¹⁵ Zo is bijvoorbeeld nog niet bepaald hoe en of positieve resultaten in de exploitatie van NS Fiets voor de Utrechtse stallingen, die momenteel benut worden om de in de concessie met NS overeengekomen 90 stallingen van de eerste tot laatste trein open te houden, kunnen worden ingezet voor de Business Case Fietsparkeren in Utrecht.

Bijlage 1

Samenstelling projectorganisatie

- Projectmanagers/opdrachtgevers
- Stuurgroep
- Klankbordgroep
- Werkgroep Strategie en Organisatie
- Werkgroep business case
- Werkgroep Bestuurlijk Juridische Vormgeving

Projectmanagement/Opdrachtgevers

Gemeente Utrecht	Anita Dirix (projectmanager)
Gemeente Utrecht	Sara Rademaker (projectassistent)
NS	Kees Miedema
ProRail	Mark Wienbelt
Berenschot	Rolf Schooleman (projectleider)

Stuurgroep

Gemeente Utrecht	Paul Kouijzer
NS	Jaap Reijnders
ProRail	Kees-Jan Dosker
Berenschot	Ronald van der Mark
Gemeente Utrecht	Albert Hutschemaekers (voorzitter)

Klankbordgroep

Wijkraad Zuidwest	Willem Zuur
Fietsersbond Utrecht	Bart Warmelink, Jan van Emden
ANWB	Jeanette van 't Zelfde
Rover	Peter van der Veer, Arnoud Teljeur
Fietsersbond	Wim Bot
Wijkraad West	Fred Dekkers
Wijkraad Binnenstad	Hans Dortmond
Corio	Mette Janssen
Belangenvereniging Hoog Catharijne	Jacques Cornelissen
Gemeente Utrecht	Yfke Faber
NS	Nanette Verhallen
ProRail	Carla van Buuren
Solgu	Hans Gorissen
Cosbo	Nelleke Wuurman
Centrum Fietsdiefstal	Mojgan Yavari
Rocov	Tabé Tietema
Winkeliersvereniging Hoog Catharijne	Jan Hagenouw
VNG	Daphne van den Berg

Werkgroep Strategie en organisatie

Gemeente Utrecht	Leonard van den Houten
NS	Lisette Duijmelinck
ProRail	Jorg van Beek
Berenschot	Monique Geerdink

Werkgroep Business Case

Gemeente Utrecht	Bart Derksen
NS	Anton van Kempen
ProRail	Jorg van Beek Folkert Piersma
Berenschot	Dirk-Jan Schoneveld

Werkgroep Bestuurlijk Juridische Vormgeving

Gemeente Utrecht	Guus Meijer
NS	Minke van Zanten
ProRail	Mark Wienbelt Monique van Basten Batenburg
Berenschot	Florian Theissen Laura Huntjens / Nicolette Oud

Bijlage 2

Inrichting Fietsparkeren Utrecht Centraal

- Input van de Klankbordgroep
- Aanleg
- Onderhoud en schoonmaak
- Handhaving
- Bewaking en toezicht
- Exploitatie

Input van de Klankbordgroep

Bij het nader invullen van de inrichting van het fietsparkeren is de Klankbordgroep betrokken geweest. Zo heeft zij eind februari input geleverd voor startnotitie voordat deze werd vastgesteld, begin april 2011 gereageerd op de eerste inzichten over handhaving en benuttingssystemen en eind mei 2011 gereageerd op de eerste uitkomsten van de business case en de scenario's. Vanuit de Klankbordgroep is met name aandacht gevraagd voor het belang van de maatschappelijke kosten en baten, sociale veiligheid en voor een gebruiksvriendelijk inrichting van het fietsparkeren. Ook heeft de Klankbordgroep gewezen op het belang van flexibiliteit in het systeem, zodat van ervaringen in eerdere fasen geleerd kan worden.

Op de maatschappelijke kosten en baten zijn we in hoofdstuk 4 ingegaan.

Een gebruiksvriendelijk inrichting zoals het makkelijk terugvinden van de fiets en 'hasselfree' stallen komt bij diverse punten in deze bijlage aan de orde. De adviezen vanuit de Klankbordgroep over routing en verwijzing op gebiedsniveau zijn een belangrijke aanvulling geweest die wij hebben overgenomen.

Vanuit de Klankbordgroep is ook betrokkenheid van BRU en provincie Utrecht en van ondernemers gevraagd. BRU en de provincie zijn in het begin van het traject betrokken en in de strategiefase is afgesproken om hen opnieuw te benaderen. Ondernemers zullen zeker bij de nadere uitwerking van met name de mogelijke dienstverlening nader betrokken moeten worden. In de huidige fase zijn meer algemene ideeën van (onder andere) ondernemers rond fietsparkeren meegenomen. Het betrekken van ondernemers zelf in deze fase kan mogelijk tot problemen bij een latere aanbesteding leiden.

Tot slot is door de Klankbordgroep gewezen op de mogelijk beperkte haalbaarheid van een fietsvrij maaiveld en het beperkte draagvlak voor betaald stallen. Ook deze punten komen in dit rapport aan de orde.

Aanleg

Stallingslocaties

De gemeente Utrecht wil het fietsgebruik stimuleren en heeft de volgende uitgangspunten voor het fietsparkeren in het stationsgebied en de fietsparkeerorganisatie meegegeven¹⁶:

- Het aantal stallingsplaatsen dat onder de verantwoordelijkheid van de fietsparkeerorganisatie zal vallen, betreft de 22.000 OV-Terminal gerelateerde inbandige fietsenstallingsplaatsen verdeeld over vijf locaties in het stationsgebied.
- Deze stallingen zijn duurzaam (toekomstgerichte inrichting), gebruikersgericht, sociaal veilig en kennen één beheerregime.

¹⁶ Zie ook de Notitie Fietsparkeren Stationsgebied bijlage bij het raadsbesluit van 10 november 2010.

- Vanuit het oogpunt van het creëren van een aantrekkelijke openbare ruimte (schoon, heel en veilig) is gekozen voor een maaiveld dat vrij is vrij van fietsen. Alle stallingen worden dus inpandig gerealiseerd.

De opgave heeft betrekking op de vijf OV-terminal gerelateerde inpandige stallingen, zie ook hoofdstuk 2 voor de ligging op de kaart. Hierna zijn kort de belangrijkste kenmerken per stalling weergegeven.

Stationsplein West is een nieuw te bouwen stalling met 4.200 geplande stallingsplaatsen. Hiervan zijn 200 plaatsen in feite voor bezoeker van het Stadskantoor, gefinancierd door NS Poort. De stalling bestaat uit drie verdiepingen, die toegankelijk zijn per luie trap met goot. De stalling is daarom minder geschikt voor driewielers en bromfietsen. Er is vanuit de stalling geen directe toegang tot de perrons via een tunnel, wel is er directe toegang vanuit de stalling tot het stationsplein. In deze stalling zijn ruime fietsreparatievoorziening aanwezig in de vorm van een Fietspoint. De ontwikkeling van de stalling is momenteel in de bestekfase, in september 2011 is de start van de nieuwbouw voorzien. Oplevering is gepland voor het 3^{de} kwartaal van 2013.

De *Sijpesteijnstalling* (officieel Sijpesteijnkadestalling genaamd) is een bestaande stalling die gerenoveerd zal worden. Door de ligging onder de (uit te breiden) perrons zullen er veel steunkolommen in de stalling komen, waardoor efficiënt ruimtegebruik lastig zal zijn. Er zullen na renovatie 500 stallingsplaatsen beschikbaar zijn, waarvan 250 plaatsen gericht zijn op reguliere fietsen en de overige 250 plaatsen op fietsen met afwijkende maten en op bromfietsen. Daarmee vindt het grootste deel van de afwijkende fietsen en alle bromfietsen naar verwachting een stallingsplaats in deze stalling. De stalling biedt via de Noordertunnel direct toegang tot de perrons. De ontwikkeling van de plannen ligt momenteel stil gezien de samenhang met andere ontwikkelingen. De geplande oplevering is in 2015, nadat de andere stallingen in gebruik zijn genomen.

De *Noorderstalling* is eveneens een bestaande stalling die gerenoveerd zal worden. Ook hier zullen er door de ligging onder de perrons veel steunkolommen bij komen, bovendien zal de ingang vanaf het fietspad minder goed zichtbaar worden door de bouw van vastgoed ter hoogte van de ingang. Na renovatie zijn er 1.500 stallingsplaatsen voorzien, en hebben stallers via de Noordertunnel en de Midentunnel direct toegang tot de perrons. De renovatie vindt plaats na afronding van de werkzaamheden aan de buurtsporen, met geplande oplevering in 2012.

De nieuw te bouwen stalling *Stationsplein Oost* heeft 12.500 geplande stallingsplaatsen, verdeeld over drie verdiepingen en toegankelijk per luie trap met goot. Deze stalling is gelegen tussen de stationshal en het winkelcentrum. De stalling biedt geen directe toegang tot de perron via een tunnel, wel directe toegang tot het stationsplein. In de stalling is een Fietspoint gepland. Op dit moment ligt er een functioneel ontwerp, de geplande oplevering is in 2016.

De nieuw te bouwen stalling *Knoopkazerne* zal ongeveer 3.500 stallingsplaatsen bieden, afhankelijk van wat de uiteindelijke aantallen in de overige stallingen zijn. De ontwikkeling van deze stalling moet nog beginnen, over de inrichting en geplande oplevering zijn nog geen details bekend. Deze stalling zal geen direct verbinding met de perrons via een tunnel bieden, wel zal er via de naastgelegen geplande Rabobrug directe toegang zijn tot de perrons.

Inrichtingseisen

Voor de kwaliteit van de inrichting van de stallingen is in eerste instantie uitgegaan van twee onderzoeksoplossingen:

- Het standaard ProRail Programma van Eisen 'Bouw en ombouw van fietsenstallingen bij stations' inclusief de aanvullende eisen voor fietsenstallingen in het overkoepelende PvE voor de OVT (Basis PvE).
- Het PvE inclusief vastgestelde extra kwaliteitseisen (Basis PvE plus extra kwaliteit).

Het Basis PvE plus extra kwaliteit gaat er van uit dat alle fietsenstallingen inpandig worden gerealiseerd. Daarmee vervallen de in de Basis PvE genoemde eisen voor (onbewaakte) maaiveld stallingen. Ook het onderscheid betaald-onbetaald is vervallen en de keuze is gemaakt voor een (nader in te vullen) betaalregime. In het uitgebreidere PvE is een nadere invulling gegeven aan het aantal stallingsplekken voor bromfietsen en fietsen met afwijkende maten en is een fietsherstelpunt of fietspunt toegevoegd. Tot slot onderscheidt dit programma zich door een nadere invulling en aanvulling van eisen voor belevingskwaliteit en sociale veiligheid. Nader onderzoek van de Programma's van Eisen leidde tot de conclusie dat er in de praktijk weinig onderscheid is en de exacte invulling vooral afhankelijk is van de (fysieke) situatie van de stallingen.

Uitgangspunt is dat in alle stallingen een benutting/verwijzingssysteem wordt aangelegd, onafhankelijk van het scenario. We gaan er van uit dat een benuttingssysteem een bijdrage levert aan de benuttingsgraad van de stallingen (vermindering zoekruimte), de beheerder ondersteunt bij handhaving in de stallingen en de fietser helpt om snel een vrije plek in de stalling te vinden. Eventueel is een benuttingssysteem te koppelen met een betalingssysteem en een extra toevoeging om te zorgen dat te lang gestalde fietsen fysiek de stalling niet kunnen verlaten. Momenteel zijn in stallingen in Utrecht (Smakkelaarsveld) en Groningen pilots met benuttingssystemen voor in totaal 8.000 plaatsen. De uitkomsten hiervan kunnen in de vervolgfase van dit project mee worden genomen.

Naast een benuttingssysteem binnen de stallingen, verdient het ook aanbeveling om op gebiedsniveau een verwijzingssysteem aan te leggen. Zo kunnen fietsers die het station naderen zien in welke stalling nog (hoeveel) plaats is, wat het gebruik van de stallingen bevordert. De aanleg en het onderhoud van deze systemen zijn niet meegenomen in de business case. Voor het terugvinden van de fiets, met name in de grotere stallingen, kan kleur- en symboolgebruik helpen.

In alle stallingen zal ook een betalingssysteem worden aangelegd, behalve in het geval van het scenario Alles gratis. Geautomatiseerde betaling zorgt voor een goede doorstroming en voorkomt opstoppingen bij de ingang, met name bij de grotere stallingen. Uitgangspunt is dat de OV-chipkaart als betaalmiddel gebruikt kan worden.

Bij de keuze voor een benuttings- en/of betalingssysteem zal allereerst op drie punten een basiskeuze gemaakt moeten worden voor een systeem dat a) op de staller/mens gericht is of juist op de fiets gericht, b) op stallingsniveau, op compartimentniveau of op klemniveau werkt en c) registratie vooraf regelt of juist achteraf. Op basis van deze drie keuzes ontstaat een systeem dat

meer op stallingsniveau en stallers gericht is (m.n. geschikt voor betaling en flowmanagement) of meer op plekniveau en fietser (m.n. geschikt voor flowmanagement en weesfietsendetectie).

Optimale benutting van de stallingen is eveneens mogelijk door deelgebruik van fietsen, zoals OV-fietsen of zelfs OV-fiets@home waarvoor nu een pilot loopt. Het deelgebruik van fietsen door bepaalde doelgroepen zoals studenten of werknemers van een bedrijf is daar een variant op. Een andere mogelijkheid voor intensiever gebruik is om andere stallingen, bijvoorbeeld voor werknemers van het Stadskantoor of bedrijven in de omgeving, buiten kantoortijden open te stellen. In de praktijk zal dit vanwege de beperkte openingstijden echter weinig meerwaarde opleveren voor de beschikbaarheid van openbare stallingsplaatsen en zal de bijdrage niet opwegen tegen de extra kosten van het aanleggen van bijvoorbeeld het betalingssysteem. Tot slot is het stimuleren van fietsers om bij andere OV-haltes op te stappen een manier om de benutting te spreiden. Het te verwachten effect van de verschuiving van stallers naar een nieuw (stop)treinstation zal naar verwachting echter al snel teniet gedaan worden door de verwachte groei aan reizigers en stallers op stations Utrecht Centraal. De extra overstap zal de reistijd bovendien verlengen en veelal niet opwegen tegen direct naar Utrecht Centraal fietsen. De tarieven in het bus- en tramvervoer kunnen overigens wel zorgen voor een verschuiving.

Onderhoud en schoonmaak

Onder onderhoud valt klein (dagelijks) onderhoud zoals vervanging van verlichting en groot onderhoud, ofwel alles wat nodig is om het fietsparkeersysteem in stand te houden. Het kwaliteitsniveau van schoonmaak en onderhoud is van invloed op het benodigde toezicht in de stallingen. Een hoog kwaliteitsniveau vergroot het gevoel van sociale veiligheid. Ook de betalingsbereidheid zal naar verwachting hoger zijn bij een hoog kwaliteitsniveau. Naar verwachting heeft dit geen grote effecten op de business case en is in alle scenario's hetzelfde kwaliteitsniveau als uitgangspunt genomen voor de business case. Ook gezien de invloed op sociale veiligheid en mate van toezicht is het niet aan te raden om tussen stallingen onderscheid te maken in het kwaliteitsniveau van onderhoud en schoonmaak, om op basis daarvan verschillende stallingstarieven te hanteren. Wel zien we kansen om bij te dragen aan een hoog serviceniveau. Ook zijn er kansen om de beheerder te benutten bij het uitvoeren van klein onderhoud en schoonmaakwerk. Door het contract voor schoonmaak voor de gehele OV-terminal bij één beheerder onder te brengen en door gezamenlijk alle schoonmaakwerkzaamheden aan één bedrijf aan te besteden zijn mogelijk kosten te besparen door efficiëntie.

Handhaving

Bij handhaving gaat het om de handhaving op maaiveld. Handhaving van fout gestalde fietsen en weesfietsen in de stallingen gebeurt door de beheerder en wordt binnen de stalling opgelost zodat het fietsendepot hier niet of nauwelijks door wordt belast. Door vanaf het begin hierop te handhaven blijft het een beheersbaar punt, bovendien zal bij betaald stallen het langdurig stallen automatisch ontmoedigd worden.

Op maaiveld is het uitgangspunt dat het gebied vrij van fietsen is, het gaat hier dus alleen om handhaving op fout gestalde fietsen. Het stallingstarief, het gemak waarmee een fietser zijn/haar fiets in de stalling dan wel op maaiveld (aanbindmogelijkheden) kwijt kan en het handavingsregime

in het stationsgebied én het omliggende gebied zijn van invloed op het aantal fout gestalde fietsen. Uitgangspunt is dat op het maaiveld de aanbindmogelijkheden tot een minimum beperkt zijn, in elk geval op de toevoerroutes naar de stallingen. Verwijzingssystemen helpen de fietser snel een stallingsplek te vinden. Handhaving vindt 7 dagen per week plaats, waarbij er in de eerste maand veel fout gestalde fietsen zijn te verwachten en daarna een 'opvoedeffect' optreedt waardoor het aantal af te voeren fietsen af zal nemen. Meer hierover is te vinden in bijlage 3. Een nadere uitwerking van de fasering van de intensiteit op basis van het opvoedeffect, vooral na het eerste jaar, kan hier mogelijk nog tot verdere efficiëntie in kosten leiden. In de praktijk zal het naar verwachting lastig zijn om het maaiveld fietsvrij te houden.

Bij de keuze voor het handhavingsgebied is uitgegaan van het gebied direct rond de stallingen, zoals aangegeven in hoofdstuk 2. De omvang van het gebied is minder bepalend voor de business case dan de uitvoering van de handhaving zelf en het betalingsregime. Wel is de afstemming met het handhavingsregime rond de andere stallingen in het stationsgebied (gericht op o.a. winkelend publiek) en met de rest van de binnenstad een belangrijk aandachtspunt. Het gaat hierbij met name om het 'waterbedeffect', waarbij fietsers hun fiets net buiten het handhavingsgebied stallen. Een goede afstemming is essentieel voor het succes van het fietsparkeren in het stationsgebied en het omliggende gebied. Ook zal nog nader bepaald moeten worden hoe de overige belanghebbenden die baat hebben bij de handhaving hieraan bijdragen.

Over de juridische aspecten van handhaving op maaiveld en in de stallingen is meer te vinden in bijlage 4.

Bewaking en toezicht

Bij bewaking en toezicht gaat het in eerste instantie om de balans tussen menselijk en cameratoezicht. Menselijk toezicht draagt bij aan sociale veiligheid (vooral in de avond en nacht), is nodig bij handmatige betaling en voor handhaving op weesfietsen en eventuele foutstallers. Cameratoezicht heeft lagere kosten en kan eveneens bijdragen aan sociale veiligheid, zolang het in de juiste balans met menselijk toezicht wordt gedaan. Voor de business case is uitgegaan van een combinatie van menselijk en cameratoezicht, zie ook bijlage 3.

Bij de kosten voor menselijk toezicht zijn bovendien de openingstijden van belang. Voor zover het om NS stallingen gaat zijn deze in elk geval afhankelijk van de HRN concessie-afspraken, waarin staat dat de stalling van 15 minuten voor de eerste tot 15 minuten na de laatste trein open moet zijn. Het nachtnet valt hier officieel buiten, maar betekent dat minimaal 3 nachten per week de gehele nacht treinreizigers hun fiets willen stallen of ophalen. Aangezien het verschil in kosten tussen deze tijden en een 24-uurs opening relatief klein zijn en dit de gebruiksvriendelijkheid vergroot hebben we een 24-uurs opening als uitgangspunt genomen voor in elk geval de grote stallingen op Stationsplein West en Oost en de Knoopkazerne. De Noorder- en Sijpesteijnstalling zijn gesloten tussen 0.00 - 6.00 uur.

Uitgangspunt is dat in alle stallingen een benuttingssysteem aangelegd wordt en bij betaling een automatisch betalingssysteem. Dit ondersteunt het werk van de beheerder, die zich meer op toezicht kan richten.

Exploitatie

Gebruikerskwaliteit

Bij gebruikerskwaliteit gaat het om eventuele verschillen in kwaliteit voor de gebruiker, wat in principe los staat van de inrichtingskwaliteit. Gebruikerskwaliteit is een belangrijk uitgangspunt voor het bepalen van het stallingstarief.

Er zijn verschillende aspecten van de gebruikerskwaliteit waarop (prijs)differentiatie mogelijk is. Een eerste is de afstand van de stallingsplek tot het perron. Hoe snel een staller na het stallen op het perron is blijkt in de praktijk van grote invloed te zijn op de keuze voor de stallingslocatie. Directe toegang via een tunnel verkort de afstand, maar ook binnen met name de grotere stallingen zijn er stallingsplaatsen die dicht bij de uitgang naar het stationsplein liggen. Anderzijds speelt het gemak waarmee een staller zijn/haar fiets kwijt kan een rol, waardoor een plek dicht bij de ingang ook aantrekkelijk is. De eerder genoemde benuttingssystemen moeten er voor zorgen dat overal in de stallingen snel een plek gevonden kan worden.

Differentiatie op doelgroep is een andere mogelijkheid. Daarbij valt te denken aan doelgroepen gekoppeld aan bepaalde vervoermiddelen die meer ruimte vragen, zoals bromfietsen en eventueel ook fietsen met afwijken maten (bakfietsen, fietsen met kratjes). Deze vervoermiddelen kunnen in een speciaal gedeelte buiten de rekken gestald worden. De optie om bromfietsen helemaal te weren uit de 5 stallingen en te verwijzen naar (auto)parkeergarages in het gebied lijkt niet haalbaar, aangezien deze te ver weg liggen en dit foutstallen op maaiveld tot gevolg zal hebben. Bij differentiatie op doelgroep valt eventueel ook te denken aan speciale stallingstarieven voor bijvoorbeeld U-pas houders.

Differentiatie op basis van openingstijden betekent dat (delen van) stallingen met een ruimere openingstijd een hoger stallingstarief hanteren. Hiervoor is al aangegeven dat de openingstijden samenhangen met een aantal andere factoren. Differentiatie op basis van de mate van menselijk toezicht betekent dat (delen van) stallingen waar meer menselijk toezicht is een hoger stallingstarief hanteren. Beide aspecten kunnen variëren per stalling(sdeel), maar we verwachten dat ze op zichzelf onvoldoende onderscheidend zullen zijn om een hoger stallingstarief te hanteren.

Diensten

Differentiatie op basis van een aanbod van specifieke diensten biedt mogelijkheden om dit te koppelen aan bepaalde stallingstarieven. Onlangs is een pilot gestart in de fietsenstallingen bij station Arnhem waarbij in verschillende delen van de stalling extra dienstverlening wordt aangeboden voor een hoger stallingstarief. Uit onderzoek van NS blijkt dat 68% van de respondenten bereid is meer te betalen voor een vaste plaats in de stalling, 58% voor een privilegeplek en 32% voor valet parking. Voor een 'Altijd op weg service' is 84% bereid meer te betalen en voor een 'Fiets APK' is 78% bereid een hoger stallingstarief te betalen. De pilot zal meer inzicht bieden in wat de betalingsbereidheid (ofwel de prijselasticiteit) in de praktijk is. Zoals eerder aangegeven is het gedrag van de fietser op dit punt lastig te voorspellen.

Daarnaast zijn er nog mogelijkheden om tot combinaties te komen, waarbij het stallingstarief niet alleen toegang geeft tot een stallingsplek maar ook korting biedt op bijvoorbeeld langer of luxer

stallen of op aankopen in de stationshal of Hoog Catharijne. Ook is een kortingscombinatie mogelijk van een abonnement voor een stallingsplek met een ander abonnement (bijvoorbeeld bibliotheek) of verzekering (bijvoorbeeld ziektekosten). Dit soort combinaties kunnen de 'dissatisfier' van stallen tegen een tarief mogelijk omzetten in een 'satisfier', overigens alleen zonder dat het op zichzelf reden is tot een hoger stallingstarief.

In onderstaand overzicht is een inschatting gemaakt van de haalbaarheid per aspect. Het gaat dan om een combinatie van betalingsbereidheid, voldoende mate van onderscheid en logistieke of fysieke haalbaarheid.

Differentiatieaspect	Haalbaarheid	Voorstel invulling
Afstand tot perron		De Noorderstalling en Sijpesteijnstalling hebben i.v.m. de tunnel naar verwachting een hogere gebruikerskwaliteit. Eventueel ook delen binnen de grote stallingen.
Doelgroep		Aparte stallingsplaatsen met meer gebruikskwaliteit voor bromfietsen.
Openingstijden		Vaste invulling per stalling. Koppeling aan tarief niet gewenst i.v.m. toegankelijkheid en nachtneteisen.
Mate van menselijk toezicht		Vaste invulling per stalling. Koppeling aan tarief niet gewenst i.v.m. koppeling aan openingstijden en sociale veiligheid.
Aanbod voorzieningen		Aparte stallingsplaatsen voor stallen op een vaste plaats of valet parking
Niveau van schoonmaak en onderhoud		Koppeling aan tarief niet gewenst i.v.m. verwachte onvoldoende onderscheidenheid en betalingsbereidheid

Bij differentiatie tussen locaties treden naar verwachting (in lichtere mate) dezelfde 'leegtrek'-effecten op als in het huidige systeem betaald-onbetaald. Het gedrag van de staller (o.a. bezettingscijfers) bij de verschillende differentiatie-opties is - zeker bij een combinatie van opties - met de huidige kennis en ervaring niet goed in te schatten. Bij differentiatie binnen stallingen is compartimentering nodig, wat extra investeringen vergt.

Omdat de exacte invulling en effecten nu nog niet te voorspellen zijn is dit een punt dat nog verder uitgewerkt kan worden in een vervolgfase. Daarbij is het goed mogelijk dat de uiteindelijke invulling over wordt gelaten aan de exploitant, waarbij de fietsparkeerorganisatie vooral randvoorwaarden meegeeft. In de aanlegfase dient rekening gehouden te worden met de mogelijke extra investeringen die dit met zich meebrengt.

Bijlage 3

Achtergrondinformatie business case berekeningen

- Investerings
- Exploitatiekosten
- Dekking
- Opbrengsten
- Fiscale aspecten
- Gevoeligheidsanalyse

NB. In verband met de vertrouwelijkheid van sommige gegevens in deze bijlage, zijn deze gegevens zwart gearceerd.

Investerings

Voor station Utrecht Centraal worden de komende jaren ruim 22.000 OV-gerelateerde in pandige fietsparkeerplaatsen gerealiseerd verdeeld over vijf locaties. Het betreft enerzijds nieuw te bouwen stallingen en anderzijds te renoveren stallingen. De verdeling is als volgt:

Tabel 10. Te renoveren en nieuw te bouwen stallingen

Bouw / renovatie	
Noorderstalling	Renovatie
Stationsplein Oost	Bouw
Sijpesteijn	Renovatie
Stationsplein West	Bouw
Knoopkazerne	Bouw

In onderstaande tabel staan de initiële investeringsbedragen per scenario weergegeven. Het zijn afgeronde bedragen exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

Tabel 11. Initiële investeringen

	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Grond	██████████	██████████	██████████	██████████
Bouw	██████████	██████████	██████████	██████████
Inrichting	██████████	██████████	██████████	██████████
Totaal	€ 49.800.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000

Bij de investeringen is een bandbreedte van -10% en +10% ten opzichte van berekende bedragen van toepassing.

Grond

Binnen de business case zijn de grondwaarden waarop de stallingen worden gerealiseerd inzichtelijk gemaakt, waarmee niet wordt impliceert dat de insteek is om het juridische of economisch eigendom van de gronden daadwerkelijk over te dragen aan de fietsparkeerorganisatie. De berekening van de grondwaarden heeft slechts tot doel een indicatie te geven van de grondwaarden ten behoeve van de business case, maar moet niet worden gezien als een waardebeoordeling of als basis voor de overdracht van de gronden aan de nieuwe organisatie.

Op basis van de bij de gemeente Utrecht bekende oppervlaktes van de fietsparkeergarages is een raming gemaakt van de indicatieve grondwaarden. Zie hiervoor onderstaande tabel met afgeronde bedragen:

Tabel 12. Overzicht indicatieve grondwaarden

	Oppervlakte footprint	Indicatieve grondwaarde
Stationsplein West	2.184 m2	██████
Sijpesteijn	1.500 m2	██████
Noorderstalling	1.653 m2	██████
Stationsplein Oost*	6.000 m2	██████
Knoopkazerne*	1.650 m2	██████

* Globale indicatie op basis van huidige business case

Het economische en juridische eigendom van de stallingen is belegd bij de deelnemers, met uitzondering van de Knoop. De grond van de Knoop is eigendom van het Rijk en dient in principe te worden aangekocht. Om deze reden is ervoor gekozen de waarde hiervan mee te nemen in de business case en de overige grondwaarden inzichtelijk te maken, maar niet in te brengen in de business case.

Toelichting berekening:

- Tijdens overleg tussen de gemeente Utrecht en ProRail is geconstateerd dat in te brengen gronden altijd een waarde vertegenwoordigen en dat bij de benadering van de grondwaarde uit moet worden gegaan van marktconformiteit.
- Om te komen tot een aanvaardbare grondwaardebenadering is uitgegaan van de vergelijkende methode, waarbij gebruik is gemaakt van een referentie transactie. Bij deze benadering van de grondwaarde is uitgegaan van de beoogde functie fietsparkeren.
- Ter referentie: In 2004 heeft NS Poort met ProRail een overeenkomst gesloten. In deze overeenkomst is afgesproken dat wanneer ProRail een fietsparkeergarage realiseert op grond van NS Poort, NS Poort een eeuwigdurend opstalrecht vestigt ten behoeve van ProRail, waarvoor ProRail een eenmalige afgekochte canon som is verschuldigd van ██████ per m2 (prijspeil 1-1-2004). Deze grondwaarde valt binnen de bandbreedte (██████ per m2, prijspeil 2011) die de gemeente Utrecht zou hanteren voor deze functie.
- De bovengenoemde overeenkomst kwalificeren de gemeente Utrecht en ProRail als een marktconforme referentie voor het benaderen van de inbrengwaarde van de gronden van de OV gerelateerde fietsparkeergarages rondom Utrecht Centraal.
- In deze business case is daarom een grondwaarde van ██████ per m2 (geïndexeerd) aangehouden voor de gronden bij de 5 stallingen.
- Om te komen tot een indicatieve inbrengwaarde per fietsparkeergarage is de prijs per vierkante meter vermenigvuldigd met de footprint (aantal vierkante meters grond) van de stalling. Een

onzekerheid hierbij is dat het Definitief Ontwerp nog niet van alle stallingen gereed is en daarmee de footprint nog niet definitief.

- De locatie die op dit moment in handen is van derden (de Knoop) is voornamelijk ook gewaardeerd aan de hand van genoemde uitgangspunten. Mogelijk zal voor deze specifieke situatie een onafhankelijke waardering dienen plaats te vinden door een taxateur ten behoeve van een eventueel onderhandelingstraject.
- Gezien de onzekerheid in de bestemming van de gronden over 40 jaar zijn hiervoor geen restwaarden opgenomen in de business case.

Bouw en inrichting

De bouw (en stichtingskosten) en de inrichtingskosten zijn berekend aan de hand van normen en beschikbare budgetten.

Voor nieuw te bouwen stallingen is de gehanteerde norm voor bouw en inrichting circa [REDACTED] per stallingsplek¹⁷. Binnen de business case is deze norm uitgesplitst in een aandeel bouw en een aandeel inrichting. Dit onderscheid is in de praktijk weliswaar niet 100% zuiver te maken, maar de uitsplitsing geeft een indicatie van de 2 normbedragen. De gehanteerde bouwnorm is circa [REDACTED] en de inrichtingsnorm is circa [REDACTED], beiden exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

Twee stallingen worden gerenoveerd: de Noorderstalling en Sijpesteijnkade. In totaal gaat het nu om 2000 plekken. De gebudgetteerde bedragen worden beschouwd als de kosten die beschikbaar zijn voor renovatie. De budgetten zijn destijds tot stand gekomen op basis van een uitgebreide calculatie. Hoewel er sindsdien een en ander is veranderd, zijn dit tot nog toe de beste berekeningen die er zijn.

Toelichting berekeningen:

- Het normbedrag van [REDACTED] voor de bouw- en stichtingskosten van de OVT-fietsenstallingen per stallingsplek is gebaseerd op de bestekraming van Stationsplein West. De kosten van dubbele functies zijn uit de norm gefilterd.
- Stationsplein West is aangehouden als referentie, omdat alleen van dit project een bestekraming aanwezig is. Voor de overige stallingen is dit (nog) niet het geval.
- Het ontwerp van Stationsplein West is gebaseerd op een combinatie van het PvE en PvE+. Er is in het ontwerp o.a. voorzien in een gecombineerde ruimte voor de beheerder en een fietspoint. De bestekraming is opgebouwd uit:
 - Kosten bouw- en woonrijp maken (BRM/WRM) en directe bouwkosten ([REDACTED] per plek).

¹⁷ De norm die ProRail in de eerste fase van een business case hanteert bedraagt [REDACTED] voor een niet-standaard kelder stalling. Deze norm staat nog los van locatie specifieke situaties en eisen. De norm is gebaseerd op realisaties van vergelijkbare projecten en inschattingen. Deze norm valt grofweg binnen de bandbreedte van de norm ([REDACTED]) die in deze business case is gehanteerd.

- Inrichtingskosten (rekken en bewegwijzering, ██████ per plek).
- Planbegeleiding- en engineeringkosten (██████ per plek).
- Stationsplein West betreft een geïntegreerd project bestaande uit een verticaal stijgpunt voor zowel de nieuwe OV-terminal als het stadskantoor, een voorplein voor de OV-terminal, een verdeelstation voor nutsvoorzieningen en een fietsparkeervoorziening. Op basis van aannames zijn de kosten voor de fietsparkeervoorziening uit de totale projectkosten gedestilleerd. Vervolgens zijn deze kosten omgerekend naar het normbedrag per stallingsplek voor Stationsplein West. Op basis van de norm zijn de kosten voor de overige stallingen berekend (aantal stallingsplekken per locatie vermenigvuldigd met de norm).
- Bij de te renoveren stallingen zijn de beschikbare budgetten aangehouden. Bij renovatie betreft het primair kosten van inrichting. Het opstellen van een norm en een uitsplitsing van de norm naar renovatie en inrichting is niet realistisch. Een normvergelijking met nieuwbouw is voorts ook niet realistisch, omdat renovatie een ander karakter heeft dan nieuwbouw. Voorts zijn de bedragen, zoals vastgesteld in het DO van 2006, ook gebaseerd op een ander (lager) aantal stallingsplekken.
- Bij de inrichtingskosten zijn aanvullend de initiële investeringen voor een benuttingssysteem en betalingssysteem (indien van toepassing) opgenomen. De kosten hiervoor vallen buiten de eerdergenoemde norm. Voor een toelichting op de berekeningen verwijzen we naar de toelichting bij de exploitatiekosten.

Exploitatiekosten

Voor de scenario's zijn de gemiddelde jaarlijkse kosten van de vastgoedexploitatie en gebruikerexploitatie berekend op basis van het prijspeil 2011. Hierbij is ervan uitgegaan dat alle 5 stallingen gerealiseerd en operationeel zijn.

Tabel 13. Exploitatiekosten¹⁸

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Vastgoedexploitatie				
Kapitaallasten	€ 1.000.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
Eigenaarslasten	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Groot onderhoud	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Subtotaal	€ 1.600.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000

Scenario	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Gebruikerexploitatie				
Energie, schoonmaak, DTO	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
Systemen, incl. vervanging	€ 200.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Handhaving	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Toezicht en bewaking	€ 2.300.000	€ 2.300.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Overhead en bedrijfskosten	€ 500.000	€ 500.000	€ 400.000	€ 400.000
Subtotaal	€ 4.600.000	€ 5.400.000	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Totaal incl. kapitaallasten	€ 6.200.000	€ 7.100.000	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Totaal excl. kapitaallasten	€ 5.200.000	€ 6.000.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000

Bij alle berekeningen is een bandbreedte van -10% en +10% ten opzichte van het berekende bedrag van toepassing. In de tabellen is het midden van de bandbreedte aangehouden.

Toelichting kostenposten:

Kapitaallasten

Binnen de business case is het dekkingstekort bij de investeringen (vooralsnog) gefinancierd met een 5% annuïteitenlening met een looptijd van 40 jaar. Het gehanteerde percentage sluit aan bij de huidige markrente en ligt daarmee hoger dan het percentage waarmee de gemeente kan lenen. De rekenwijze met annuïteiten geeft een beeld van de kapitaallasten binnen de business case, maar dit impliceert niet dat hiermee een keuze voor een type lening is gemaakt.

¹⁸ De bedragen zijn afgerond en berekend exclusief btw op basis van het prijspeil 2011.

Eigenaarslasten

De eigenaarslasten (exclusief verzekeringen) zijn berekend op basis van de bestekraming van Stationsplein West. Uit dit bestek is een norm per stallingsplek afgeleid. Deze norm is vermenigvuldigd met het aantal stallingsplekken per locatie.

Aanvullend is voor de verzekeringen gerekend met een percentage van 1,45 promille van de investeringen. De gemeente Utrecht hanteert deze norm bij bouwprojecten.

Groot onderhoud

Op basis van de bestekraming van Stationsplein West is door ProRail (AKI) een raming gemaakt van de kosten van constructief onderhoud. Ter onderbouwing is deze berekening ook uitgevoerd door Oranjewoud (de uitkomsten van de berekeningen liggen binnen de gehanteerde bandbreedte). Hieruit is een norm afgeleid per stallingsplek. Deze norm is in de business case gehanteerd.

Onder het groot onderhoud valt ook het bijzonder constructief onderhoud. Gebruikelijk is om hiervoor 10% van de investeringssom te calculeren, maar deels zijn vervangingen al opgenomen in het constructief onderhoud (zoals het vervangen van de liftinstallaties). Het percentage dat in de business case is gehanteerd bedraagt daarom 5% van het investeringsbedrag.

Het groot onderhoud vindt plaats in jaar 21. De kosten van groot onderhoud van jaar 41 vallen buiten de kaders/exploitatieperiode en zijn niet meegenomen in de business case ramingen. Overigens ligt het voor de hand dat dan nieuwbouw plaats vindt en geen sprake zal zijn van groot onderhoud.

Energie, schoonmaak, DTO

Op basis van de bestekraming van Stationsplein West is door ProRail (AKI) een raming gemaakt van de kosten. Ter onderbouwing is deze berekening ook uitgevoerd door Oranjewoud (de uitkomsten van de berekeningen liggen binnen de gehanteerde bandbreedte). Hieruit is een norm afgeleid per stallingsplek. Deze norm is in de business case gehanteerd.

Systemen, inclusief vervanging

In de business case is ervan uitgegaan dat er in elke stalling een benuttingssysteem aanwezig is en dat een dergelijk systeem een bijdrage levert aan de benuttingsgraad van de stallingen, de beheerder ondersteunt bij het toezicht en de fietser helpt om snel een vrije plek te vinden.

In Nederland lopen verschillende pilots met een dergelijk (nieuw) systeem. Vanuit de eerste pilot gegevens en ervaringen is door ProRail een voorlopige raming gemaakt van de kosten van de initiële investering, de vervangingsinvesteringen en de onderhoudskosten:

- De initiële investering bedraagt circa ██████ per plek (inclusief aanleg infrastructuur), wat neerkomt op circa ██████ voor 22.000 plekken.
- De investering heeft een looptijd van 10 jaar en een restwaarde van € 0, -. De initiële investeringen is in de business case verantwoord bij de inrichtingskosten.

- De vervangingsinvesteringen in jaar 11, 21 en 31 bedragen naar schatting [REDACTED] per plek, wat neerkomt op circa [REDACTED] voor 22.000 plekken. De vervangingsinvesteringen zijn naar verwachting lager dan de initiële investering als gevolg van voortschrijdende technologische ontwikkelingen en toenemend gebruik van dergelijke systemen (waardoor de kosten kunnen dalen).
- Voor beheer en onderhoud zijn de kosten naar schatting circa [REDACTED] per plek per jaar. Dit omvat het technisch beheer en onderhoud, groot systeemonderhoud en eventuele kleine investeringen in hardware / software updates.

Betalingssysteem

Met behulp van de expertise van NS en OV2Pay is een indicatieve inschatting gemaakt van de kosten van een betalingssysteem.

Er zijn in principe verschillende opties voor betalingssystemen: kaartjes enerzijds en poortjes/scannen anderzijds. Gezien de grote aantallen en een gewenste soepele doorstroming, lijkt de voorkeur te neigen naar automatisch (poortjes of scannen). In de business case berekening is voorts uitgegaan van compartimentering en poortjes. De kosten zijn als volgt:

- De initiële investering bedraagt circa [REDACTED] per plek, wat neerkomt op circa [REDACTED] voor 22.000 plekken.
- De investering heeft een looptijd van 10 jaar en een restwaarde van € 0, -. De initiële investeringen is in de business case verantwoord bij de inrichtingskosten.
- De vervangingsinvesteringen in jaar 11, 21 en 31 bedragen naar schatting eveneens circa [REDACTED] per plek.
- De exploitatiekosten bestaan uit verbruikskosten en onderhoudskosten en zijn geraamd op [REDACTED] per plek per jaar.

Bij het scenario Alles gratis is er geen sprake van investeringen en exploitatiekosten rond betalingssystemen.

Het bleek ten tijde van schrijven lastig de kosten van het (nieuwe) betalingssysteem inzichtelijk en onderbouwd in kaart te brengen. Bovenstaande raming is daarom indicatief van aard.

Handhaving

De kosten voor handhaving zijn geraamd door een werkgroep onder regie van de gemeente Utrecht. Er is een rekenmodel opgesteld ten behoeve van de berekeningen. Er is hierin gewerkt met twee regimes:

1. Een regime voor de scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur.
2. Een regime voor de scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit.

Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Elke dag worden er 22.000 fietsen geparkeerd in het stationsgebied, wat gelijk staat aan het aantal fietsparkeerplaatsen (22.000).
- Er wordt 7 dagen per week gehandhaafd. Op elke handhaaf dag wordt een gelijk percentage fietsen verwijderd.
- Er is sprake van een cyclus die in september begint (start schooljaar) en in augustus eindigt. Fase 1 duurt één maand, fase 2 duurt twee maanden en fase 3 duurt negen maanden.
- Bij regime 1 worden dagelijks resp. 3% (fase 1), 1,5% (fase 2) en 0,3% (fase 3) van het aantal fietsen onrechtmatig geparkeerd in de openbare ruimte en daarom verwijderd (handhaving). Dit aantal wordt genomen van de 22.000 fietsen.
- Bij regime 2 worden dagelijks resp. 5% (fase 1), 2,5% (fase 2) en 0,5% (fase 3) van het aantal fietsen onrechtmatig geparkeerd in de openbare ruimte en daarom verwijderd (handhaving). Dit aantal wordt genomen van de 22.000 fietsen.
- Uitgangspunt is dat fietsen met een half uur worden verwijderd (volgens APV).
- In de openbare ruimte van het stationsgebied zijn geen tot nauwelijks bevestigingsmogelijkheden voor fietsen aanwezig.
- De genoemde prijzen zijn gebaseerd op de huidige prijzen die de afdeling Parkeren betaalt in 2011.
- Er wordt uit gegaan van handhaving volgens de huidige manier. Voor een nieuwe situatie dienen nieuwe berekeningen gemaakt te worden met uitgangspunten die dan gelden. De uiteindelijke kosten hangen voornamelijk af van hoogte depotkosten, manier van opslaan, efficiency labelkosten, communicatie naar fietsparkeerders over handhaving en situatie in het stationsgebied.

De kosten voor de scenario's 'Alles gratis' en 'Differentiatie op duur' worden structureel geraamd op circa € 1,1 miljoen. De kosten voor de scenario's 'Alles betaald' en 'Differentiatie' worden structureel geraamd op circa € 1,8 miljoen. De verklaring voor het verschil is gestoeld op de gedachte dat er meer handhaving nodig is bij een scenario waarbij stallers betalen.

De raming is gebaseerd op de huidige kosten. De volgende kostenposten zijn meegenomen:

- Kosten voor personeel labellaars. Dit zijn de personen die een label aan de fout gestalde fiets hangen. En de kosten voor de labels.
- De kosten voor een verwijderingsploeg, dit is inclusief voertuig.
- De kosten voor het beheer van het fietsendepot.¹⁹

¹⁹ De mate waarin de capaciteit van het depot volstaat bij een nieuw (en strenger) handhavingsregime is niet onderzocht door Berenschot.

Bij de berekening van de handhavingskosten is een uurtarief van ■■■ gehanteerd. Dit bedrag is opgebouwd uit het uurtarief op basis van het raamcontract met een externe partij van ■■■, vermeerderd met 30% toeslag (aansturing vanuit gemeente en improductieve uren). In aanvulling hierop zijn geen verdere overheadkosten ingecalculleerd in de business case.

Toezicht en bewaking

Met hulp van expertinschattingen van de NS is een indicatieve raming gemaakt van de benodigde personele inzet per stalling. Hierbij is rekening gehouden met het aantal stallingsplekken per locatie. De gehanteerde uitgangspunten zijn voorts:

- Stallingen waarbij het parkeren (deels) gratis is heeft een hogere inzet nodig dan de stallingen waarbij de fietser altijd moet betalen.
- Alle stallingen zijn 24/7 open, met uitzondering van Noord en Sijpesteijn. Deze stallingen zijn gesloten tussen 0.00 - 06.00 uur.
- Er is een geautomatiseerd betaalsysteem (met uitzondering van het scenario Alles gratis), waardoor volstaan kan worden met minder toezicht en bewaking.

Dit leidt tot het volgende beeld.

Tabel 14. Inzet in fte voor toezicht en bewaking

	Alles betaald en Diff.kwaliteit	Alles gratis en Diff.duur
Noorderstalling	1	2
Stationsplein Oost	5	6
Sijpesteijn	1	2
Stationsplein West	2	2
Knoopkazerne	2	2

Op basis van het prijspeil 2011 en een uurtarief van ■■■ leidt dit een tot een gemiddeld jaarlijks bedrag van circa € 1,8 miljoen voor de scenario's Alles betaald en Differentiatie op kwaliteit. Voor de overige scenario's bedragen de gemiddelde jaarlijkse kosten circa € 2,3 miljoen.

De benodigde inzet is onder meer afhankelijk van de opzet van de stallingen en het aantal ingangen. De opzet en bouwtekeningen zijn, met uitzonderlijk die van Stationsplein West, op het moment van schrijven niet beschikbaar. Dat bemoeilijkt het maken van een kostenraming. Bovenstaande raming is daarom indicatief van aard.

Overhead en bedrijfskosten

De overhead levert indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie. De overhead betreft het geheel van formatie en kosten dat niet direct aan het primaire proces toe te rekenen is, maar hier sturend of ondersteunend aan is. De business case onderscheidt de volgende overheadfuncties:

- Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning.

- Personeel en Organisatie.
- Financiën en Control.
- Informatisering en Automatisering.
- Marketing, communicatie en kwaliteitszorg.
- Juridische Zaken.
- Facilitaire Zaken.

De overhead is in de business case uitgedrukt in een percentage van de kosten van de formatie van het primaire proces (toezicht en bewaking). Het gehanteerde percentage bedraagt 20% (inclusief 5% bedrijfskosten). Het overhead percentage sluit aan bij de ervaringen van de NS met andere stellingen en het overheadpercentage dat Berenschot tegenkomt bij andere sterk uitvoerende organisaties, zoals een fietsparkeerorganisatie ook is.

De gemiddelde jaarlijkse kosten voor overhead en bedrijfskosten zijn (op basis van het prijspeil 2011) gemiddeld circa € 500.000, - bij de scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur en circa € 400.000, - bij de overige scenario's.

Regie

Vanuit de deelnemende organisatie zal een medewerker een regiefunctie vervullen. Hij/zij is contactpersoon richting de fietsparkeerorganisatie. De regiefunctionaris is een soort intermediair tussen de deelnemer en de nieuwe organisatie. Deze vervult een "account management" achtige rol en is als het ware de bestuurlijke antenne bij de deelnemer.

De regiekosten zijn geschat op 0,1 fte per deelnemer op jaarbasis. De jaarlijkse kosten hiervan bedragen in totaal circa € 25.000, - en zijn berekend op basis van het gemiddelde van een gemeentelijke schaal 12 functie. Het betreft kosten die de deelnemers zelf maken en niet zozeer kosten van de nieuwe organisatie. De kosten zijn daarom niet meegenomen in de business case.

Dekking

Voor station Utrecht Centraal worden de komende jaren ruim 22.000 OV-gerelateerde inbandige fietsparkeerplaatsen gerealiseerd verdeeld over vijf locaties. Hiervoor zijn enige jaren geleden bedragen gereserveerd. Het betreft een geormerkt budget ter dekking van de initiële investeringen. In onderstaande tabel is de dekking die momenteel beschikbaar is weergegeven op basis van het prijspeil 2010 (de IBOI index van 2011 is nog niet bekend). In totaal bedraagt het resterende budget circa € 32,7 miljoen, exclusief btw. Er zijn daarnaast tot dusver geen additionele middelen beschikbaar.

Tabel 15. Beschikbare dekking (afgeronde bedragen)

Dekking	Initieel	IBOI	Mutaties	Subtotaal	PEAT	Totaal
Basis	€ 22.000.000	€ 900.000	€ 2.400.000	€ 25.400.000	€ 3.700.000	€ 29.100.000
Bijbestelling	€ 8.100.000	€ 300.000	-€ 3.100.000	€ 5.300.000		€ 5.300.000
Besteed						-€ 1.700.000
Totaal				€ 30.700.000	€ 3.700.000	€ 32.700.000

Toelichting

- De basisbedragen, zoals vastgesteld in 2006, zijn gecorrigeerd voor de periode 2007-2010 en geïndexeerd met een IBOI percentage van 4,39%.
- Daarnaast is bij de basisbedragen rekening gehouden met een 14,59% PEAT (Project Engineering, Administratie en Toezicht). Dit is het percentage dat tussen de gemeente Utrecht en ProRail is overgekomen ter correctie.
- Aangezien de plannen van 2006 gebaseerd waren op een ander stallingsplan (met minder stallingsplekken) is in 2007 een bijbestelling geplaatst. Bij de bijbestelling is de PEAT niet van toepassing. Het gehanteerde IBOI percentage bedraagt 3,94%.
- De bijdrage van de bijbestelling is destijds gebaseerd op het integrale investeringsbedrag, waarbij een verdeling naar rato van het aantal additionele plaatsen heeft plaatsgevonden.
- De mutatie van circa € 2,4 miljoen betreft geen formeel besluit, maar komt voort uit de boekhoudkundige berekening.
- Het bestede bedrag van circa € 1,7 miljoen betreft hoofdzakelijk de kosten van engineering van de vervallen fietsflat.

Opbrengsten

Naast de (eenmalige) investeringsbijdragen zal de nieuwe fietsparkeerorganisatie ook structurele inkomsten verwerven. Hieronder zijn de ramingen weergegeven. Hierbij is ervan uitgegaan dat alle 5 stallingen operationeel zijn. Het betreft afgeronde gemiddelde bedragen per jaar, exclusief btw en op basis van het prijspeil 2011.

Tabel 16. Opbrengsten

	Alles gratis	Diff. Duur	Alles betaald	Diff. Kwaliteit
Bijdrage van gebruikers	€ 0	€ 600.000	€ 5.800.000	€ 3.700.000
Handhaving	€ 400.000	€ 400.000	€ 700.000	€ 700.000
Overige inkomsten	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Totaal	€ 800.000	€ 1.400.000	€ 6.900.000	€ 4.800.000

Bij alle berekeningen is een bandbreedte van toepassing van -10% en +10% ten opzichte van het berekende bedrag.

Bijdrage van gebruikers

De raming van de opbrengsten uit de bijdrage van gebruikers (inkomsten uit de verkoop van dag, maand en jaarkaarten) is gemaakt met behulp van een expertinschatting van de NS. Voor de verschillende scenario's is allereerst een basistarief (per kalenderdag) vastgesteld dat haalbaar lijkt. Dit tarief is opgesteld tegen de achtergrond van de huidige tarieven van stallingen²⁰ en de profielen van de scenario's. Met behulp van een inschatting van de bezetting is vervolgens een raming gemaakt van de te verwachte opbrengsten.

Hieronder een toelichting op de uitwerking van de geschatte jaarlijkse opbrengsten:

- Bij het scenario Alles betaald is voor alle locaties gerekend met een dagtarief van € 0,84 excl. btw (€ 1,00 incl. btw) en een gemiddelde bezetting van 100%. De jaarlijkse opbrengsten zijn in deze variant gemiddeld circa € 5,8 miljoen. Een (minimaal) alternatief binnen dit scenario vormt de variant met een tarief van € 0,20 per dag en een verwachte bezetting van 140%. De jaarlijkse opbrengsten zijn in deze variant gemiddeld circa € 1,6 miljoen. Een ander alternatief vormt de variant met een tarief van € 0,50 en een verwachte bezetting van 115%. De jaarlijkse opbrengsten zijn in deze variant gemiddeld circa € 3,3 miljoen.

²⁰ Het tarief dat de NS nu hanteert per kalenderdag bedraagt € 1,20 incl. btw. Voor de twee gemeentelijke stallingen in het gebied (Hoog Catharijne en Stationsplein) wordt een tarief van € 0,50 incl. btw gehanteerd.

Handhaving

De opbrengsten voor handhaving zijn geraamd door een werkgroep onder regie van de gemeente Utrecht.

De opbrengsten bestaan komen voort uit de verwijderde fietsen die (tegen betaling) kunnen worden opgehaald bij het depot. Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- 50% van de fietsen wordt opgehaald door de eigenaar (ervaringscijfers). Wanneer er een fiets wordt opgehaald, komt de opbrengst voor 3/4 ten goede van de business case. De overige 1/4 verdampt door mogelijke wanbetaling, schadeclaims, en gegrond verklaarde bezwaren.
- 50% van de fietsen wordt niet opgehaald binnen de bewaartermijn van 13 weken. Hiervan wordt 10% verkocht aan een opkoper (volgens tarief raamovereenkomst). De overige 40% - i.v.m. de grote hoeveelheden fietsen- gaat naar de schroot en hiervoor is een oud ijzer prijs toegepast.

De opbrengsten bij de scenario's Alles gratis en Differentiatie op duur worden structureel geraamd op circa € 400.000, -. De kosten voor de scenario's Alles betaald en Differentiatie worden structureel geraamd op circa € 700.000, -. De verklaring voor het verschil is gestoeld op de gedachte dat er meer handhaving nodig is bij een scenario waarbij stallers vanaf dag 1 betalen. De opbrengsten stijgen navenant.

Overige inkomsten

De overige inkomsten bestaat in ieder geval uit de bijdragen uit fietspoints, de bijdrage van ProRail en eventueel ook uit inkomsten uit (commerciële) diensten.

Fietspoints

De NS heeft een overeenkomst voor beheer en huur met de fietspoints. Hiervoor ontvangt zij inkomsten, daarnaast zijn daarmee de personeelskosten gedekt. Op basis van een expertinschatting worden de jaarlijkse opbrengsten geraamd op circa ██████ in de nieuwe situatie voor elk scenario. Het uitgangspunt in de business case is dat elke stalling een fietspoint heeft.

ProRail

ProRail draagt bij in het beheer en onderhoud voor het deel waarvan het Rijk middelen in de investering ter beschikking heeft gesteld. Voor Utrecht is de investering (Projectovereenkomst + bijbestelling 4500 plekken) gebaseerd op een verdeling bewaakt – onbewaakt (maaiveld). In de huidige systematiek betekent dit voor Utrecht: 6800 bewaakte plekken en 15200 onbewaakte plekken. De bedragen zijn momenteel ██████ voor een onbewaakte plek en ██████ voor een bewaakte plek.

De normbedragen zijn gebaseerd op historische cijfers en beogen schoonmaak, energie en onderhoud (dagelijks en constructief onderhoud) te dekken. ProRail heeft deze bedragen afgestemd met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en vraagt op basis van de aantallen assets in het jaarlijkse beheerplan de budgetten hiervoor aan.

Berenschot

De bijdrage komt hiermee uit op circa [REDACTED] per jaar voor alle scenario's (hetgeen minder is dan de kosten die zijn berekend voor energie, schoonmaak en onderhoud in de onderliggende business case). Deze bijdrage kan ProRail jaarlijks ter beschikking stellen vanuit het beheerplan ProRail (indien alle stallingen zijn gerealiseerd). Voor elke andere methode is expliciete toestemming van het Ministerie van IenM nodig.

Commerciële diensten

In deze fase zijn nog geen verdere inspanningen gedaan om met het bedrijfsleven additionele inkomsten vanuit (commerciële) diensten te identificeren. Eventuele inkomsten die hieruit volgen zijn (nog) niet meegenomen in de business case berekeningen.

Fiscale aspecten

Er zijn bij de nieuwe fietsparkeerorganisatie verschillende fiscale aspecten van toepassing.

Ten eerste geldt er een btw plicht bij het in rekening brengen van een vergoeding voor het parkeren van de fiets aan de burger. Indien er voor gekozen wordt samen te werken zonder een nieuwe rechtsvorm op te richten, geldt tevens een btw plicht voor alle diensten die NS, ProRail en de gemeente Utrecht aan elkaar verlenen. Zij dienen dus btw te heffen op alle diensten die door de samenwerkingspartner van hem worden afgenomen. De gemeente Utrecht kan vervolgens voor de bij haar in rekening gebrachte btw een beroep doen op het btw compensatiefonds om de in rekening gebrachte (en betaalde) btw terug te vorderen bij dat fonds. Om ook te zorgen dat de andere partijen geen btw hoeven te betalen te worden nagegaan in hoeverre gebruik zou kunnen worden gemaakt van een vrijstellingsmogelijkheid die het btw-regime kan bieden, denk hierbij aan de koepelvrijstelling, kosten voor gemene rekening of de fiscale eenheid.

Indien er voor gekozen wordt het fietsparkeren in gezamenlijkheid onder te brengen bij een nieuwe rechtsvorm geldt onder bepaalde omstandigheden, de plicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de nieuwe organisatie. Dit geldt indien een vennootschap of coöperatie wordt gekozen, of indien sprake is van een stichting of vereniging die een onderneming in de zin van de Wet op de vennootschapsbelasting bedrijft. Het betreft een belasting over de belastbare winst in een bepaald jaar verminderd met de aftrekbare verliezen. Aldus hoeft die belasting alleen te worden afgedragen indien ook daadwerkelijk winst wordt gemaakt.

Gevoeligheidsanalyse

In de berekeningen in dit rapport is telkens uitgegaan van een gemiddeld bedrag, maar wordt ook een bandbreedte genoemd. Om een inschatting te maken van het effect van deze bandbreedtes is een gevoeligheidsanalyse per scenario uitgevoerd.

In onderstaande tabellen is rekening gehouden met de 10% bandbreedte bij de netto contante waarde berekeningen op basis van een exploitatieperiode van 40 jaar. In de tabellen staan per scenario enerzijds de gemiddelde exploitatiekosten en opbrengsten minus 10% weergegeven en anderzijds de exploitatiekosten en opbrengsten plus 10%. In het meest gunstige geval zijn de exploitatiekosten echter 10% lager dan de gemiddelde berekening en de opbrengsten 10% hoger. Het omgekeerde is eveneens mogelijk met de gehanteerde bandbreedte. Hieronder eveneens de meest ongunstig mogelijk uitkomst en de meest gunstig mogelijke uitkomst per scenario.

Tabel 17. Gevoeligheidsanalyse scenario Alles gratis

	Min 10%	Gemiddeld	Plus 10%
Vastgoedexploitatie	€ 27.600.000	€ 30.700.000	€ 33.800.000
Gebruikerexploitatie	€ 94.800.000	€ 105.300.000	€ 115.800.000
Opbrengsten	€ 16.300.000	€ 18.100.000	€ 19.900.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	- € 106.100.000	- € 117.900.000	- € 129.700.000
Expl. saldo excl. kapitaallasten	- € 91.100.000	- € 101.200.000	- € 111.300.000

	Ongunstig	Gunstig
Vastgoedexploitatie	€ 33.800.000	€ 27.600.000
Gebruikerexploitatie	€ 115.800.000	€ 94.800.000
Opbrengsten	€ 16.300.000	€ 19.900.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	- € 133.300.000	- € 102.500.000

Uit de tabel komt onder meer naar voren dat de NCW in het meest ongunstige geval -/- € 133,3 miljoen bedraagt en in het meest gunstige geval -/- € 102,5 inclusief kapitaallasten. Het berekende gemiddelde is -/- € 117,9 miljoen inclusief kapitaallasten.

Tabel 18. Gevoeligheidsanalyse scenario Differentiatie o.b.v. parkeerduur

	Min 10%	Gemiddeld	Plus 10%
Vastgoedexploitatie	€ 29.300.000	€ 32.500.000	€ 35.800.000
Gebruikerexploitatie	€ 112.200.000	€ 124.700.000	€ 137.200.000
Opbrengsten	€ 28.200.000	€ 31.300.000	€ 34.400.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 113.300.000	-€ 125.900.000	-€ 138.600.000
Expl. saldo excl. kapitaallasten	-€ 96.700.000	-€ 107.400.000	-€ 118.100.000

	Ongunstig	Gunstig
Vastgoedexploitatie	€ 35.800.000	€ 29.300.000
Gebruikerexploitatie	€ 137.200.000	€ 112.200.000
Opbrengsten	€ 28.200.000	€ 34.400.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 144.800.000	-€ 107.100.000

Uit de tabel komt onder meer naar voren dat de NCW in het meest ongunstige geval -/- € 144,8 miljoen bedraagt en in het meest gunstige geval -/- € 107,1 miljoen inclusief kapitaallasten. Het berekende gemiddelde is -/- € 125,9 miljoen inclusief kapitaallasten.

Tabel 19. Gevoeligheidsanalyse scenario Alles betaald

Scenario 1	Min 10%	Gemiddeld	Plus 10%
Vastgoedexploitatie	€ 29.300.000	€ 32.500.000	€ 35.800.000
Gebruikerexploitatie	€ 114.300.000	€ 127.000.000	€ 139.700.000
Opbrengsten	€ 140.900.000	€ 156.600.000	€ 172.300.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 2.700.000	-€ 2.900.000	-€ 3.200.000
Expl. saldo excl. kapitaallasten	€ 14.000.000	€ 15.600.000	€ 17.200.000

	Ongunstig	Gunstig
Vastgoedexploitatie	€ 35.800.000	€ 29.300.000
Gebruikerexploitatie	€ 139.700.000	€ 114.300.000
Opbrengsten	€ 140.900.000	€ 172.300.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 34.600.000	€ 28.700.000

Uit de tabel komt onder meer naar voren dat de NCW in het meest ongunstige geval -/- € 34,6 miljoen bedraagt en in het meest gunstige geval +/- € 28,7 miljoen inclusief kapitaallasten. Het scenario heeft op basis van deze berekeningen de potentie te resulteren in een positief saldo (inclusief kapitaallasten). Het berekende gemiddelde is +/- € 2,9 miljoen inclusief kapitaallasten.

Tabel 20. Gevoeligheidsanalyse scenario Differentiatie o.b.v. kwaliteit

	Min 10%	Gemiddeld	Plus 10%
Vastgoedexploitatie	€ 29.300.000	€ 32.500.000	€ 35.800.000
Gebruikerexploitatie	€ 114.300.000	€ 127.000.000	€ 139.700.000
Opbrengsten ²²	€ 61.300.000	€ 109.000.000	€ 156.600.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 82.300.000	-€ 50.500.000	-€ 18.900.000
Expl. saldo excl. kapitaallasten	-€ 28.800.000	-€ 32.000.000	-€ 35.200.000

	Negatief	Positief
Vastgoedexploitatie	€ 35.800.000	€ 29.300.000
Gebruikerexploitatie	€ 139.700.000	€ 114.300.000
Opbrengsten	€ 61.300.000	€ 156.600.000
Expl. saldo incl. kapitaallasten	-€ 114.200.000	€ 13.000.000

Uit de tabel komt onder meer naar voren dat de NCW in het meest ongunstige geval -/- € 114,2 miljoen bedraagt en in het meest gunstige geval +/- € 13 miljoen inclusief kapitaallasten. Het scenario heeft op basis van deze berekeningen de potentie te resulteren in een positief saldo (inclusief kapitaallasten). Het berekende gemiddelde is -/- € 50,5 miljoen inclusief kapitaallasten.

²² Voor de opbrengsten uit de bijdrage van gebruikers is een afwijkende bandbreedte gehanteerd, zoals in de hoofdstuk tekst uiteengezet. De opbrengsten waarmee is berekend bedragen € 1,6 miljoen, € 5,8 miljoen en € 3,7 miljoen (gemiddeld).

Bijlage 4

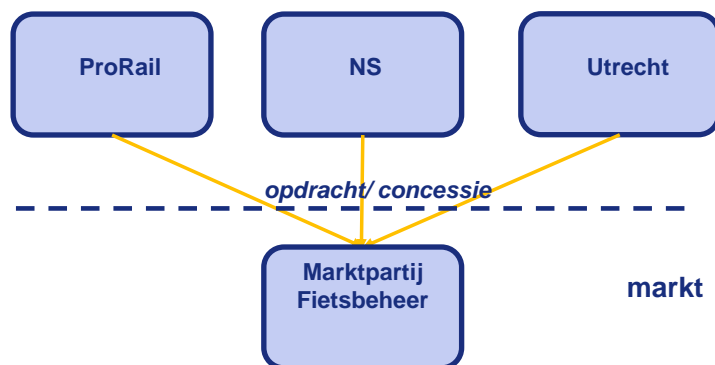
Achtergrondinformatie bestuurlijk juridische vormgeving

- Uitbesteding vs. inbesteding: keuze van hoofdvarianten voor samenwerking
- Modellen voor de hoofdvariant Regieorganisatie
- Aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten
- Verkenning van de juridische aspecten van handhaving binnen en buiten de (gesloten) stallingen

Uitbesteding vs. inbesteding: keuze van hoofdvarianten voor samenwerking

Schets van de hoofdvariant gezamenlijke uitbesteding

In deze variant besteden de drie partijen het beheer van de fietsenstallingen gezamenlijk uit aan (een) marktpartij(en). Overigens is hierbij de vraag welke rol precies toekomt aan ProRail aangezien ProRail strikt genomen geen opdrachtgever is voor het beheer van fietsenstallingen, althans in de huidige situatie geen fietsenstallingen beheert of laat beheeren door marktpartijen. Deze variant ziet er schematisch als volgt uit:



De situatie van gezamenlijke uitbesteding is vergelijkbaar met praktijken van gezamenlijke uitbesteding door publieke partijen op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld een gezamenlijke openbaar vervoer aanbesteding. Kenmerkend hiervoor is dat weliswaar de krachten worden gebundeld om de uitbesteding te realiseren, maar het uiteindelijke resultaat is dat aparte rechtsverhoudingen tussen de opdrachtnemer(s) en ieder van de publieke partijen ontstaan. Dit betekent in het onderhavige geval dat de gemeente en de NS ieder ten behoeve van de eigen stalling(en) een contract sluiten met een marktpartij. Echter door gezamenlijk uit te besteden kunnen partijen voordelen verzekeren op belangrijke punten zoals openingstijden, service levels en kostprijs (schaalvoordelen).

Er zijn in ieder geval twee aparte mogelijkheden voor uitbesteding.

1. Aanbesteding van het integrale beheer aan een bedrijf;
2. Concessie voor exploitatie aan een bedrijf.

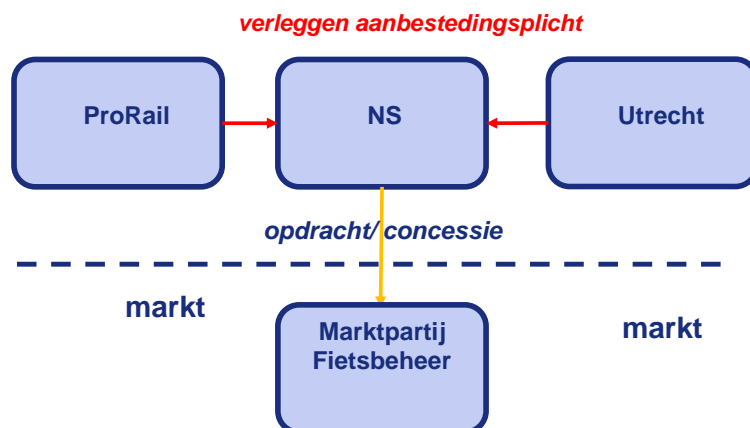
Verder in deze bijlage zijn enkele aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten met betrekking tot de twee vormen opgenomen.

De keuze tussen opdracht of concessie zal voornamelijk moeten worden gebaseerd op de afweging of het opportuun (en haalbaar) is om het exploitatierisico voor de stallingen (gedeeltelijk) bij een marktpartij neer te leggen. Overigens hoeft deze keuze op dit moment in het proces nog niet te worden gemaakt, aangezien zij een verdere uitwerking vormt van de hoofdvariant gezamenlijke uitbesteding.

Schets van de hoofdvariant uitbesteding via Aankoopcentrale

In deze variant besteden de drie partijen het beheer van de fietsenstallingen gezamenlijk uit aan (een) marktpartij(en). Overigens is hierbij de vraag welke rol precies toekomt aan ProRail aangezien ProRail strikt genomen geen opdrachtgever is voor het beheer van fietsenstallingen, althans in de huidige situatie geen fietsenstallingen beheert of laat beheeren door marktpartijen. In tegenstelling tot de eerste hoofdvariant is een van de drie partijen echter namens de twee anderen uitvoerend opdrachtgever. Dat wil zeggen dat die partij alleen de verantwoordelijkheid draagt voor een goed verloop van de uitbesteding en voor het contractbeheer/aansturing van de opdrachtnemer.

De uitvoerende opdrachtgever treedt hierbij op als Aankoopcentrale (zie artikel 1, onder s, Bao). De andere partijen kunnen dan hun aanbestedingsplicht verleggen naar de uitvoerende opdrachtgever. (zie artikel 18 Bao). De werkzaamheden die de uitvoerende opdrachtgever in die hoedanigheid voor de andere partijen verricht kunnen in beginsel aanbestedingsvrij worden verleend. Deze constructie ziet er schematisch als volgt uit:



De situatie van gezamenlijke uitbesteding is vergelijkbaar met praktijken van gezamenlijke uitbesteding door publieke partijen op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld een gezamenlijke openbaar vervoer aanbesteding. Kenmerkend hiervoor is dat weliswaar de krachten worden gebundeld om de uitbesteding te realiseren, maar het uiteindelijke resultaat is dat aparte rechtsverhoudingen tussen de opdrachtnemer(s) en ieder van de publieke partijen ontstaan. In tegenstelling tot de eerste hoofdvariant de gezamenlijke uitbesteding, neemt bij de variant van uitbesteding via een Aankoopcentrale, een van de partijen namens allen de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich en beheert dus ook namens de andere twee organisaties de contracten/ stuurt de opdrachtnemer aan. De keuze tussen gezamenlijke uitbesteding of uitbesteding via de Aankoopcentrale zal voornamelijk afhangen van de vraag of een van de drie partijen zich opwerpt voor die rol.

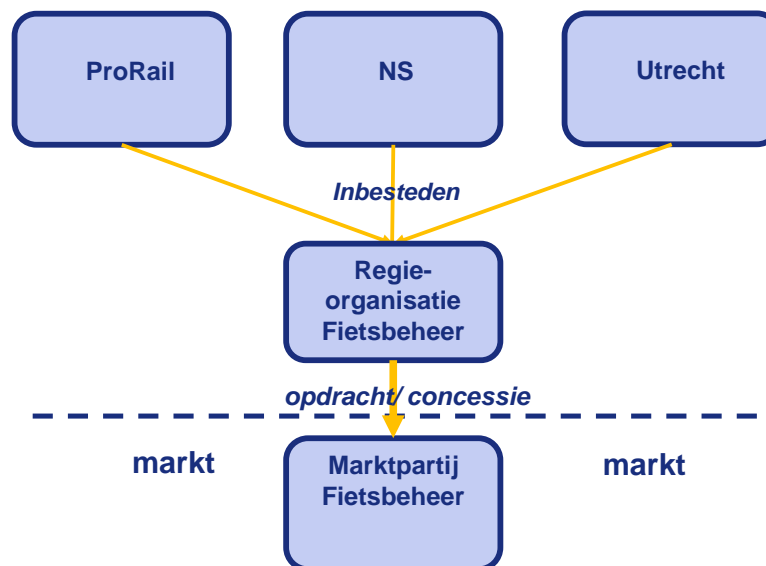
Net als bij de eerste hoofdvariant zijn er twee aparte mogelijkheden voor uitbesteding.

1. Aanbesteding van het integrale beheer aan een bedrijf;
2. Concessie voor exploitatie aan een bedrijf.

Verder in deze bijlage zijn enkele aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten met betrekking tot de twee vormen opgenomen.

Schets van de hoofdvariant Regieorganisatie

In deze variant richten de drie partijen een rechtspersoon op die de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich neemt (in tegenstelling tot de variant uitbesteding via een Aankoopcentrale waar één van de samenwerkingspartners deze rol heeft). De nieuwe rechtspersoon verricht ook werkzaamheden in eigen beheer, maar besteedt ook een deel van de werkzaamheden uit aan de markt (op het moment dat de organisatie alle werkzaamheden zelf uitvoert is sprake van de vierde hoofdvariant). De drie partijen zijn gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever van de nieuwe rechtspersoon. Bij zeggenschap/stemrechten kan hierbij overigens onderscheid worden gemaakt gelet op inbreng en belang. De nieuwe rechtspersoon besteedt op eigen naam en titel alles wat zij niet zelf doet uit aan marktpartijen. Deze constructie ziet er schematisch als volgt uit:



Aangezien de drie partijen aanbestedende diensten zijn moet een aanbestedingsvrije relatie tussen de drie partijen enerzijds en de nieuwe rechtspersoon anderzijds worden gerealiseerd. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, waarvan quasi-inbesteding het meest voor de hand ligt. Door dit te realiseren kunnen aan de op te richten organisatie opdrachten worden verleend als ware het de eigen dienst (in house opdrachten). Voor een toelichting op het quasi-inbesteden zie het onderwerp aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten.

Voor de taken die de organisatie uitbesteedt aan marktpartijen is het van belang haar te toetsen aan de criteria voor de publiekrechtelijke instelling. Immers bij doorslaggevende invloed van aanbestedende diensten is al snel voldaan aan artikel 1, onder q, Bao, daarmee is die organisatie zelf aanbestedingsplichtig. Voor die uitbesteding is er naast de twee aparte mogelijkheden die ook bij de eerste twee hoofdvarianten werden genoemd nog een derde mogelijkheid:

1. Aanbesteding van het integrale beheer aan een bedrijf;
2. Concessie voor exploitatie aan een bedrijf;
3. Aanbesteding van personeel voor het beheer

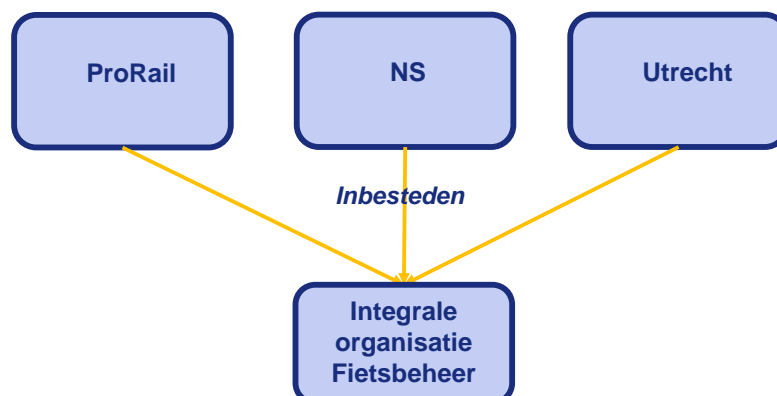
Verder in deze bijlage zijn enkele aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten met betrekking tot de eerste twee mogelijkheden opgenomen.

Mogelijkheid 3 verschilt gelet op het aanbestedingsrecht niet veel van variant 1 (zij het dat wellicht eerder gesproken kan worden van een 2B dienst), maar het verschil is vooral bestuurlijk en praktisch van belang. Bij mogelijkheid 3 is namelijk de Regieorganisatie ook zelf verantwoordelijk voor de uitvoering in de zin dat zij het personeel (dagelijks) aanstuurt.

De keuze voor de variant met een gezamenlijke Regieorganisatie zal vooral afhangen van de afweging of partijen er waarde aan hechten dat er een aparte rechtspersoon is, die naar buiten het gezicht vormt van tussen gezamenlijke en waarin de drie partijen participeren. Door het creëren van een rechtspersoon wordt het ook mogelijk om ten behoeve van het (integrale) fietsparkeren risico's en vermogen af te zonderen, eigen personeel in dienst te nemen en zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te nemen en dus als gezamenlijke organisatie een deel van de activiteiten uit te voeren.

Schets van de hoofdvariant integrale organisatie

In deze variant richten de drie partijen een rechtspersoon op die niet alleen de regie maar ook de integrale fietsparkeertaak voor de drie partijen op zich neemt (in tegenstelling tot de variant gezamenlijke Regieorganisatie waarin de nieuwe rechtspersoon vooral Regieorganisatie is en uitvoering grotendeels uitbesteedt). De drie partijen zijn gezamenlijk eigenaar en opdrachtgever van de nieuwe rechtspersoon. Bij zeggenschap/stemrechten kan hierbij overigens onderscheid worden gemaakt gelet op inbreng en belang. Deze constructie ziet er schematisch als volgt uit:



Aangezien de drie partijen aanbestedende diensten zijn moet een aanbestedingsvrije relatie tussen de drie partijen enerzijds en de nieuwe rechtspersoon anderzijds worden gerealiseerd. Hiervoor zijn er verschillende mogelijkheden, waarvan quasi-inbesteding het meest voor de hand ligt. Hetgeen

verder in deze bijlage bij de aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten over quasi- inbesteding is gezegd, geldt ook hier.

De keuze voor de variant met een gezamenlijke integrale organisatie zal vooral afhangen van de afweging of partijen er waarde aan hechten dat er een aparte rechtspersoon is, die naar buiten het gezicht vormt van tussen gezamenlijke en waarin de drie partijen participeren. Door het creëren van een rechtspersoon wordt het ook mogelijk om ten behoeve van het (integrale) fietsparkeren risico's en vermogen af te zonderen, eigen personeel in dienst te nemen en zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te nemen. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat het verschil tussen hoofdvariant 3 en 4 fluïde is. Immers, men kan er voor kiezen dat de nieuwe rechtspersoon juist heel veel of juist heel weinig taken uitbesteedt. Voor het overzicht kiezen wij er echter voor om een strikte scheiding te hanteren: indien de nieuwe rechtspersoon structureel ervoor kiest om bepaalde taken uit te besteden, althans personeel in te huren op de markt, dan valt dit onder variant 3 (Regieorganisatie). Van de gezamenlijke integrale organisatie is derhalve slechts sprake indien alles door de organisatie zelf wordt gedaan, althans slechts in incidentele en uitzonderlijke gevallen wordt gekozen voor uitbesteding/inhuur.

Afwegingscriteria

Het opdrachtgeversoverleg heeft het voorlopige besluit genomen hoofdvariant 2 en 3 verder uit te willen werken in de strategiefase. Mede ten behoeve daarvan treft u in hierna een vergelijkend overzicht aan van die twee hoofdvarianten.

	Uitbesteding beheer/exploitatie fietsenstallingen	Gedeeltelijke inbesteding exploitatie/beheer
	Aankoopcentrale	Regieorganisatie
handhaving op maaiveld	<ul style="list-style-type: none"> • publiekrechtelijk • taak gemeente, kan onderdeel aanbesteding zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • publiekrechtelijk • taak gemeente, als onderdeel organisatie, dan keuze al dan niet in aparte rechtspersoon
handhaving binnen stalling	privaatrechtelijk	publiekrechtelijk/privaatrechtelijk
gebruikstitel fietsstalling	<ul style="list-style-type: none"> • geen overdracht eigendom; huidige eigendomssituatie blijft in stand • met beheerder wordt exploitatieverhuur/overeenkomst aangegaan 	<ul style="list-style-type: none"> • overdracht eigendom aan organisatie mogelijk indien wenselijk. Indien geen overdracht wenselijk dan gebruiksrecht nieuwe organisatie • met beheerder wordt exploitatieverhuur/overeenkomst aangegaan
eigenaar- en opdrachtgever-schap	<ul style="list-style-type: none"> • gezamenlijk opdrachtgever, NS uitvoerend opdrachtgever; elke organisatie houdt eigen taken en bevoegdheden (eigenaar eigen organisatie) • invloed op geleverde prestaties marktpartij • N.B. rol ProRail in gezamenlijke opdrachtverstrekking 	<ul style="list-style-type: none"> • eigenaar nieuwe organisatie • organisatie voert zelf gedeelte taken uit en is opdrachtgever voor taken die worden uitbesteed. Krijgt daartoe de benodigde taken en verantwoordelijkheden van partijen. • invloed op belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen organisatie
sturing	<ul style="list-style-type: none"> • partijen houden eigen taken en bevoegdheden en sturen daarmee elk zelf op inhoudelijke besluiten en financiële beslissingen • NS schrijft namens partijen aanbesteding uit; dit mondt uit in overeenkomsten met beheerders; NS heeft hiertoe volmacht nodig van andere partijen om namens hen als Aankoopcentrale te opereren. 	<ul style="list-style-type: none"> • partijen vervullen rol in organen rechtspersoon (bestuur/raad van toezicht/aandeelhouder) en kunnen in die hoedanigheid sturen op inhoudelijk beleid en financiële beslissingen; partijen kunnen hierover niet meer elk zelfstandig besluiten. • organisatie vervult rol opdrachtgever en stuurt op uitvoering die zelf ter hand wordt genomen. Partijen kunnen op uitvoering sturen in hun rol van eigenaar.

	Uitbesteding beheer/exploitatie fietsenstallingen	Gedeeltelijke inbesteding exploitatie/beheer
	Aankoopcentrale	Regieorganisatie
	<ul style="list-style-type: none"> overige afspraken tussen partijen, onder meer wat rechten en plichten NS als Aankoopcentrale zijn, worden vastgelegd in overeenkomst. 	
flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> hoge mate flexibiliteit einde samenwerking door beëindigen samenwerkingsovereenkomst en intrekken volmacht partijen wel gebonden aan contracten met beheerders 	<ul style="list-style-type: none"> verminderde flexibiliteit bij beëindiging samenwerking ook opheffen organisatie noodzakelijk met de daarbij komende frictiekosten en eventuele personele uitwerking
risico's	<ul style="list-style-type: none"> financiële aansprakelijkheid voor nakoming contractuele verplichtingen met beheerders alle partijen aansprakelijk en niet slechts Aankoopcentrale, omdat deze namens hen optreedt let op staatssteun/mededingingsrecht 	<ul style="list-style-type: none"> bepaalde aansprakelijkheid partijen ten opzichte van nieuwe organisatie reikwijdte bestuurdersaansprakelijkheid mede afhankelijk van keuze rechtsvorm let op staatssteun/mededingingsrecht
personeel	<ul style="list-style-type: none"> aanbesteding vindt plaats met behulp personeel NS voor taken die worden uitbesteed wordt geen personeel partijen ingezet. 	<ul style="list-style-type: none"> voor de taken die de organisatie zelf uitvoert kan <ul style="list-style-type: none"> gebruik worden gemaakt van personeel van de partijen (opdracht of detachering) of personeel (al dan niet van partijen) komt in dienst van nieuwe organisatie voor taken die worden uitbesteed wordt geen personeel partijen ingezet.
fiscaal	<ul style="list-style-type: none"> in beginsel btw plichtig, onderzocht moet worden of bij transacties tussen samenwerkingspartners beroep kan worden gedaan op kosten voor gemene rekening 	<ul style="list-style-type: none"> in beginsel btw plichtig, onderzocht moet worden of voor alle transacties tussen samenwerkingspartners beroep kan worden gedaan op kosten voor gemene rekening
aanbestedingsrecht	<ul style="list-style-type: none"> regime afhankelijk van opdrachtsom (vermoedelijk openbare Europese aanbesteding), waarbij conform het aanbestedingsrecht de aanbestedingsplicht wordt verlegd naar 	<ul style="list-style-type: none"> aanbestedingsvrije relatie tussen nieuwe organisatie en elk van de partijen met behulp van quasi-inbesteding door de financiering en besturing wordt organisatie zelf ook

Berenschot

	Uitbesteding beheer/exploitatie fietsenstallingen	Gedeeltelijke inbesteding exploitatie/beheer
	Aankoopcentrale	Regieorganisatie
	de partij die als Aankoopcentrale optreedt <ul style="list-style-type: none">• uitbesteding dient plaats te vinden conform wetgeving aanbestedingsrecht	aanbestedende dienst
identiteit	<ul style="list-style-type: none">• identiteit Aankoopcentrale (NS).• partijen treden naar buiten onder vlag Aankoopcentrale (NS)• verder identiteit beheerder waaraan wordt uitbesteed	<ul style="list-style-type: none">• gezamenlijke identiteit met behulp van organisatie• voor taken die worden uitbesteed identiteit beheerder

Berenschot

Modellen voor de hoofdvariant Regieorganisatie

Model A: Besloten vennootschap

Een eerste mogelijkheid is het oprichten van een besloten vennootschap (hierna BV). Hierin kan een deelnemer participeren middels aandelen. Dit maakt de BV een zogenaamd kapitaalvennootschap; wezenlijk voor de positie van de deelnemers in een BV (de aandeelhouders) is dat zij risicodragend kapitaal verschaffen en naar rato daarvan in de winst delen. Het risicodragend kapitaal kan worden ingebracht middels activa die een bepaalde waarde vertegenwoordigen voor de BV (bijvoorbeeld grond of vastgoed). De aansprakelijkheid van de aandeelhouders loopt echter tot de hoogte van de waarde van hun aandelen in de BV. Uitbreiding van het aantal samenwerkingspartners binnen een BV wordt mogelijk door het herverdelen (lees: verkopen) van aandelen onder de samenwerkingspartners, opdat ook de nieuwe samenwerkingspartners aandelen kunnen kopen of het uitgeven van nieuwe aandelen (wat onder bepaalde voorwaarden mogelijk is). NS, ProRail en gemeente Utrecht bezitten de aandelen van deze BV en vormen samen de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Deze AVA is een verplicht orgaan van de BV. De AVA is in feite het hoogste orgaan in de BV. Deze AVA heeft een minimum aantal wettelijk verplichte bevoegdheden, maar kan naar wens ook zwaarder worden opgetuigd. Enkele dwingendrechtelijke bevoegdheden van de AVA zijn in ieder geval: de benoeming, schorsing en het ontslag van bestuurders en commissarissen (voor zover er commissarissen zijn), de vaststelling van de jaarrekening, het recht op inlichtingen, statutenwijziging en ontbinding van de vennootschap. Naast de AVA is ook het bestuur een verplicht orgaan van de BV. Het bestuur kan uiteraard altijd een directeur in dienst nemen. Zoals gezegd benoemt de AVA het bestuur. Dit bestuur kan zowel bestaan uit aandeelhouders als uit derden. Doorgaans bestaat het bestuur uit derden uit een oogpunt van scheiding van 'good governance'.

De BV kent de mogelijkheid een Raad van Commissarissen (RvC) aan te stellen, maar daar wordt hier niet voor gekozen. Enerzijds om de organisatie 'lean and mean' te houden, anderzijds omdat aandeelhouders (NS, ProRail en Utrecht) niet zowel aandeelhouder als RvC kunnen zijn. De RvC zou zodoende uit onafhankelijke personen bestaan, die een deel van de bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering krijgen, waardoor de invloed hiervan afneemt. Een mogelijkheid is om een Raad van Advies in te stellen, waarin bijvoorbeeld de samenwerkingspartners uit private hoek een plaats kunnen krijgen (om aanbestedingsrechtelijke redenen is het niet mogelijk hen een plek in een van de besluitvormende organen van de BV te geven).

Model B: Stichting met RvT

Het kenmerk van een stichting is dat het gaat om een samenwerkingsvorm die geen leden kent. De stichting mag niet tot doel hebben het doen van uitkeringen aan de oprichters of aan degenen die deel uitmaken van de organen van de stichting of aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft, de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Deze uitkeringen mogen ook niet incidenteel plaatsvinden. Dit wil echter niet zeggen dat de stichting geen winst mag maken, slechts uitkering van winst is niet toegestaan.

De bestuurlijke inrichting van een stichting is in grote mate vrij te bepalen. De wet stelt als enige vereiste dat de stichting een bestuur moet hebben. Optionele organen naast het bestuur van de stichting zijn bijvoorbeeld raden van advies, en een raad van toezicht. Aangezien de stichting een ledenverbod kent nemen de (rechts)personen die deel uitmaken van de organen zonder enige last of ruggespraak hun plaats in deze organen in. In dit model nemen de drie samenwerkingspartijen plaats in de Raad van Toezicht (RvT) van de stichting en stellen een onafhankelijk bestuur aan. De RvT houdt toezicht op het bestuur doordat zij deze aanstelt en ontslaat, begroting en jaarrekening vaststelt, investeringen goedkeurt en verdere beleidsmatige beslissingen van majeure aard neemt.

Daarnaast is het mogelijk een Raad van Advies in te stellen, waarin bijvoorbeeld de samenwerkingspartners uit private hoek een plaats kunnen krijgen (om aanbestedingsrechtelijke redenen is het niet mogelijk hen een plek in een van de besluitvormende organen van de stichting te geven).

Model C: Coöperatieve vereniging: leden en deels bestuur

De coöperatieve vereniging kan worden getypeerd als een op winst gerichte organisatie die werkt voor en door haar leden. De coöperatieve vereniging is daarmee een specifieke vorm van vereniging. Voor het overgrote deel is de inrichting en vormgeving van de coöperatieve vereniging gelijk aan die van de vereniging. Er is één groot verschil en dat is dat de coöperatieve vereniging wel winst uit mag keren aan haar leden. Dit maakt het goed mogelijk om een op winst gerichte organisatie (die ook winst aan haar samenwerkingspartners uit wil keren) te leiden in de vorm van een coöperatieve vereniging.

Een coöperatieve vereniging heeft twee verplichte organen: de algemene ledenvergadering (hierna ALV) en het bestuur. Leden kunnen natuurlijke en rechtspersonen zijn. Wie lid kan worden kan door de statuten worden bepaald of door de statuten ter bepaling worden opgedragen aan een orgaan. Leden zijn het constituerende deel van een coöperatieve vereniging. Een coöperatieve vereniging die geen leden meer heeft houdt op te bestaan.

De ALV heeft wettelijk gezien in ieder geval het recht de bestuurders te benoemen, te schorsen en te ontslaan, het vaststellen van jaarrekening en begroting, het deelnemen van ten minste twee leden in een kascommissie (als er geen accountant wordt aangesteld), en alle leden hebben ten minste één stem in de ALV. Een lid betaalt doorgaans jaarlijks een bepaald bedrag aan contributie. Een uitbreiding van de deelnemers vindt plaats door een nieuw lidmaatschap. Dit maakt de deze rechtspersoon voor wat betreft uitbreiding flexibel van aard.

Het bestuur is belast met de bestuurstaak. Doorgaans bestaat het bestuur uit de leden. Onder voorwaarden is het ook mogelijk om niet leden in het bestuur te benoemen. Sommige bestuurstaken kunnen statutair aan andere organen kunnen toegewezen, dus bijvoorbeeld ook aan de ALV. Ook kunnen de statuten bepalen dat bestuurshandelingen aan goedkeuring van andere organen zijn onderworpen of dat andere organen kaders en richtlijnen voor het bestuur mogen opstellen. Deze beperkingen mogen echter niet zover gaan dat de bestuurstaak de facto aan het bestuur worden ontnomen. Tot de bestuurstaken behoort in ieder geval, de boekhouding, het opstellen van een jaarrekening met daarin een winst en verliesrekening; het vertegenwoordigen van de coöperatie naar buiten toe, het voorbereiden van de besluitvorming binnen andere organen. Daarnaast kunnen

de statuten bepalingen bevatten over de taakverdeling binnen het bestuur. Het is echter wel zo dat sommige taken, zoals het bepalen van het algemene financiële beleid, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het bestuur blijven.

In deze variant van de coöperatieve vereniging vormen de drie samenwerkingspartners de ALV. Een coöperatieve vereniging kan deels worden bestuurd door externe bestuurders. In dit model bestaat zodoende een deel van het bestuur uit externe bestuurders aangevuld met ten minste een van de leden in het bestuur. Voor de hand ligt dat (één van) externe bestuurder(s) de organisatie dagelijks aansturen, en de leden-bestuursleden zich met algemene bestuurstaken bezighouden.

Hetgeen in de vorige modellen is gezegd over de Raad van Advies geldt ook voor de coöperatieve vereniging.

Aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten

Aanbestedende diensten en welke regels van toepassing zijn

Het aanbestedingsrecht is van belang, aangezien de drie organisaties allen aanbestedende diensten zijn. De NS en ProRail zijn in beginsel overheidsbedrijven in de zin van artikel 1, onder s, van het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (verder Bass). Overheidsbedrijven zijn conform artikel 1, onder q, Bass, aanbestedende diensten. De gemeente Utrecht is een aanbestedende dienst in de zin van artikel 1, onder r, van het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (verder Bao). Terwijl het Bass de aanbestedingsregels voor de speciale sectoren (nutssectoren) behelst en een implementatie van Richtlijn nr. 2004/17/EG is, behelst het Bao de algemene regels voor de aanbesteding van overheidsopdrachten en betreft het de implementatie van Richtlijn 2004/18/EG.

Het Bao kent anders dan het Bass, het begrip ‘overheidsbedrijf’ niet. Wel kent het Bao, zoals het Bass het begrip publiekrechtelijke instelling (vgl. artikel 1, onder q, Bao en artikel 1 onder r, Bass). Niet uit te sluiten is, dat ‘publiekrechtelijke instelling’ (in de zin van Bao en Bass) en ‘overheidsbedrijf’ (in de zin van het Bass) geen wederzijds uitsluitende begrippen zijn.

Een publiekrechtelijke instelling is een instelling.²³

1. *die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang, niet zijnde van industriële of commerciële aard; en*
1. *die rechtspersoonlijkheid bezit; en*
2. *waarvan*
 - *de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd, of*
 - *het beheer onderworpen is aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling, of*
 - *de leden van het bestuur, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen; de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd (een van drie alternatieven).*

Wil er sprake zijn van een publiekrechtelijke instelling dan moet aan alle drie de voornoemde voorwaarden (punt 1, 2, en 3) zijn voldaan. Daarbij worden er in de derde voorwaarde drie alternatieve mogelijkheden genoemd.

²³ Zie artikel 1 onder q Bao.

Deze alternatieven hebben echter met elkaar gemeen dat zij “elk de sterke afhankelijkheid van een instelling van de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen weerspiegelen.”²⁴

Een overheidsbedrijf wordt gedefinieerd als²⁵ “een bedrijf waarop de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een publiekrechtelijke instelling of een samenwerkingsverband van de hiervoor genoemde overheden of publiekrechtelijke instellingen, rechtstreeks of middellijk een overheersende invloed kan uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de op het bedrijf van toepassing zijnde voorschriften”. Het is dus goed mogelijk dat een overheidsbedrijf dat aan deze criteria voldoet, ook valt aan te merken als publiekrechtelijke instelling. Of dat zo is is echter alleen relevant voor de vraag of een overheidsbedrijf ook gebonden kan zijn aan het Bao. Echter, deze vraag kan ook op een andere manier worden beantwoord.

Bao of Bass

Artikel 8, eerste lid, van het Bass bepaalt, dat het besluit van toepassing is op de overheidsopdrachten die een aanbestedende dienst gunt in het kader van meer dan de activiteiten, genoemd in de artikelen 2 tot en met 7 van het Bass, indien de opdracht in hoofdzaak wordt gegund ten behoeve van het verrichten van de activiteiten, genoemd in de artikelen 2 tot en met 7. In artikel 8, derde lid, Bass staat echter bepaald:

“Wanneer het objectief onmogelijk is om vast te stellen dat de opdracht in hoofdzaak wordt gegund ten behoeve van het verrichten van de activiteiten, genoemd in de artikelen 2 tot en met 7, wordt de opdracht gegund:

- a. overeenkomstig het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten indien de opdracht tevens een overheidsopdracht als bedoeld in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten is;
- b. overeenkomstig onderhavig besluit indien de opdracht niet tevens een overheidsopdracht als bedoeld in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten is.”

Indien een opdracht ook een overheidsopdracht is zoals bedoeld in het Bao, kan een overheidsbedrijf dus ook verplicht zijn het Bao toe te passen.

In de casus van het fietsparkeren is in de verschillende varianten dan wel sprake van gezamenlijke uitbesteding door de drie partijen dan wel door een rechtspersoon waarin de drie partijen doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen. Onzes inziens zijn de artikelen 2-7 van het Bass niet van toepassing op het uitbesteden van activiteiten in het kader van het fietsparkeren, en zeker niet voor zover het de gemeente betreft. Daarom menen wij dat in alle gevallen het Bao zou moeten worden toegepast. In de uiteindelijke uitwerking voor deze casus is het verschil tussen de toepassing van de beide besluiten echter naar alle waarschijnlijkheid beperkt.

²⁴ Zaak C-380/98, University of Cambridge.

²⁵ Zie artikel 1, onder s, Bass.

Overheidsopdracht en concessie

In een concreet geval zou nog moeten worden uitgezocht in hoeverre hierbij sprake is van een opdracht boven het Europese drempelbedrag en/of wellicht sprake is van het verlichte regime voor zogenaamde 2B diensten. Desondanks zijn de algemene EG-beginselen van toepassing. Denk hierbij onder meer aan transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.²⁶ Dit blijkt in toenemende mate uit diverse jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en uitingen van de Europese Commissie. Concreet houdt dit in dat bij iedere overheidsopdracht enige mate van transparantie dan wel concurrentiestelling zou moeten gelden. Onderhandse enkelvoudige gunning zonder enige vorm van concurrentiestelling is daarmee in beginsel niet toegestaan. Er zijn echter uitzonderingen. De aan het EG-Verdrag ontleende normen gelden alleen voor opdrachten die voldoende verband houden met de werking van de interne markt. Dientengevolge is het de verantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst om te beslissen of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd kunnen zijn in een beoogde opdracht (dus of die opdrachten verband houden met de werking van de interne markt).

Voor de tweede mogelijkheid, die van concessieverlening geldt dat deze wordt geregeld in artikel 1, onder m, van het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao). Daarin wordt een concessieovereenkomst voor diensten als volgt gedefinieerd.

“Een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor diensten met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de te verrichten diensten bestaat uit het recht de dienst te exploiteren, al dan niet gecombineerd met een prijs”.

Volgens artikel 16 zijn concessieovereenkomsten voor diensten uitgezonderd van de werking van het Bao. Dat betekent overigens niet dat concessies zonder enige beperking kunnen worden verleend. Wel geldt voor concessies voor diensten artikel 3 van het Bao. Dat betekent dat de aanbestedende dienst bij het verlenen van een concessie voor diensten moet bepalen dat de concessiehouder het beginsel van niet-discriminatie op grond van nationaliteit naleeft wanneer hij overheidsopdrachten voor leveringen gunt in het kader van de uitvoering van de concessie voor diensten.

In het kader van het non discriminatiebeginsel heeft het Hof van Justitie van de EU verder in het arrest *Telaustria*²⁷ geoordeeld ten aanzien van een concessieverlening voor diensten met een waarde boven de drempelwaarde, dat de op de aanbestedende dienst ingevolge het beginsel van non-discriminatie rustende verplichting tot transparantie inhoudt dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst. De Commissie merkt hieromtrent op in het Groenboek over publiek-private samenwerking

²⁶ Zie o.a. Zaak 220/06 *Asociacion Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia t. Administracion del Estado*.

²⁷ HvJ EU, zaak C-324/98, 2000.

en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten van 30 april 2004²⁸ (hierna: het Groenboek PPS), dat de regels die voortvloeien uit de desbetreffende bepalingen in het Verdrag kunnen worden samengevat in de vorm van de volgende verplichtingen:

“Vastlegging van de regels voor de selectie van de private partij, passende bekendmaking van het voornemen om een concessieovereenkomst te sluiten en van de regels waarop de selectie wordt gebaseerd zodat tijdens de gehele procedure de onpartijdigheid kan worden gecontroleerd, daadwerkelijke openstelling voor concurrentie tussen potentieel geïnteresseerde ondernemingen en/of ondernemingen die de taken zouden kunnen uitvoeren, naleving van het beginsel van gelijke behandeling van alle deelnemers tijdens de gehele procedure en gunning op basis van objectieve niet-discriminerende criteria.”²⁹

(Quasi-) Inbesteden

In-houseopdrachten vallen buiten het aanbestedingsrecht. Het gaat dan om opdrachten die van een onderdeel van een organisatie (zijnde een aanbestedende dienst) aan een ander onderdeel van dezelfde organisatie worden verleend (bijvoorbeeld van een gemeente aan haar eigen reproafdeling). In dat geval spreekt men van inbesteden. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) is een modaliteit op de inbestedingsconstructie ontwikkeld³⁰, *het quasi-inbesteden*. Een aanbestedende dienst kan zonder te moeten aanbesteden opdrachten verlenen aan een andere rechtspersoon mits zij voldoet aan bepaalde criteria (*Teckal*-criteria, genoemd naar een van de arresten):

- het overheidsorgaan dat een aanbestedende dienst is, oefent op de betrokken onderscheiden rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten; en
- deze rechtspersoon verricht het merendeel van zijn werkzaamheden ten behoeve van de overheidsinstantie of het collectief van overheidsinstanties die dit lichaam controleert.

Uit de jurisprudentie van het HvJ wordt duidelijk dat aan **het eerste criterium** alleen kan zijn voldaan indien de aanbestedende dienst doorslaggevende invloed kan uitoefenen op de *strategische doelstellingen* en *belangrijke beslissingen* van de andere rechtspersoon. Daarom verzet dit criterium zich volgens de jurisprudentie ook tegen aandelen van private partijen (lees: geen aanbestedende diensten) in de desbetreffende rechtspersoon, hoe klein dat aandeel ook is.³¹

²⁸ COM(2004) 327 definitief.

²⁹ Groenboek PPS, blz. 12.

³⁰ HvJ EG, zaken C-107/98 Teckal, 18 november 1999, C-458/03 Parking Brixen, 13 oktober 2005 en C-340/04 AGESP, 11 mei 2006, C-295/05 Asemfo t. Tragsa, 19 april 2007. Zie ook A.C.T.M. Martin en F.H.K. Theissen, Inbesteden en samenwerking tussen overheden, NJB (82) 2007, Nr. 39, p. 2489-2494.

³¹ Zie hiervoor HvJ, C-340/04 AGESP, 11 mei 2006.

Er is enige discussie in hoeverre indirecte invloed voldoende is om aan het criterium van doorslaggevende invloed te voldoen. De jurisprudentie maakt ook duidelijk dat in het geval dat meerdere aanbestedende diensten inbesteden bij dezelfde rechtspersoon, beslissingen bij gewone meerderheid van stemmen toereikend zijn voor de doorslaggevende invloed, aldus het Hof van Justitie in het Coditel-arrest.³²

Het tweede criterium betekent dat de betrokken rechtspersoon alleen een marginaal deel van zijn activiteiten voor derden mag verrichten. Onder derden dient in dit geval te worden verstaan elke private partij en elke publieke partij die geen controle en toezicht uitoefent op de rechtspersoon. Uit jurisprudentie valt (voorzichtig) af te leiden dat activiteiten voor derden van ongeveer 10% zijn toegestaan.³³ Het verdient voorkeur om in het statuut dat betrekking heeft op de rechtspersoon de omvang van activiteiten voor derden te limiteren.

De drie samenwerkingspartners kunnen dus gemeenschappelijke beheerstaken onderbrengen in een nieuwe organisatie die aan de *Teckal*-criteria voldoet. De organisatie kan dan aanbestedingsvrij diensten verlenen aan de drie partijen. Bepaalde activiteiten die tegenwoordig binnen de drie samenwerkende organisaties plaatsvinden zouden dan ook kunnen worden ondergebracht in de nieuwe organisatie.

Volledigheidshalve merken wij op dat artikel 20 van het Bass een bepaling bevat die het uitbesteden van activiteiten aan verbonden ondernemingen reguleert. Die bepaling komt in sterke mate overeen met hetgeen in de jurisprudentie onder de noemer (quasi-) inbesteden voor de algemene richtlijn (dus ook het Bao) is ontwikkeld.

³² Zie HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07(Coditel).

³³ Zie HvJ, C-295/05 Asemfo t. Tragsa, 19 april 2007.

Verkenning van de juridische aspecten van handhaving binnen en buiten de (gesloten) stallingen³⁴

Inleiding

In het kader van dit project is zowel de wijze van handhaving op maaiveld als 'handhaving' in de stallingen van belang. Uitgangspunt is dat beide aspecten deel uit gaan maken van het door partijen gezamenlijk te realiseren integrale fietsparkeren.

In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk van de handhaving juridisch verkend, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen handhaving op maaiveld en 'handhaving' in de stallingen. De tweede paragraaf besteedt aandacht aan de handhaving op maaiveld, waar publiekrechtelijke handhaving het uitgangspunt vormt. De derde paragraaf staat stil bij de mogelijkheden voor 'handhaving' binnen de stallingen op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen beheerder en gebruikers. In de vierde en vijfde paragraaf wordt stilgestaan bij enkele praktische aandachtspunten, namelijk de omzetbelasting en de houdbaarheid van twee sterk uiteenlopende regimes op maaiveld en in de stallingen. In de laatste paragraaf wordt een conclusie geformuleerd.

Handhaving op het maaiveld

Het maaiveld behoort tot de openbare ruimte. In beginsel dient hier dus publiekrechtelijk te worden opgetreden. In deze paragraaf worden de kaders voor handhaving op het maaiveld verkend. In de eerste sub-paragraaf zijn de regels voor publiekrechtelijke handhaving aan de orde. In de tweede en derde sub-paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag of ook privaatrechtelijke handhaving mogelijk is. Ten slotte wordt in de vierde sub-paragraaf de mogelijkheid verkend van publiekrechtelijke uitvoering door private partijen.

Publiekrechtelijke handhaving op het maaiveld

Tot verwijdering van een fout geplaatste fiets kan worden overgegaan op basis van een schriftelijk besluit door een daartoe adequaat gemandateerde met een begunstigingstermijn, ook al is de rechthebbende niet bekend. Dit valt aan te duiden als '**normale**' **bestuursdwang** (art. 5:24 Awb). Staat de fiets echt in de weg, dan mag **spoedeisende bestuursdwang** zonder begunstigingstermijn worden toegepast. Het betreffende besluit moet op schrift worden gesteld (art. 5:31, eerste lid, Awb). Staat de fiets heel erg in de weg of zo dat het ook gevaarlijk wordt, dan mag **super-spoedeisende bestuursdwang** worden toegepast zonder voorafgaand schriftelijk besluit; dan moet het besluit achteraf 'zo spoedig mogelijk' worden opgesteld en bekendgemaakt (art. 5:31, tweede lid, Awb). In de eerste sub-paragraaf worden de uitgangspunten hiervoor besproken. In de tekst hieronder wordt op verschillende plaatsen verwezen naar de oude wetteksten van de Awb hieromtrent, waarin ook de spoedeisende en super-spoedeisende bestuursdwang in artikel 5:24 waren geregeld.

³⁴ Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek van Laurens Venneman (stagiair bij Berenschot), dat ten behoeve van dit project werd verricht.

Wanneer is sprake van spoedeisendheid en super-spoedeisendheid

Het vraagstuk van spoedeisendheid en super-spoedeisendheid is veelvuldig in de jurisprudentie behandeld. In de zaak *'Amsterdamse fiets'*³⁵ ging het om de aan een bouwhek vastgezette fiets. Er was sprake van een overtreding van de APV die verbiedt een fiets op zodanige wijze op een voetpad of trottoir te parkeren, dat "daardoor de doorgang wordt gehinderd of belemmerd". Er was volgens de ABRvS gezien "het intensieve gebruik dat door voetgangers van het Stationsplein wordt gemaakt, de daarop plaatsvindende bouwwerkzaamheden en de verwachting dat de plaatsing van de fiets het onjuist plaatsen van andere fietsen uitlokt sprake van de vereiste spoed bij de verwijdering van de fiets". De Afdeling keurde goed dat op grond van artikel 5:24, vijfde lid, Awb (oud) af werd gezien van het geven van een begunstigingstermijn.

In de zaak *'Amersfoortse fiets'*³⁶ stond niet spoed maar superspoed centraal. Wegens superspoed werd onmiddellijk opgetreden, en werd de beslissing pas achteraf op schrift gesteld en bekendgemaakt. Onduidelijk is waarom hier niet is volstaan met toepassing van gewone spoed. De Afdeling accepteerde echter de toepassing van 'superspoed'.

In de zaak *'Groninger fiets'*³⁷ stond ook superspoed centraal. De Afdeling overwoog: 'Het college heeft, nu het besluit om bestuursdwang toe te passen eerst na het verwijderen van de fiets op schrift is gesteld, toepassing gegeven aan artikel 5:24, zesde lid (oud), van de Awb.' In een noot bij dit arrest³⁸ wordt echter de vraag opgeworpen of de betreffende ambtenaren zich überhaupt bewust waren van de toepassing van super- spoedeisende bestuursdwang, dan wel dat de Afdeling deze bevoegdheidsuitoefening voor hen achteraf heeft geconstrueerd: omdat er niets van tevoren op papier was gezet, moest het wel 'superspoed' zijn.

In een recente uitspraak inzake het Nijmeegse beleid haalt de Raad van State de teugels weer aan³⁹. B&W van Nijmegen voerden het beleid om overtreders 15 minuten begunstigingstermijn te geven. Een dergelijke termijn heeft iets fictiefs: iemand die zijn fiets bij het station stalt, komt doorgaans niet binnen 15 minuten terug. Na die 15 minuten kan de (feitelijke) bestuursdwang worden toegepast, het fietsslot eventueel doorgeknipt, de fiets in een vrachtwagen geladen en afgevoerd naar een depot. Vervolgens wordt de beslissing tot toepassing van bestuursdwang op schrift gesteld, en bekendgemaakt als de overtreder zich meldt. Vast stond dat de fietser zijn fiets in een loze ruimte tussen fietsklemmen en de omheining van de stalling had geplaatst. Hierdoor werd echter naar het oordeel van de Raad van State de vrije doorgang in de stalling niet belemmerd en de fiets veroorzaakte geen bijzonder gevaar. Wel werd door het college aangevoerd dat anderen hinder konden ondervinden bij het plaatsen of verwijderen van hun fiets en dat een foutief

³⁵ ABRvS 9 februari 2005, LJN AS5483, AB 2005/226 m.nt. R.S. Wertheim, Gst. 2005/153, 7237 m.nt. L.J.J. Rogier.

³⁶ ABRvS 24 oktober 2007, LJN BB6346, AB 2008/74 m.nt. F.R.Vermeer, Gst. 2008/54, 7295 m.nt. J.M.H.F. Teunissen).

³⁷ ABRvS 6 februari 2008, LJN BC3602, AB 2008/173 m.nt. F.R. Vermeer.

³⁸ F.R. Vermeer, Gst. 2008/54.

³⁹ ABRvS, 12 mei 2010, nr. 200908219/1/H3; LJN BM4174, Gst. 2010, 91.

geplaatste fiets voor anderen aanleiding kan zijn om hun fiets ook buiten de daarvoor aangewezen ruimte te plaatsen. Die omstandigheden op zich maakten de situatie echter naar oordeel van de RvS niet zo spoedeisend, dat het college toepassing mocht geven aan artikel 5:24, zesde lid, van de Awb (oud). Ook de mogelijke overtreding van artikel 2.4.11-a van de APV door anderen maakte niet dat toepassing van die bepaling gerechtvaardigd was. Daarnaast duidt de omstandigheid dat het college een termijn heeft gegund om de overtreding ongedaan te maken, evenmin op een situatie die ingrijpen zonder de beslissing daartoe op schrift te stellen noodzakelijk maakte. De fietser werd dus in het gelijk gesteld.

Mogelijk speelt bij het toelaatbare regime ook een rol in hoeverre de gemeente zorg heeft gedragen voor de aanwezigheid van 'legale' stallingsplaatsen. Die vraag werd onder meer opgeworpen in de *Groninger fiets* zaak. Weliswaar achtte de RvS de stelling van de fietser, dat er niet genoeg legale stallingsplaatsen zijn niet bewezen, maar het argument werd niet op principiële gronden terzijde geschoven. Dit betekent dat die afweging wel degelijk van belang kan zijn.

Bestuursdwang zonder besluit?

Een opmerkelijke uitspraak die in dit kader niet mag ontbreken is een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 1 juli 2003.⁴⁰ In deze zaak was een fiets door de inspecteur van de gemeente zonder voorafgaande schriftelijke beslissing weggehaald. Toen de rechtmatige eigenaar de fiets kwam ophalen werd een schriftelijk proces-verbaal opgemaakt. Hiertegen kwam de eigenaar in bezwaar. De rechtbank oordeelde echter, dat het weghalen als zodanig een niet schriftelijke beslissing was om bestuursdwang toe te passen als bedoeld in artikel 4: 21 Awb (oud). Aangezien het ging om een niet schriftelijke beslissing, was niet voldaan aan de voorwaarden van 1:3 Awb en was er dus geen besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar openstaat. De rechtbank suggereerde dan ook dat de eigenaar beter een onrechtmatige daadsactie tegen de gemeente kon instellen. De annotator plaatst echter grote twijfels bij de juistheid van deze beslissing. Bij het verwijderen van fietsen die zijn geplaatst in strijd met de bepalingen uit de APV kan gesproken worden van de onverwijld toepassing van bestuursdwang (zonder dat een overtreder vooraf is aangeschreven). De rechtbank onderschrijft dit door te overwegen dat de beslissing om de fiets te verwijderen en mee te nemen naar een bewaarplaats moet worden gezien als een niet-schriftelijke beslissing tot toepassing van bestuursdwang. De logische vervolgstap zou dan volgens de annotator zijn geweest te concluderen dat het proces-verbaal — hoewel het niet voldoet aan alle vereisten uit art. 5:24 Awb — aan is te merken als 'opschriftstelling'. Genoemd arrest is bovendien echter gewezen voordat de bepalingen in de Awb omtrent bestuursdwang werden aangepast. Los van de vraag of de uitspraak destijds houdbaar was (er is geen beroep ingesteld) is het dus zeer de vraag of dit arrest onder het huidige regime betekenis heeft.

⁴⁰ Rb. Den Haag 1 juli 2003, Gst. 2003/166, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

Privaatrechtelijke handhaving in de openbare ruimte en onttrekken van terreinen aan de openbare ruimte

Dikwijls wordt geprobeerd om onder de (soms als beperkend ervaren) kaders voor publiekrechtelijke handhaving uit te komen door een gebied te onttrekken aan de openbare ruimte en/of door in de openbare ruimte privaatrechtelijk op te treden.

In de zaak *'Parkeereexploitatie/Amsterdam'*⁴¹ had de gemeente Amsterdam, kort gezegd, een poging gedaan het parkeerterrein van het concertgebouw aan het publieke domein te onttrekken. Dit onder andere door het parkeerterrein af te sluiten en het te voorzien van een slagboomsysteem. De overeenkomst (tot privaatrechtelijke handhaving van het parkeerbeleid) die werd gesloten met de parkeereexploitatie werd door de Hoge Raad echter nietig verklaard. Door het afsluiten van een in oorsprong publiek toegankelijk terrein, werd op een terrein met een openbare bestemming een ongeoorloofde beperking aangebracht.

Of er in de openbare ruimte privaatrechtelijk gehandhaafd mag worden hangt onder meer af van de vraag of er in de openbare ruimte sprake is van gewoon- of bijzonder gebruik. Bij gewoon gebruik van de openbare bestemming zijn privaatrechtelijke beperkingen op grond van het eigendomsrecht sowieso niet toegestaan. Een voorbeeld van normaal gebruik is gebruikmaking van een weg op grond van art 14 Wegenwet. Als een weg voor normaal algemeen gebruik is, moeten mensen ook de gelegenheid hebben om op de weg te kunnen komen of ervan af te gaan doormiddel van (toestemming krijgen tot het aanleggen van) een oprit of een parkeerplaats. Hier mogen op grond van het eigendomsrecht van de gemeente in beginsel geen beperkingen aan gesteld worden.

F.J.H Hovens stelt⁴², in deze lijn, dat ten aanzien van contracteren in de openbare ruimte (grond met een openbare functie) het gemeenten in het algemeen vrij staat om te contracteren over grond met een openbare functie. Dit is slechts principieel anders indien gecontracteerd wordt over de *openbare weg* en in dat verband afbreuk gedaan wordt aan de openbare bestemming. Alleen bij openbare wegen gelden namelijk wettelijke bepalingen tot behoud van de openbare status. Wanneer de openbaarheid van de weg in acht wordt genomen, bestaat tegen contracteren geen bezwaar.

In sommige gevallen willen gemeenten *naast* het publiekrecht ook het privaatrecht gebruiken om effectiever te kunnen handhaven.⁴³ Mogelijkheden zijn onder meer:

- Beroep op inbreuk van het eigendomsrecht.

⁴¹ HR: 7 april 2000, AB 2000, 438 (Parkeereexploitatie Amsterdam).

⁴² Uit E.W.J. de Groot e.a. *Bouwwrecht, Contracteren over ruimtegebruik en publiekrechtelijke bevoegdheden; wat kan en wat niet kan*, BR 2003. P.649 e.v.

⁴³ Ontleend aan: VNG: *De doorkruisingsleer in perspectief*, Den Haag: Excelsior. 2010; zie: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2010/20100401_De_doorkruisingsleer_in_perspectief_www.pdf. In het bijzonder hoofdstuk 3.

- Acties uit onrechtmatige daad.
- Beroep op contractbreuk (uiteraard pas nadat een contractuele relatie met een burger tot stand is gekomen).

Hierbij moet echter rekening worden gehouden met onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht. Meer hierover in de volgende sub-paragraaf.

In het arrest Heerde/Goudsmit⁴⁴ is bepaald dat het beroep van een overheid op haar eigendomsrechtslecht onaanvaardbare doorkruising van publiekrecht oplevert, indien in een bijzondere wettelijke regeling in specifieke bescherming van de burger is voorzien, dan wel uit de wet of de wetgeschiedenis moet worden afgeleid dat gebruik van privaatrecht is uitgesloten.

Uit het arrest 'Amsterdam/Geschiere'⁴⁵, volgt onder meer dat nadat reeds op publiekrechtelijke grondslag een vergunning is afgegeven voor straathandel, het college niet meer op privaatrechtelijke grondslag toestemming voor het gebruik van gemeentegrond kan weigeren. Een dergelijke weigering levert misbruik van bevoegdheid op, tenzij sprake is van zo zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen dat gebruik, dat niet gezegd kan worden dat de gemeente wegens onevenredigheid tussen haar belang bij weigering en het belang van verweerder, niet tot die weigering heeft kunnen komen.

Invordering van de kosten van bestuursdwang en invordering van verbeurde dwangsommen kan overigens zowel langs publiekrechtelijke (dwangbevel) als privaatrechtelijke (dagvaarding) weg plaatsvinden. Het nieuwe regime van de Awb met de kostenbeschikking en de invorderingsbeschikking maken dit niet anders.

Grenzen aan privaatrecht (I): De tweewegenleer en doorkruisingsleer

Zoals eerder vermeld kan een overheid in beginsel privaatrechtelijk optreden. Hieraan zijn echter grenzen gesteld, indien daarmee het publiekrecht op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.

De leerstukken van de tweewegenleer en de doorkruisingsleer houden verband met het categorisch onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. De overheid treedt in beginsel op doormiddel van publiekrecht, of meer specifiek het bestuursrecht. Echter, publiekrechtelijke rechtspersonen zoals gemeenten kunnen ook deelnemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer, waaronder het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Als een bestuursorgaan handhavend wilde optreden had hij tot 1990 in veel gevallen de mogelijkheid te kiezen tussen toepassing van privat- of bestuursrecht. Met het *Windmill*-arrest⁴⁶ heeft de HR deze keuzevrijheid beperkt en zodoende vorm gegeven aan de doorkruisingsleer. Dit arrest is te beschouwen als het standaardarrest. Maar ook enige varianten en aanvullingen op dit arrest zullen besproken worden. In het arrest *Windmill* is de volgende vraag beantwoord.

⁴⁴ HR: 7 mei 2004 AB 2004, 247 (Heerde/Goudsmit).

⁴⁵ HR 5 juni 2009, AB 2009, 327 (Amsterdam/ Geschiere).

⁴⁶ HR: 26 januari 1991, NJ 1991, 393, (Windmill).

Mag de overheid die bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden toegekend heeft gekregen, die belangen ook behartigen door gebruik te maken van hem krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden, of dient hij hiervoor gebruik te maken van publiekrechtelijke bevoegdheden?

Om na te gaan of er sprake is van onaanvaardbare doorkruising dienen onderstaande stappen gevolgd te worden.

- Stap 1. Voorziet de betrokken regeling in een antwoord of privaatrecht mag worden toegepast?
- Stap 2. Zo nee, doorkruist het privaatrecht niet de regeling op onaanvaardbare wijze?
- Toetsingskenmerken:
- inhoud en strekking van de regeling (arrest *Brandweerkosten*⁴⁷).
 - bescherming van burgers (alleen in combinatie met punt c)
 - kan met toepassing van publiekrecht hetzelfde resultaat worden bereikt als het geval is met privaatrecht? Als dit mogelijk is, is er in beginsel geen plaats voor toepassing van privaatrecht (*Staat/Magnus*⁴⁸).

Sinds de wijzing van arrest *Windmill* zijn de mogelijkheden van de overheid om privaatrechtelijk sancties op te leggen ter behartiging van haar publieke taak beperkter geworden⁴⁹. Om te bepalen of de overheid beleidsgericht gebruik mag maken van privaatrecht, dient nagegaan te worden of de betrokken wet zelf een grondslag voor verhaal biedt. Indien dit niet het geval is, dient bekeken te worden of het gebruik van privaatrecht de betrokken regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan de inhoud en strekking van de regeling, de wijze waarop de belangen van de burgers door de beoogde regeling zijn beschermd⁵⁰, en of door toepassing van publiekrecht niet eenzelfde resultaat behaald kan worden⁵¹.

⁴⁷ HR 11 december 1992, AB 1993, 301 (*Brandweerkosten*).

⁴⁸ HR 22 oktober 1993, AB 1994 (*Staat/ Magnus*).

⁴⁹ M.W. Scheltema e.a., *Gemeenschappelijk recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 394 e.v.

⁵⁰ HR 11 december 1992, AB 1993, 301 (*Brandweerkosten*).

⁵¹ HR 22 oktober 1993, AB 1994 (*Staat/ Magnus*).

Publiekrechtelijke handhaving door private partijen: mandaat aan niet ondergeschikten

Publiekrechtelijke handhaving betekent overigens niet, dat de handhaving ook door ambtenaren van de gemeente hoeft te geschieden. Het gaat dan om de mogelijkheid van mandaat aan niet-ondergeschikten ex artikel 10:4 Awb. Dit wil zeggen dat het mandaat wordt verleend aan iemand die niet hiërarchisch ondergeschikt is aan het college, bijvoorbeeld een werknemer of opdrachtnemer van de organisatie die de stallingen beheert. In een dergelijk geval kan het college of een ambtenaar van de gemeente uit hoofde van hiërarchische bovengeschiktheid geen (ambtelijke) instructies aan de gemandateerde geven. Er resteert dan alleen de specifieke bevoegdheid om op grond van artikel 10:6 Awb instructies te geven aan de gemandateerde.

Mandaat aan een niet-ondergeschikte is alleen mogelijk als de niet-ondergeschikte (en zijn leidinggevende) ermee instemt of als een wettelijk voorschrift voorziet in de verlening van mandaat aan niet-ondergeschikten (artikel 10:4 Awb).

Wel moet worden afgewogen of de bevoegdheid zich in concreto tegen mandaatverlening verzet (zie artikel 10:3, eerste lid Awb)

Alhoewel de rechtspraak geen eenduidig beeld laat zien is er reden om aan te nemen dat het beslissen op bezwaar (in beginsel) niet aan een niet-ondergeschikte mag worden gemandateerd.⁵²

Handhaving in de stallingen

Partijen hebben er een voorkeur voor, dat binnen de stallingen sprake is van een privaatrechtelijk regime dat stoelt op een contract aan te gaan tussen de beheerder en de klant. Dit zou betekenen dat er tegen foutief en/of te lang gestalde fietsen privaatrechtelijk kan worden opgetreden.

Daarbij geldt in beginsel ook dat de beheerder een privaatrechtelijke rechtspersoon is die ofwel eigenaar is van de stalling oftewel op basis van een contractuele relatie met o.m. de gemeente de stallingen beheert. Bovendien is de kans aanwezig dat de gemeente in een dergelijke rechtspersoon doorslaggevende invloed heeft (zie verder hoofdstuk 2).

Concreet moeten ten aanzien van de handhaving in de fietsenstallingen de volgende vragen worden beantwoord:

- Is een privaatrechtelijk regime in de stallingen in beginsel toelaatbaar omdat de stallingen geen deel uitmaken van de openbare ruimte?
- Is op de toelaatbaarheid van privaatrechtelijke handhaving van invloed of dit geschiedt door een privaatrechtelijke rechtspersoon en welke betekenis heeft hierbij de relatie tussen de gemeente en die rechtspersoon?

⁵² Alhoewel de rechtspraak niet altijd een even consistent beeld lijkt te geven, dient de bestuurlijke heroverweging in de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan plaats te vinden. Zie hiervoor o.a. CRvB 21 maart 2002, Gst. 2002, 7171, nr. 5, ABRvS 5 januari 2005, Gst. 2005, 7228, nr. 64, ABRvS 22 juni 2005, Gst. 2005, 7235, nr. 131, ABRvS 12 juli 2006, AB 2008, 63, ABRvS 4 april 2007, AB 2007, 196 en ABRvS 26 maart 2008, LJN: BC 7621.

- Welke uitgangspunten, randvoorwaarden en zorgvuldigheidsnormen moeten bij privaatrechtelijke handhaving in acht worden genomen en in hoeverre is hier de eventuele doorwerking van publiekrechtelijke normen (waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) van belang?

Deze vragen worden onder meer beantwoord aan de hand van jurisprudentie ten aanzien van:

- Het onttrekken van terreinen aan de openbare ruimte.
- Tweewegenleer en doorkruisingsleer (toelaatbaarheid van het gebruik van privaatrecht door de overheid).
- Publieke taak-jurisprudentie (privaatrechtelijke rechtspersonen die tot overheid worden gerekend).
- Doorwerking van publiekrecht bij privaatrechtelijk optreden.
- Privaatrechtelijke zorgvuldigheidslasterstukken.

Maken de stallingen deel uit van de openbare ruimte?

Zoals hiervoor reeds vermeld gelden voor het onttrekken van terreinen aan de openbare ruimte bijzondere regels. Bij ondergrondse stallingen of stallingen binnen gesloten gebouwen is echter minder snel sprake van openbare ruimte, dan bij stallingen die bestaan uit een stuk openbare weg.

Echter ook indien de stallingen wel tot de openbare ruimte worden gerekend, betekent dit niet dat een privaatrechtelijk regime uitgesloten is, mits het gaat om bijzonder gebruik. In het arrest 'Sail/Amsterdam'⁵³ was de vraag aan de orde of de gemeente Amsterdam de toegang tot de IJ-haven privaatrechtelijk kon beperken althans die bevoegdheid ook contractueel kon overdragen aan een private partij. In casu was sprake van bijzonder gebruik en niet van openbaar gebruik. De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat het de gemeente in beginsel vrij stond toegangsgeld via de privaatrechtelijke weg te innen en daarmee de vrije toegang te beperken. De rechtbank achtte dit toelaatbaar mede omdat het vergunningsstelsel geen mogelijkheid biedt om toegangsgelden voor de haven te vragen. Die bevoegdheid kon dan ook contractueel aan de beherende stichting worden overgedragen.

Naar analogie kan dan voor het fietsparkeren het volgende worden gesteld: ook al zouden de fietsenstallingen tot de openbare ruimte moeten worden gerekend, dan is het niet uitgesloten dat op privaatrechtelijke weg toegangsgelden worden geïnd en dat die bevoegdheid contractueel wordt overgedragen aan een privaatrechtelijke partij. Vereist is dan wel dat er sprake is van bijzonder in plaats van gewoon gebruik, maar dat is wel waarschijnlijk bij ondergrondse of gesloten stallingen.

In beginsel geldt dus binnen de nieuwe stallingen een privaatrechtelijk regime. Elke gebruiker gaat dus een privaatrechtelijke contractuele relatie aan met de beheerder van de stallingen. Op basis van die contractuele relatie kan dan ook worden gehandhaafd. Echter ook bij de toepassing van privaatrecht door privaatrechtelijke rechtspersonen gelden grenzen indien de betreffende

⁵³ Rb: 19 april 1990 AB1990, 507 (Sail Amsterdam).

rechtspersonen een bijzondere relatie hebben met een overheid. Wij bespreken hier achtereenvolgens:

- de publieke taak-jurisprudentie.
- de doorwerking van publiekrecht bij privaatrechtelijke rechtspersonen.

Grenzen aan privaatrechtelijk optreden (II): Publieke-taakjurisprudentie

Overheden willen soms voor de uitvoering van bepaalde activiteiten liever niet gebonden zijn aan de (voor die gevallen als rigide ondervonden) normen van de Algemene wet bestuursrecht. In de jurisprudentie komen dan ook gevallen naar voren, waar de betrokken overheid/bestuursorgaan om die reden een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft opgericht. De publieke-taak jurisprudentie heeft dan ook betrekking op de vraag of er, vanwege de publieke taak die in het geding is, sprake is van een bestuursorgaan dat de Awb in acht moet nemen.

Arrest Sillicose⁵⁴

In het bekende arrest *stichting Sillicose* oordeelde de Afdeling dat de stichting die uitkeringen aan oud-mijnwerkers die aan stoflongen leden verstrekt, aangemerkt moest worden als bestuursorgaan, en derhalve de Awb onverkort van toepassing was omdat het ging om (a) een (privaatrechtelijke) stichting die een doorgafluk vormt tussen overheid en burger, (b) de overheid het geld verschaft waarmee de uitkeringen of subsidies verstrekt worden, en (c) de overheid de criteria bepaald die tot verstrekking van het geld kunnen leiden.

Het Sillicose arrest maakt dus duidelijk dat hoewel dit bij de oprichting niet is beoogd, een privaatrechtelijke rechtspersoon uiteindelijk moet worden aangemerkt als bestuursorgaan dat besluiten neemt in de zin van de Awb, gelet op de aard van de taak, althans het karakter van de beslissingen.

Arrest Argonaut BV⁵⁵

Bij de Argonaut zaken wordt een statusbesluit verkregen, waarmee in aanmerkingen gekomen kan worden voor een vergoeding voor gehandicaptenvervoer. In de tot dan toe bekende Sillicose jurisprudentie ging het om uitkeringen, wat iets wezenlijks anders is dan een statusbesluit. Desondanks past de Centrale Raad van Beroep (verder: CRvB) hier wel het publieke taak criterium toe. Dit omdat "sprake is van een taak die de overheid van dusdanig belang heeft geacht, dat zij deze taak aan zich heeft getrokken".⁵⁶ Nu dit zo is, is Argonaut met enig openbaar bekleed. Zij kan op grond hiervan eenzijdig de rechtspositie van burgers kan veranderen, en dient in die zin gekwalificeerd te worden als een b-orgaan in de zin van art 1:1 Awb.

⁵⁴ ABRvS: 30 november 1995, AB 1996, 136 (*Stichting Sillicose Oud-mijnwerkers*).

⁵⁵ CRvB: 31 maart 2006, AB 2006, 424 (*Argonaut BV*).

⁵⁶ CRvB: 31 maart 2006, AB 2006, 424 (*Argonaut BV*) (r.o. 6.4).

Arrest Walle/SKV

Van belang voor deze casus is ook het arrest *Walle/SKV*⁵⁷. In de zaak Van der Walle/SKV werd bepaald dat het niet mogelijk is dat een privaatrechtelijke stichting een boete oplegt die uiteindelijk leidt tot strafbepalingen. Ook een civiel rechtelijk verbod van zulke overtredingen is niet toewijsbaar⁵⁸.

Samenvattend: bestuursorgaan op grond van de publieke taak; de overheid als doorgeefluik

Van publieke-taak jurisprudentie is sprake als privaatrechtelijke rechtspersonen onder het begrip bestuursorgaan worden gebracht, zonder dat deze beschikken over uitdrukkelijk toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden. De begrippen 'bestuursorgaan' en 'besluit' zijn structurerend voor de rechtsbescherming die de Awb biedt. Kan een organisatie niet als (a- of b-) orgaan gekwalificeerd worden, of is geen sprake van een besluit, dan is de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de Awb niet van toepassing. Bij het beheer van fietsenstallingen door een privaatrechtelijke rechtspersoon, die privaatrechtelijke overeenkomsten aangaat met klanten die daar hun fietsen stallen is het in beginsel niet aan te nemen dat sprake is van een bestuursorgaan dat besluiten neemt.

Grenzen aan privaatrechtelijk optreden (III): doorwerking van publiekrecht in het privaatrecht en bij privaatrechtelijke rechtspersonen

Ingevolge art. 3:14 BW mag een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Het Amsterdam/Ikon I arrest⁵⁹ geeft deze gedachte weer. Het arrest maakt rechtstreekse toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mogelijk. In casu heeft Ikon een erfpachtovereenkomst gesloten met de gemeente Amsterdam.

De Hoge Raad overwoog dat de overheid ook bij het uitoefenen van bevoegdheden uit privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft te nemen. Wanneer een burger de ongelijke behandeling op onderbouwde wijze naar voren brengt, is het aan de overheid aan te tonen dat deze ongelijke behandeling in dit geval gerechtvaardigd is.

Ook is in dit verband het arrest *Zeeland/Hoondert* van belang⁶⁰. In casu ging het om een aanbesteding, waarbij in beginsel het aanbestedingsrecht en contractenrecht bepalend zijn. De

⁵⁷ HR 20 december 2002, LJN:AE9249 (Walle SKV).

⁵⁸ F.J.H. Hovens, *De civielrechtelijke gevolgen van de doorkruisingsformule voor overeenkomsten met de overheid, met name op ruimtelijk ordeningsgebied*, BR 2003, p. 649.

⁵⁹ HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727 (m.nt. MS); AB 1987, 273 (m.nt. FHvdB).

⁶⁰ HR 24 april 1992, NJ 1993, 232 (Zeeland / Hoondert)

De Hoge Raad overweegt hier dat de rechter het privaatrechtelijke overheidshandelen dient te toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ongeacht of deze geschreven of ongeschreven recht opleveren.

Hoge Raad overwoog dat de burgerlijke rechter ook privaatrechtelijk overheidshandelen direct kan toetsen aan de abbb, ook buiten door de goede trouw beheerste rechtsbetrekkingen.

Deze twee arresten hebben echter betrekking op de klassieke overheid (bestuursorganen van rechtspersonen ingesteld krachtens publiekrecht). De vraag is dan of ook privaatrechtelijke rechtspersonen gebonden kunnen zijn aan publiekrecht.

In het arrest *RZG / ComforMed*⁶¹ was onder meer de vraag aan de orde of het ziekenfonds RZG gebonden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur. De Hoge Raad oordeelde dat dit wel het geval is. Weliswaar is het ziekenfonds geen bestuursorgaan in de zin van 1:1 Awb, maar omdat het fonds (1) in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd en (2) voorziet in behoeften van algemeen belang wordt alsnog gebondenheid aan de abbb aangenomen.⁶² Interessant is dat de Hoge Raad hierbij dus aansluit bij de aanbestedingsrechtelijke definitie van een 'publiekrechtelijke instelling'⁶³ Echter, dit betekent niet dat de abbb zomaar op het privaatrechtelijke handelen van een dergelijke rechtspersoon kunnen worden toegepast. In casu overwoog de Hoge Raad dat de inkoopactiviteiten van het ziekenfonds die privaatrechtelijk van aard zijn althans niet worden beheerst door geschreven publiekrecht en ook niet onderworpen zijn aan de ongeschreven normen van publiekrecht (lees abbb).⁶⁴ Impliciet komt de Hoge Raad daarmee tot de conclusie dat bij een publiekrechtelijke instelling slechts het handelen dat beheerst wordt door het geschreven publiekrecht ook onderworpen is aan de abbb, terwijl privaatrechtelijk handelen niet onderworpen is aan de abbb. Van belang is echter ook dat de Hoge Raad in casu van mening is dat ook de redelijkheid en billijkheid kunnen meebrengen dat een private partij aan het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel gebonden is. Met andere woorden, via de redelijkheid en billijkheid kunnen normen die vergelijkbaar zijn met de abbb, doorwerken in de privaatrechtelijke relaties tussen privaatrechtelijke rechtspersonen (zie ook de noot van H. de Nijholt).

In andere arresten werd de vraag beantwoord of privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de overheid een substantiële mate van invloed had, althans die door de overheid waren belast met een specifieke taak gebonden waren aan andere publiekrechtelijke normen, waaronder grondrechten. Uit het arrest *NZAW/Congresgebouw* blijkt dat overwegende overheidsinvloed in een privaatrechtelijke rechtspersoon zorgt voor gebondenheid van die rechtspersoon aan grondrechten. Aangezien de Gemeente Den Haag 30% van de aandelen bezat en de helft van de zetels in de RvC had werd die overwegende invloed aanwezig geacht, en dus was het Congresgebouw aan grondrechten gebonden.⁶⁵ Eenzelfde redenering vindt men terug in het latere arrest *Rasti Rostelli*⁶⁶. In dit arrest werd de schouwburg van de gemeente Middelburg ondergebracht in een

⁶¹ HR 4 april 2003 AB 2003, 365 (m.nt. FvO); NJ 2004, 35 (m.nt. M.A.M.C. van den Berg).

⁶² HR 4 april 2003 AB 2003, 365 (m.nt. FvO); NJ 2004, 35 (m.nt. M.A.M.C. van den Berg), r.o. 3.4.3.

⁶³ Zie noot bij 4 april 2003 AB 2003, 365. Vgl. artikel 1 onder q, Bao.

⁶⁴ HR 4 april 2003 AB 2003, 365 (m.nt. FvO); NJ 2004, 35 (m.nt. M.A.M.C. van den Berg), r.o. 3.4.3.

⁶⁵ Rb 's-Gravenhage: 19 juni 1987, LJN: AH1738 (*NZAW/Congresgebouw*).

⁶⁶ HR: 26 april 1996, LJN:ZC2051 (*Rasti Rostelli*).

privaatrechtelijke stichting. De directeur had programmeervrijheid en weigerde Rostelli. De HR kwam in dit arrest tot de conclusie dat ondanks dat de schouwburg was ondergebracht in een stichting, de overheid zich hiermee niet kon onttrekken aan haar publiekrechtelijke normen.

Welke doorwerking van publiekrecht is denkbaar binnen de stallingen?

Wat betekent dit voor het fietsparkeren? Indien de stallingen worden beheerd door een privaatrechtelijke rechtspersoon die privaatrechtelijke contracten aangaat met de klanten, is er in beginsel louter sprake van een privaatrechtelijk regime. Dat geldt dus ook bij foutief en te lang gestalde fietsen. Indien voor de klanten onmiskenbaar duidelijk is onder welke algemene voorwaarden de verbintenis wordt aangegaan dan kan conform die voorwaarden ook worden opgetreden tegen die klanten die hun verplichtingen onder het contract niet nakomen.

In beginsel laat ook de invloed van de overheid onverlet dat de privaatrechtelijke beheerder niet gebonden is aan de abbb. Wel is hier de analogie tussen bestuursrecht en aanbestedingsrecht die de HR in *RGZ/ComforMed* legt van belang. Waarschijnlijk is dat een stichting waarin de drie samenwerkingspartners doorslaggevende invloed hebben aan te merken is als een publiekrechtelijke instelling. Conform de lijn van het arrest is daarom voor de toepassing van de abbb van belang of de stichting bij het aangaan van haar contracten wel of niet handelt in de uitvoering van een taak van algemeen belang. Dus de doorwerking van de abbb kan ook niet worden uitgesloten. Ten slotte is mede vanwege de invloed van de gemeente ook de gebondenheid aan grondrechten van belang. Dit is van bijzonder belang omdat in casu het eigendomsrecht van fietsers in het geding is.

Belastingrechtelijke voordelen van publiekrechtelijke handhaving

Terwijl de kaders voor publiekrechtelijke handhaving soms als beperkend worden ervaren, zitten er fiscaalrechtelijke voordelen aan. In een recente uitspraak voor de Hoge Raad⁶⁷ speelde zich het volgende af: De belanghebbende gemeente in deze zaak hief parkeerbelasting ter zake van het parkeren op terreinen en in parkeergarages die met slagbomen zijn afgesloten. Dit deed zij op basis van een gemeentelijke verordening parkeerbelasting. De belastinginspecteur van de Belastingdienst stelde echter dat de gemeente in casu optrad als ondernemer en dus omzetbelasting moest afdragen over de geïnde gelden. Volgens de Hoge Raad was hiervan echter geen sprake. Omdat de gemeente in casu publiekrechtelijk optrad op basis van een op artikel 225 van de Gemeentewet gebaseerde parkeerbelastingverordening, trad zij dus louter op als overheid en niet als ondernemer.

Ergo, indien de gemeente wel optreedt als ondernemer, moet in beginsel omzetbelasting worden betaald.

Praktische kanttekening: synergie tussen twee regimes

Van belang is ook nog de vraag of het uit praktisch oogpunt wenselijk is om sterk afwijkende regimes op het maaiveld en binnen de stallingen te hanteren. Dit omdat het gaat om een integraal concept en de partij die de stallingen beheert, mogelijk ook in mandaat van de gemeente op het

⁶⁷ HR 15 oktober 2010, nr. 09/01901, VN 2010/54.21.

maaiveld handhaaft. Ook bij het opslaan van verwijderde fietsen in een depot speelt de vraag of het onderscheiden tussen 'publiekrechtelijke' en 'privaatrechtelijke' fietsen haalbaar is. Ook de mogelijke kostenvoordelen van privaatrechtelijke handhaving worden wellicht ondermijnd, indien het regime al te sterk afwijkt van het publiekrechtelijke regime op het maaiveld.

Dit pleit ervoor om uit opportuniteitsoverwegingen het privaatrechtelijke regime binnen de stallingen goed te laten aansluiten op het publiekrechtelijke regime op het maaiveld.

Concluderend

Op grond van het bovenstaande kunnen wij als volgt concluderen:

- Op het maaiveld ligt publiekrechtelijke handhaving voor de hand:
 - daarbij kan in spoedeisende gevallen, waarin de fiets hinderlijk staat zonder begunstigingstermijn worden opgetreden;
 - daarbij kan indien de fiets ook gevaarlijk staat worden opgetreden, en pas naderhand een besluit op schrift worden gesteld;
 - privaatrechtelijke partijen kunnen in mandaat van de gemeente de handhaving uitvoeren.
- Binnen de stallingen ligt privaatrechtelijke handhaving voor de hand, vooral indien de beheerder een privaatrechtelijke rechtspersoon is:
 - een aandachtspunt is dat de beheerder mogelijk een publiekrechtelijke instelling in de zin van het aanbestedingsrecht wordt, dit gelet op hetgeen in *RGZ/ComforMed* is bepaald over de toepassing van de abbb bij de uitoefening van taken van algemeen belang;
 - een ander aandachtspunt is de werking van de redelijkheid en billijkheid in de contractuele relatie tussen beheerder en klant;
 - een derde aandachtspunt is de mogelijke doorwerking van grondrechten, doordat de gemeente mogelijk (doorslaggevende) invloed heeft binnen de beherende rechtspersoon.

Publiekrechtelijke handhaving heeft als voordeel dat dan minder snel sprake is van een ondernemersactiviteit in de zin van de omzetbelasting. Waar wel ondernemend wordt opgetreden is in beginsel de afdracht van omzetbelasting verplicht.

Ten slotte dient de vraag te worden opgeworpen of het uit praktisch oogpunt al te grote verschillen te laten bestaan tussen handhaving op het maaiveld en handhaving binnen de stallingen.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS UTRECHT
T +31 (0)30 291 69 16
E r.schooleman@berenschot.nl
www.berenschot.nl