

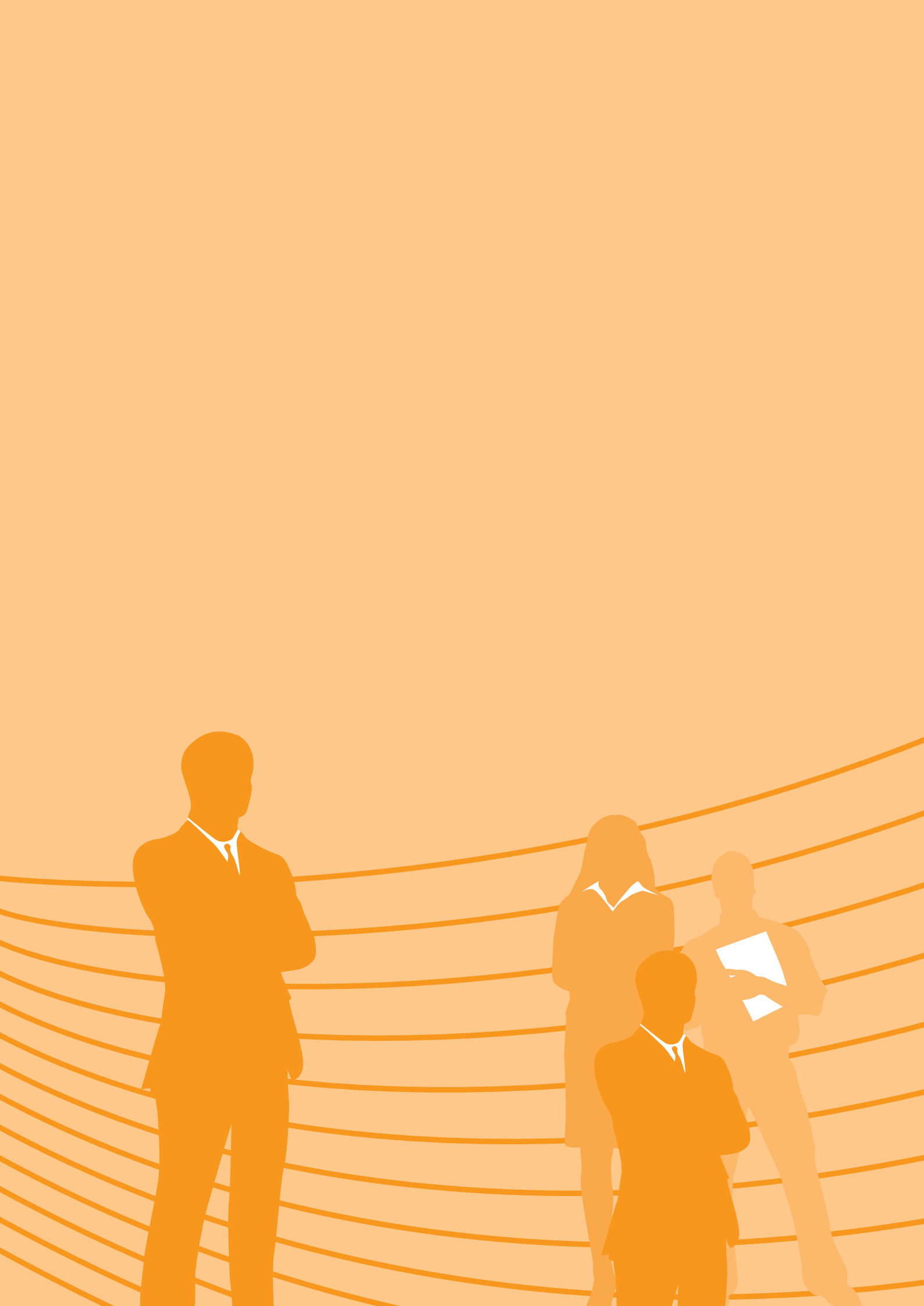


# Samen parkeervoorzieningen realiseren, exploiteren en beheren

*Een afwegingskader voor samenwerking tussen markt en overheid*

*December 2013*





# **Samen parkeervoorzieningen realiseren, exploiteren en beheren**

*Een afwegingskader voor samenwerking tussen markt en overheid*

*December 2013*

---

## Colofon

### **Uitgave**

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV)  
Postbus 37  
6710 BA Ede  
Galvanistraat 1, 6716 AE Ede  
Jaarbeursplein 22, 3521 AP Utrecht

T 030 - 291 82 00  
E [info@kpvv.nl](mailto:info@kpvv.nl)  
I [www.kpvv.nl](http://www.kpvv.nl)

### **KpVV**

Het KpVV Ondersteunt de decentrale overheden bij het ontwikkelen en realiseren van hun verkeers- en vervoerbeleid. Daarbij staat de huidige en toekomstige klantvraag centraal.

### **Productie**

Tekst en onderzoek : Grontmij Nederland BV  
Eindredactie : CROW Media  
Fotografie : Herman Stöver, Ede  
KpVV  
Vormgeving : Inpladi bv, Cuijk  
Druk : ColourPrint, Veenendaal

### **Contactpersoon KpVV/CROW**

Frans Bekhuis  
E [bekhuis@crow.nl](mailto:bekhuis@crow.nl)

### **Bestellen**

U kunt deze publicatie gratis downloaden op [www.kpvv.nl](http://www.kpvv.nl) of bestellen via 'Mijn KpVV' op [www.kpvv.nl](http://www.kpvv.nl).

© KpVV, 2013

Gebruik van informatie uit dit rapport is toegestaan met bronvermelding. Gebruik van het fotomateriaal is alleen toegestaan met toestemming van het KpVV en met bronvermelding. Rechthebbenden kunnen zich wenden tot het KpVV.

KpVV is onderdeel van CROW

---

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel	8
1.3 Leeswijzer	8
<b>2 Samenvatting</b>	<b>11</b>
2.1 Parkeren, waar hebben we het over?	11
2.2 Waarom onderzoek naar motieven voor samenwerken?	11
2.3 Motieven voor samenwerken	12
2.4 Wat maakt een PPS succesvol?	13
2.5 Sturing nader beschouwd	17
2.6 Lopende organisatiestructuren nader beschouwd	19
2.7 Conclusies en aanbevelingen	19
<b>3 Inleiding tot het onderzoek</b>	<b>21</b>
3.1 Definitie van parkeervoorzieningen	21
3.2 Het onderzoeksdoel	23
<b>4 Publiek-privaat samenwerken</b>	<b>25</b>
4.1 Een kleine geschiedenis	25
4.2 De definitie van PPS	25
4.3 PPS een gelegenheidsverbond	26
4.4 De glijdende schaal van PPS	27
4.5 Motieven die de positie bepalen	28
4.6 Motieven die de samenwerking bepalen	29
4.7 Motieven om de private partij te bepalen	30
4.8 Samenvatting publiek privaatsamenwerken	31
<b>5 De organisatiestructuur</b>	<b>33</b>
5.1 Het probleemveld	33
5.2 Misverstanden uit het verleden	34
5.3 Twee hoofdrichtingen	34
5.4 Organieke binding	35
5.5 De contractuele binding	36
5.6 De verzameling vormen van verzelfstandigingen	37
5.7 Praktische toepassing van PPS (gedaanten)	39
5.8 Introductie van de beslisboom	40
5.9 De overheid als contractpartij	46
5.9.1 Consequenties van subsidies	47
5.10 Lonende effecten voor de private partij	48
5.11 Sturen en borgen van publieke belangen	49

---

<b>6</b>	<b>Praktische toepassing</b>	<b>51</b>
6.1	Inleiding op praktische toepassingen	51
6.2	Belangen (publiek, maatschappelijk en commercieel)	52
6.3	De toepassingsmogelijkheden	53
6.4	Het afwegingskader	56
6.5	Casus Harderwijk	57
6.5.1	Doel casus	57
6.5.2	Bepalen motivatie voor samenwerken markt	57
6.5.3	Bepalen gemeentebelang	58
6.5.3.1	Missie, visie en kernwaarden gemeente Harderwijk	59
6.5.3.2	Parkeerbeleid GVVP	59
6.5.3.3	Randvoorwaarden en doelen	61
6.5.4	Beschrijving wijze waarop belangen gemeente worden geborgd en procedure jaarlijkse herijking	62
6.5.5	Beschrijven van de financiële regelingen	64
6.5.6	Schematische samenvatting	67
6.5.7	Indicatie verschil tussen zelf doen, traditioneel uitbesteden of PPS nieuwe stijl	67
6.5.8	Conclusies	70

---

## Voorwoord

Samenwerking op het gebied van parkeren loont. Samenwerking tussen markt en overheid op het gebied van parkeren kan beter en bespaart kosten. Dat is een van de conclusies uit het rapport.

In deze tijden van schaarste kan het lonen om kritisch te kijken naar de wijze waarop het parkeren binnen de gemeente georganiseerd is. Worden alle kansen van samenwerking wel op de juiste wijze benut? Zijn er betere vormen te vinden met behoud van de regiefunctie van de gemeente op het gebied van parkeren? Kunnen marktpartijen met kennis van zaken parkeertaken kostenefficiënt oppakken en daarmee gemeenten ontzorgen?

Om die vragen te beantwoorden, is een andere manier van denken en werken vereist, waarbij de overheid bepaalde taken moet loslaten en waarbij de kracht van samenwerking tussen overheid en marktpartijen beter tot zijn recht komt, zonder dat de risico's op één partij worden afgewenteld.

Dit KpVV-rapport 'Samen parkeervoorzieningen realiseren, exploiteren en beheren' biedt een afwegingskader voor samenwerkingsvormen tussen markt en overheid.

Deze inzichten kunnen leiden tot veel gunstigere financieringsmogelijkheden voor betrokken partijen en tot betere exploitatiecontracten onder condities die de belangen van de partijen dienen. Aan de hand van de casus Harderwijk is dit concreet uitgewerkt en getoetst.

We verwachten met deze publicatie een nieuwe impuls te geven aan de dialoog over succesvolle organisatievormen van parkeren. Een dialoog waarvoor we alle geïnteresseerde partijen en personen binnenkort benaderen.

Wim van Tilburg  
directeur KpVV







---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren hebben zich op het gebied van samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen binnen de parkeersector geen noemenswaardige ontwikkelingen voorgedaan. De meeste gemeenten kiezen ervoor om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor het exploiteren van hun parkeervoorzieningen, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. Zij regelen vaak zelf de financiering van parkeergarages. De markt wordt doorgaans alleen benaderd voor uitvoerende taken als het beheer van parkeergarages en -terreinen en handhaving van het betaald parkeren op straat. De enige gemeenten die in Nederland actief het bezit en/of de exploitatie van parkeergarages uitbesteden zijn de gemeenten Eindhoven, Maastricht, Heerlen, Den Haag en (per garage een afweging makend) de gemeente Amsterdam.

Gezien de kenmerken van gespecialiseerde marktpartijen is het vreemd dat in Nederland niet meer wordt samengewerkt, zoals in België, Frankrijk, Italië en Spanje heel gebruikelijk is. Marktpartijen hebben kennis, zijn professioneel en leveren een kwalitatief goede dienstverlening. Zij kunnen vanwege hun grote schaal kostenefficiënt werken. Doordat marktpartijen ontzorgen, kunnen gemeenten zich richten op andere taken dan parkeren.

### **Waarom werken gemeenten weinig samen met de markt?**

Er is een aantal redenen dat gemeenten weerhoudt van structurele samenwerking met de markt. Vaak is het gewoon een gevoelskwestie. Gemeenten willen graag een goede dienstverlening aan de burger leveren en willen niet dat een partij met een winstoogmerk invloed op heeft op een beleidsterrein, waar de gemeente zich verantwoordelijk voor voelt.

Wanneer gemeenten om puur financiële redenen met de markt willen samenwerken omdat men geen geld heeft of men geld wil besparen, blijkt dat dit volgens de huidige inzichten niet altijd financieel aantrekkelijk is. Gezien het feit dat gemeenten zelf veel lagere rendementseisen stellen dan de markt en doorgaans voor relatief gunstige (niet marktconforme) kosten geld kunnen lenen bij de bank, leidt samenwerking met de markt op het vlak van financiering en exploitatie niet altijd tot succes.

Een belangrijk argument voor een gemeente om niet met een exploitant samen te werken, is het ervaren gebrek aan flexibiliteit om zaken, indien nodig, anders te doen dan vooraf contractueel is overeengekomen onder door haar ervaren eerlijke condities. In de praktijk worden gemeenten geconfronteerd met publieke belangen die men niet heeft voorzien en waar men toch sturing op wil houden. Een gemeentebestuur wil daadkrachtig acteren en zit dan doorgaans in een onderhandelingstechnisch ongunstige situatie ten opzichte van de marktpartij waar men een contract mee heeft. Gemeenten zijn bang dat er volledig onafhankelijke partijen ontstaan waarbij zij geen invloed hebben op het beleid en de uitvoering.

---

De constatering is dat er in de praktijk geen goed doordachte afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en marktpartijen bij uitbesteding van parkeertaken. Het maken van goede afspraken is moeilijk, omdat het erg lastig is om publieke belangen op lange termijn te voorzien en daarop te anticiperen. Politieke wil is vaak ook onmeetbaar en moeilijk meetbaar en stuurbaar te maken op basis van politieke en bestuurlijke keuzes. Vaak gaan dergelijke afwegingen niet over parkeren, maar heeft dit wel invloed op het functioneren van parkeren.

### **Analyse vraagstelling**

De vraag is of het hierboven geschetste beeld terecht is en of er mogelijkheden over het hoofd worden gezien voor de realisatie en exploitatie van parkeervoorzieningen. Betere benutting van de mogelijkheden zou kunnen resulteren in parkeervoorzieningen met een betere doelrealisatie tegen lagere kosten. In de huidige praktijk kijken gemeenten vaak bij elkaar om ideeën op te doen voor het optimaal organiseren van het parkeren binnen de gemeente. In feite is het KpVV-rapport ‘Parkeertaken bij gemeenten; zelf doen, laten doen, in- of uitbesteden?’ (2007), over het al dan niet uitbesteden van parkeertaken, een schets van de ervaringen uit de praktijk van toen. Omdat deze benadering niet leidt tot verdergaande ontwikkeling van de samenwerking tussen marktpartijen en gemeenten, is nu gekozen voor een andere aanpak.

Basis van de aanpak is het zoeken naar de mogelijkheden binnen de wet en het bestuursrecht. Tevens worden opgedane ervaringen binnen en buiten de parkeersector meegenomen, waaronder ervaringen uit de sport- en recreatiesector.

## **1.2 Doel**

Doel is om marktpartijen en gemeenten een handvat te bieden voor een voor beide partijen nuttige en effectieve samenwerking op het gebied van parkeren. Hiermee kunnen doelstellingen van gemeenten en marktpartijen zodanig worden gehaald dat het publieke belang van parkeren het meest gediend is, met het oog op de kwaliteit en de prijs. Overheid en bedrijfsleven kunnen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Dit document verduidelijkt keuzes over vormen van samenwerkingen tussen lokale overheden en private partijen. Het levert de bewijsvoering voor de redenen van samenwerking en waarom een bepaalde samenwerkingsvorm geschikt is het voor het einddoel. In dit document kunnen overheden en private partijen teruglezen hoe een organisatiestructuur kan functioneren om de burger te dienen met parkeervoorzieningen.

## **1.3 Leeswijzer**

De volgende hoofdstukken zijn nogal abstract geredigeerd. Het is ‘droge’ informatie, maar essentieel om over te gaan naar de meer concrete benadering van het laatste hoofdstuk. De verwachte leestijd van het gehele rapport is minimaal twee uur. Omdat

---

niet iedereen de tijd of interesse hiervoor heeft, is ervoor gekozen in hoofdstuk 2 een samenvatting te geven. Daarna vindt dus de verdieping plaats. Wij adviseren om minimaal naast hoofdstuk 2 ook paragraaf 6.5 te lezen met de casus Harderwijk.

In hoofdstuk 3 is de inleiding tot het onderzoek beschreven. Het theoretisch kader informeert (hoofdstuk 4) de lezer over de achtergrond van publiek-private samenwerking (PPS), hoe deze samenwerking is te definiëren en waarvoor het PPS-model eigenlijk is ontworpen. Vervolgens zijn de posities die samenwerkende partijen kunnen innemen uitgediept en komen de motieven van samenwerking aan de orde. Heel nadrukkelijk komt naar voren dat de basis voor een geschikt PPS-model pas tot stand kan komen als de bedoelingen van de samenwerkende partijen eenduidig zijn bepaald. In dat kader wordt het publieke belang veelvuldig in herinnering geroepen, want zolang het publieke belang onbekend is, vervalt ook het motief om daarvoor samen te werken. In hoofdstuk 5 komt de organisatiestructuur aan de orde. De nadruk ligt enerzijds op het theoretisch kader en anderzijds op de praktijk in de vorm van principes en misverstanden uit het verleden. Dit vormt de inleiding voor het denken in oplossingen om invloed en marktwerking te combineren. Geleidelijk aan gaat hoofdstuk 5 over in praktische toepassingen met de introductie van de beslisboom. Dit is een aaneenschakeling van beslissingen zodat een beeld ontstaat wanneer er sprake kan zijn van het combineren van invloed en marktwerking. Daaruit volgt een finale beslissing over de wijze van samenwerking. Dat is niets anders dan een logische stap op grond van alle voorgaande beslissingen. Het hoofdstuk sluit af met het beschrijven van de effecten van de samenwerking en verduidelijkt waarom die gekozen vorm van samenwerking lonend is voor een private en publieke partij. In hoofdstuk 6 worden voorbeelden uitgewerkt met een praktische toepassing in de vorm van de casus Harderwijk.





---

## 2 Samenvatting

### 2.1 Parkeren, waar hebben we het over?

Het Nederlandse straatbeeld wordt voor een groot deel bepaald door auto's. In 2010 stonden afgerond 10,5 miljoen motorvoertuigen geregistreerd. Al deze voertuigen staan voor het grootste deel van een dag geparkeerd. Daarvoor zijn in Nederland naar schatting 8,5 a 12 miljoen openbare parkeerplaatsen aanwezig en daarnaast vele miljoenen private parkeerplaatsen van bewoners en van bedrijven op eigen terrein. Parkeren speelt dus een prominente rol in de Nederlandse samenleving. Parkeren vormt een van de fundamenteën van het gemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid. Gemeenten streven daarin naar bereikbaarheid, leefbaarheid en economische vitaliteit (CROW, 2012 Handboek parkeren). Om dit streven inhoud te geven zijn parkeervoorzieningen noodzakelijk, maar die moeten ook betaalbaar zijn. Daarvoor is elke gemeente op zoek naar de ideale mengverhouding van eigendom, exploitatie en beheer van parkeervoorzieningen tussen publieke en private partijen. Door de economische neergang is er weer volop aandacht voor die mengverhouding, omdat de overheid niet kapitaalkrchtig genoeg is om die parkeervoorzieningen te bekostigen<sup>1</sup>. Dat vraagt om inzicht in de vormen van samenwerkingsvormen die tegemoetkomen aan de groeiende vraag naar parkeervoorzieningen en afnemende middelen daarvoor. Want crisis of niet, per jaar stijgt het aantal auto's gestaag. Daarin loopt Nederland zelfs nog achter ten opzichte van de omliggende landen

### 2.2 Waarom onderzoek naar motieven voor samenwerken?

De gemiddelde parkeerder zou het idee kunnen hebben dat de lokale overheid miljoenen verdient aan het parkeren. Dat idee is zo vreemd nog niet, maar niet elke lokale overheid heeft die luxepositie. Een beschouwing van tien praktijksituaties 'Parkeren en gebiedsontwikkeling' door de Erasmus Universiteit Rotterdam (KpVV, 2012) maakt duidelijk dat bijna de helft van de beschouwde cases onrendabel is. Dat betekent dat een gemeente op de een of andere wijze dergelijke parkeerplaatsen subsidieert. Het wordt nog erger als blijkt dat maar in één situatie een afspraak is gemaakt dat die subsidie terugvloeit naar de gemeente als de onrendabele top afneemt en omslaat in een voordeel. De rest van de cases ontvangt gewoonweg subsidie. Met deze wetenschap is er weinig fantasie voor nodig om te begrijpen dat de onderhandelingen met een exploitant van parkeervoorziening wel moeizaam moeten verlopen. Immers, wie wil opdraaien voor het tekort? Uit de beschouwing van de cases blijkt wel hoe groot de behoefte is om die subsidies aan onrendabele parkeervoorzieningen aan banden te leggen, maar hoe?

---

<sup>1</sup> Het gaat hierbij voornamelijk over parkeergarages, de parkeerplaatsen op straat en op terreinen zijn veel goedkoper en worden gefinancierd door gemeenten of ontwikkelaars van omliggend vastgoed.

---

Tegen deze achtergrond groeit het vermoeden dat een overheid vooral wil samenwerken als een private exploitant de onrendabele top kan keren. Bij organisatieadviezen aan gemeenten is dit soms een issue. Een overheid zou echter ook met private exploitanten moeten onderhandelen als een parkeervoorziening winstgevend is. Immers, iedereen wil die winst incasseren. Die onderhandelingen zien we wel in de energiesector en in de zorgsector. Daar is winst al heel lang het primaat van de particuliere sector. Niet voor niets investeren beleggers in zorgvoorzieningen, want de rendementen zijn hoog (7%) en de risico's nihil. Wat zijn de motieven om de samenwerking in winstgevende parkeervoorzieningen af te houden en de samenwerking te zoeken in verliesgevende parkeervoorzieningen?

### 2.3 Motieven voor samenwerken

Samenwerking tussen overheden en private partijen noemen we publiek-private samenwerking, afgekort PPS. Het is goed om te weten dat PPS is ontworpen in een tijd van economische laagconjunctuur. Toen de overheid in de jaren '80 van de vorige eeuw niet kapitaalkrchtig genoeg was, bleek PPS een antwoord op de zwakke economie. PPS heeft zich intussen doorontwikkeld tot een samenwerkingsvorm die het mogelijk maakt om tekortkomingen van afzonderlijke partijen te compenseren. Ondanks deze ontwikkelingen heeft PPS ondemocratische trekjes, want in een dergelijk samenwerkingsverband is niet elke partij even sterk. Een overheid heeft wellicht de grond, maar geen geld en een private partij heeft wel de kennis maar ook te weinig kapitaal. We moeten dus geen hooggespannen verwachtingen hebben van PPS, tenzij partijen bereid zijn om elkaars tekortkomingen te compenseren en in staat zijn om bestaande posities



---

(grond en kennis) op te geven of in te ruilen tegen een beter alternatief. Dat alternatief is het resultaat dat partijen afzonderlijk nooit kunnen bewerkstelligen. Het is de hoogst haalbare prijs-kwaliteitverhouding door samenwerking. Om dat hoogst haalbare alternatief te bereiken, bestaat een beproefde methode. Een methode van beslissingen die zich niet richten op het recht op de winst, of de schuld van het verlies van de exploitatie parkeervoorzieningen, maar op het compenseren van elkaars tekortkomingen. Dat is het hoofdmotief voor samenwerking.

Dit onderzoek verklaart wanneer een samenwerking (PPS) zich kwalificeert als het beste alternatief, vanwege de uitruil van grondbezit, kennis en geld en waarom de samenwerking het publieke belang dient in de vorm van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dit onderzoek verduidelijkt ook wat de bijwerking is van dat compensatiegedrag (uitruil van bezit, kennis en geld). Die bijwerking is geen 'vondst', maar betreft wettelijke keuzemogelijkheden voor de overheid en private partij in het PPS-systeem. Immers, het samenwerkingsverband is in zijn aard oorspronkelijk nogal ondemocratisch. Om die verschillen te nivelleren en de samenwerking in evenwicht te brengen en te houden, volgt hierna de schematisering van die beproefde methode waarin de tekortkomingen wegvallen.

#### **2.4 Wat maakt een PPS succesvol?**

Bekend is dat samenwerking succesvol wordt door compensatiegedrag, ofwel door de grote uitruil van grondbezit, kennis en geld. De methode van beslissingen is daarbij cruciaal en die methode werkt volgens een vast principe van beslissingen die herleidbaar zijn op wettelijke beginselen, om legitiem te kunnen overgaan tot de 'grote uitruil' van bezit, geld en kennis. De beslismethode of het afwegingskader verloopt volgens een stappenplan, zonder een vooringenomen standpunt over de vorm van samenwerken. De uiteindelijke samenwerkingsvorm is daarmee het hoogst haalbare resultaat gegeven de omstandigheden.

De eerste beslissing volgt uit de vraag of parkeervoorzieningen wettelijk zijn geregeld voor een van de partijen die PPS gaan vormen. Al snel blijkt dat het realiseren, beheren en exploiteren geen wettelijke taak is voor een van beide partijen, dus zijn parkeervoorzieningen een maatschappelijke wens. Hoogstwaarschijnlijk om een reeks van parkeerproblemen op te lossen. Daaruit volgt vanzelf of die maatschappelijke wens wel of niet langs economische weg haalbaar is. Ofwel kunnen private partijen, zonder hulp van de overheid, parkeervoorzieningen realiseren en exploiteren om de reeks parkeerproblemen op te lossen. Als dat (op voorhand) niet zo is, of voor een beperkt deel, dan dienen private partijen hun kennis in te brengen en te bepalen wat de parkeervoorziening zo onrendabel maakt. Zo dragen ze bij aan de oplossingen voor de parkeerproblemen. Denk aan de capaciteit, de locatie, de bereikbaarheid en meer van dergelijke zaken zoals CROW in het Handboek parkeren aan de orde stelt. In werkelijkheid zijn private partijen, ondanks hun kennisvoorsprong, niet in staat, om parkeervoorzieningen economisch haalbaar te maken. Het kan niet anders dan dat het product 'parkeren' onder deze omstandigheden wel imperfect moet zijn, zoals wel meer maatschappelijke wensen imperfect zijn (openbaar vervoer, zeeweringen, openbaar groen). Deze maat-

---

schappelijke wensen zijn alleen haalbaar als de overheid ingrijpt op de prijs. Dat doet ze in de vorm van subsidie. Daarmee is het product parkeren een publieke voorziening geworden. Dat is een voorziening die het waard is om te beschermen tegen bijvoorbeeld een onrechtvaardige, hoge prijs. Ook die beschermende producten zijn voldoende bekend (scholen, sportparken, musea).

We hebben nu de situatie dat er een publiek product is dat beschermd moet worden, omdat er anders niemand gebruik van maakt vanwege de hoge prijs, terwijl het product wel gewenst is. Bekend is ook dat de private partijen hun kennis hebben ingezet en de overheid bereid lijkt te zijn om het product te subsidiëren. Wat we nog niet weten, is welke samenwerking succesvol is om de hoogst haalbare prijs-kwaliteitverhouding te organiseren met deze uitgangspunten.

Nu komt de compensatietheorie aan de orde. Namelijk: hoe kunnen tekortkomingen van de overheid en van private partijen nog verder weggewerkt worden, zodanig dat het product 'parkeren' zo min mogelijk imperfect wordt. Ofwel, zo onafhankelijk mogelijk wordt van overheidsgeld. Daarvoor zijn beslissingen noodzakelijk die ingrijpen op de posities van partijen die deelnemen aan de samenwerking. We spreken dan van monopolieposities, over grondbezit, over producttechnieken, of over financiële voorrechten en dergelijke. In ieder geval van posities die bij uitruil een parkeerproduct opleveren dat onafhankelijker wordt van overheidsgeld.

#### **De grote uitruil**

De beproefde methode bewijst dat een grote uitruil perspectieven biedt die een samenwerking succesvoller maken, omdat samenwerkende partijen elkaars tekortkomingen wegwerken. De beslissing die het hoogst haalbare bewerkstelligt, is het uitruilen van bezittingen tegenover een lagere imperfectie, of het afzien van exclusiviteit in ruil voor financiële voorrechten. Zo bestaan er per maatschappelijke sector uitruilmiddelen met een ruilvoet, want in deze stap verdwijnt het ondemocratische gehalte van een samenwerking, door het wegvallen van tekortkomingen ten gunste van het einddoel, namelijk: maak parkeervoorzieningen onafhankelijker van overheidsgeld. Hierna volgt de laatste stap in het proces waaruit blijkt welke vorm van samenwerking succesvol is en wat die samenwerking succesvol heeft gemaakt.

#### **Opgeven van posities**

Bekend is dat private partijen kennis hebben ingebracht. Dit is de werkzame mededinging, er is dus een betwistbare markt (meerdere partijen) die het product 'parkeren' kunnen leveren. Ook is bekend dat de overheid zou willen ingrijpen (subsidie) vanwege het publieke belang. Nu zet de overheid haar monopoliepositie in (grondbezit), in ruil voor het afzien van autonomie van private partijen en dat wordt weer geruild voor het vrijgeven van financiële voorrechten. Wat gebeurt er bij deze beslissing? De gemeente wil namelijk wel subsidiëren, maar hoe weet een gemeente dat die subsidie de laagste in zijn soort is voor dit doel? Wellicht legitimeerden private partijen bij hun inbreng (werkzame mededinging) onbedoeld nog steeds de noodzaak van een subsidie. Terwijl de gemeente wil zien wanneer het product toekan met de laagste subsidie. Als de partijen besluiten voor deze uitruil, treedt het volgende in werking. Een gemeente faciliteert de private partijen op gelijke wijze, zodanig dat de private partijen specifiek



---

voor dit doel kredietwaardiger worden dan ze van oorsprong zijn. Vanwege die hoge kredietwaardigheid leveren de private partijen hun autonomie in. Feitelijk gaan private partijen akkoord om te handelen in het algemeen belang om de parkeervoorzieningen zo onafhankelijk mogelijk te maken van overheidsgeld. Populair gesteld zegt een gemeente: “Neem de grond, respecteer de bestemming en laat zien dat door jouw ondernemerschap de parkeervoorziening zo min mogelijk subsidie nodig heeft!” Gebruikelijk is dat de gemeente enkele voorwaarden meegeeft, over bijvoorbeeld openingstijden, tarieven, het aantal en de soorten commerciële, maatschappelijke en publieke voorzieningen die private partijen mogen verwerken in het concept ‘parkeren’.

### **Bijwerkingen van compensatiegedrag**

Het opgeven van posities grijpt diep in in de organisatiedoelstellingen van een private exploitant. Immers, die exploitant is doorgaans een winst beogende onderneming met commerciële bedoelingen en toch geeft die onderneming, specifiek voor dit doel, zijn autonomie op. Maar waarom? Het inleveren van die autonomie blijkt lonend te zijn. Het lonende effect is weliswaar een bijwerking van het compensatiegedrag, maar opent bijzondere wettelijke keuzemogelijkheden. Vanwege de noodzaak om het publieke belang te dienen, kan een gemeente elke private organisatie als het ware faciliteren om specifiek dat doel te bereiken. Die faciliteiten zijn divers, maar niet zelden gaat het om het kredietwaardig(er) maken van een private partij. Die keus is mogelijk als de gemeente, als organisatie, niet gespecialiseerd genoeg is in het product (parkeren), maar het product wel wil aanbieden aan de lokale bevolking. Als een gemeente een private partij financieel faciliteert, kan die private exploitant tegen gunstige financiële voorwaarden vreemd vermogen aantrekken, specifiek voor dit doel. Geheel tegen de verwachting in zijn dergelijke financiële voorwaarden zelfs gunstiger dan een



---

gemeente zelf kan realiseren. Dat komt doordat bancaire instellingen voor dergelijke concepten (dekking van een onrendabele top) andere criteria moeten aanhouden. Die criteria vallen voor particulieren bijna altijd substantieel gunstiger uit dan voor een gemeente. Het gevolg is een kredietwaardige private partij, die uitsluitend voor dit doel zijn ondernemerskwaliteiten kan inzetten om de onrendabele top (subsidie) nog verder terug te dringen.

De financiële constructie werkt op hoofdlijnen als volgt: de gemeente geeft via een erfpachtconstructie de grond uit waar de parkeergarage staat of komt te staan. In dat recht heeft de gemeente geregeld dat zij het recht van eerste terugkoop heeft van het terrein en de opstal, tegen de dan uitstaande leensom. Dit recht van eerste koop is ook (zo goed als) een verplichting. Dit recht is tevens een garantiestelling voor de bank. De garage vervalt hierdoor ook niet aan de bank bij een faillissement. Deze constructie leidt tot een lagere rente, die in oktober 2013 rond de 3,4% ligt voor een rentevaste periode van 40 jaar, terwijl de markt doorgaans 6% of meer kwijt is. Kapitaal-lasten (rente en aflossing) worden betaald door de marktpartij of de stichting/BV/NV die door het bedrijf is opgericht.

Er speelt een tweede voordeel. Gemeenten moeten zich houden aan de regels van de Bank Nederlandse Gemeenten. Als de gemeente zelf zou lenen en eigenaar zou zijn van de parkeergarage, zou zij verplicht zijn een hogere rekenrente aan te houden. Tevens hanteren de meeste gemeenten de regel dat zij de waarde van de parkeergarage afschrijven naar € 0,-. Doordat deze regels niet op marktpartijen van toepassing zijn, wordt de parkeergarage voor de marktpartij met deze constructie makkelijker haalbaar. Voorwaarde van de Bank voor deze afspraak is dat de parkeervoorziening een maatschappelijk belang dient en er sprake is van een sluitende businesscase (eventueel inclusief subsidie van de gemeente).

In een mantelovereenkomst worden naast de financiële afspraken eisen gesteld aan het gebruik en de kwaliteit van de parkeergarage. Deze afspraken worden jaarlijks herijkt. De erfpachtconstructie en de mantelovereenkomst zijn met elkaar verbonden. Als beide partijen bij een herijking van de afspraken niet tot overeenstemming kunnen komen, wordt de mantelovereenkomst, en dus ook de erfpachtovereenkomst, ontbonden.

#### **Een voorbeeld**

De kosten voor de realisatie van de parkeergarage zijn bijvoorbeeld 10,5 miljoen euro. De gemeente geeft 6 miljoen subsidie voor het onrendabele deel. Doordat de rentelasten laag zijn, is het rendabele deel van de garage relatief hoog. De marktpartij leent 4,5 miljoen via de hiervoor beschreven financieringsconstructie bij de bank. De lening wordt in 30 jaar lineair afgelost. Als de overeenkomst na 15 jaar wordt ontbonden, staat de gemeente garant voor de rest van de lening. In dit geval is dat 2,25 miljoen. Dus voor 2,25 miljoen euro wordt zij eigenaar van de parkeergarage. De gemeente kan vervolgens met een andere marktpartij afspraken gaan maken voor het overnemen van de exploitatie.

#### **De finale beslissing**

Aan de hand van de vorige beslissing (grote uitruil) gaan private partijen 'ondernemen', maar dan exclusief in het belang van de overheid (subsidierugdringen of meer winst genereren). Partijen komen met voorstellen die controleerbaar zijn en cijfermatig zijn onderbouwd, zodat een gemeente een rechtmatige keus kan maken welk plan voldoet

---

aan de voorwaarden en de laagste subsidie nodig heeft. Op basis daarvan selecteert een gemeente een private partij om samenwerking mee aan te gaan.

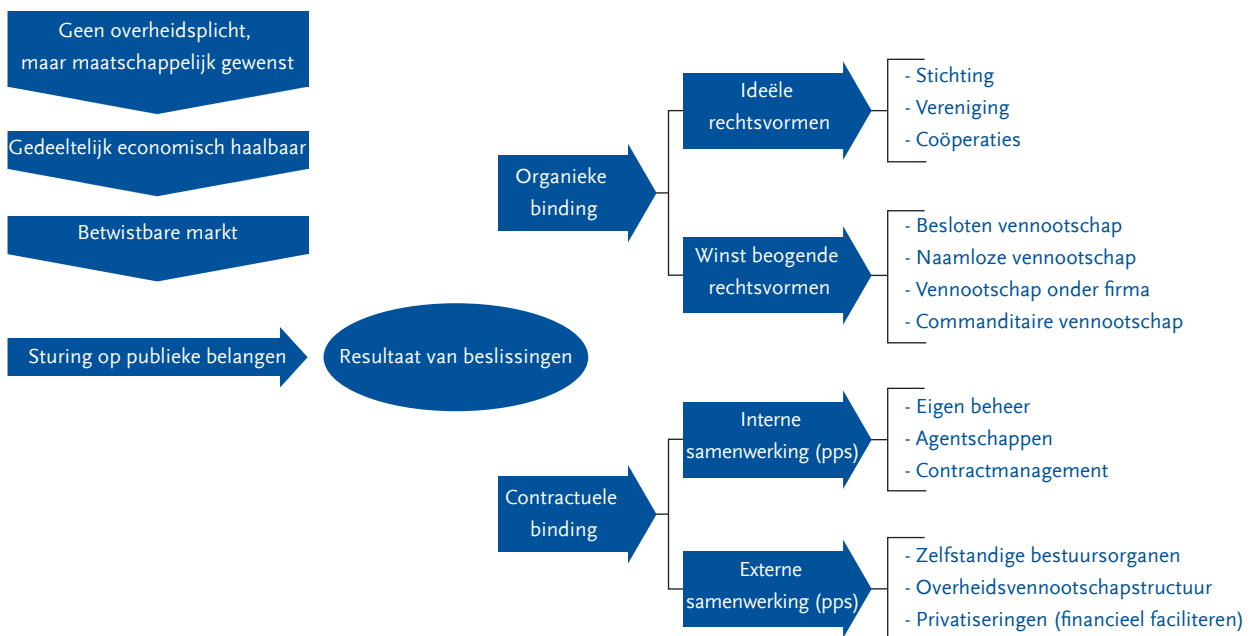
De keus voor de soort samenwerking is nu beperkt tot twee richtingen: moeten partijen zich organiek binden (oprichten van een rechtspersoon) of moeten partijen zich contractueel binden (een overeenkomst sluiten). De keus hangt alleen nog af van de vraag of de gemeente meer of minder kan 'sturen' in een organieke of contractuele binding met een private partij. Met andere woorden: welke instructies dwingen tot een organieke bindingen vanwege het feit dat diezelfde instructies contractueel onmogelijk afdwingbaar zijn. Het vermoeden groeit dat een contractuele bindingen voldoet om continue prestaties af te dwingen van een private partij die voor dit doel zijn autonomie heeft ingeleverd, in ruil voor het financiële voorrecht van hoge kredietwaardigheid. Toch zijn er voorbeelden waarin alsnog de organieke binding de voorkeur heeft. Dit is het geval wanneer, ondanks de werkzame mededinging en ondanks de grote uitruil en ondanks het feit dat hierdoor het hoogst haalbare resultaat is bereikt, alsnog de imperfectie te groot is en de betwistbare markt (te) specifiek is. Dat kan zich voordoen bij marktoverschrijdende producten. Doorgaans zijn dat publieke producten zoals, cultuur, zorg, sport, onderwijs en sociale werkgelegenheid.

## **2.5 Sturing nader beschouwd**

Vanwege allerlei lokale omstandigheden willen gemeente continue correcties doorvoeren op het parkeerbeleid. Die correcties hebben effecten op de inkomsten van de private exploitant. Toch is het niet zo dat ondanks die correcties de exploitant benadeeld wordt. De exploitant heeft voor het verwerven van de opdracht zijn autonomie ingeleverd en dat werd beloond door een hoge kredietwaardigheid. In die zin is het een verdienste van beide partijen dat de parkeervoorziening tegen minimale subsidie kan functioneren. Feitelijk is de onrendabele top in de exploitatie geen risico meer voor de exploitant en zijn alle extra inkomsten uit de exploitatie van de parkeervoorziening een verdienste voor de exploitant. Als de gemeente een correctie wil doorvoeren op het parkeerbeleid, geldt opnieuw dezelfde systematiek. De gecontracteerde exploitant becijfert de consequenties en dient een plan in om eventuele nadelige consequenties voor een olopende subsidie te minimaliseren. De gemeente ervaart daarbij wat de financiële consequenties zijn van haar parkeerbeleid en kan daaropvolgend het beleid aanscherpen of afzwakken. Het idee dat een exploitant een te hoge subsidie zou kunnen vragen, gaat niet op, omdat de exploitant het risico neemt zijn kredietwaardigheid te verspelen. De hoge kredietwaardigheid is tegelijkertijd de bescherming van het risico op een faillissement. Andersom werkt het ook. Als de private exploitant kans ziet om gaandeweg het contract de subsidie naar beneden te krijgen, is dat een verdienste van de exploitant. Als de exploitant daarvoor zou moeten investeren, geldt ook de bescherming van de hoge kredietwaardigheid.

In de sectoren sport, cultuur en onderwijs is deze methode van sturing en correctie een bekend verschijnsel. Het lonende effect voor de private organisaties ontstaat doordat men de voordelen boven de kosten (winst) mag besteden aan de voorziening, of mag inzetten voor het verlagen van de gebruikskosten (huur verenigingen).

De voorgaande samenvatting vermeldt de werkwijze om een samenwerkingsvorm te bereiken die het hoogst haalbare mogelijk maakt. In dit geval het minimaliseren van het imperfecte product “parkeren”. De samenwerkingsvorm moet het ondernemerschap stimuleren en moet het mogelijk maken om constant sturing te geven aan de exploitant. Schema 1 illustreert hoe die achterliggende keuzes samenkomen tot een resultaat van beslissingen. Op basis van die verzameling aan achterliggende beslissingen voldoet een contractuele binding. Via de contractuele binding ontstaat een kredietwaardige exploitant die in ruil voor autonomie zijn het hoogst haalbare product levert. Uiteraard hebben dergelijke beslissingstrajecten voor ander sectoren en branches een volkomen ander verloop, waardoor een andere vorm samenwerking ontstaat uit de reeks van dertien soorten organisaties (zie opsomming rechtse rij in figuur 2.1).



*Figuur 2.1  
Illustratie keuze  
samenwerkingsvorm*

**Toelichting op het schema**

Het beslissingstraject loopt van links naar rechts, waarbij de pijlen in het schema de beslissingsroute aangeven en mogelijk resulteren in privatisering. Overigens bestaat privatiseren nog uit drie uitvoeringsrichtingen die niet in de schema staan, maar wel inhoudelijk zijn toegelicht in de rapportage. Voor dit doel vallen alle andere twaalf vormen van samenwerking af. In de praktijk blijkt vaak dat van rechts naar links wordt gewerkt. Met andere woorden: eerst worden allerlei vormen van samenwerking uit-eengezet, gevolgd door een overzicht van voor- en nadelen. In de rapportage wordt onderbouwd waarom die methodiek niet correct kan zijn. Dit schema is in een uitgebreide vorm opgenomen als bijlage opgenomen.



---

## 2.6 Lopende organisatiestructuren nader beschouwd

Op basis van deze beslistechiek, die leidt tot principiële keuzes met als einddoel het realiseren van publieke (parkeer)voorzieningen, moet blijken of bestaande organisatiestructuren niet alleen het doel dienen maar ook of daarvoor de ideale samenwerking is ontworpen. Of men is zich er binnen die vorm van die samenwerking van bewust dat de imperfectie van het product geminimaliseerd wordt door de wijze van samenwerken en is de hoogst haalbare prijs-kwaliteitverhouding afdwingbaar gemaakt, zodat een gemeente en een private exploitant over en weer constant correcties kunnen doorvoeren om de subsidieafhankelijkheid te minimaliseren.

## 2.7 Conclusies en aanbevelingen

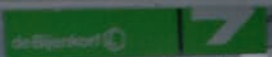
Op basis van een beschouwing van de mogelijkheden binnen de wet en het bestuursrecht en de opgedane ervaringen uit de sport- en recreatiesector zijn de volgende conclusies te trekken:

- Er zijn inzichten opgedaan die, juist door samenwerking met gemeenten, leiden tot veel gunstigere financieringsmogelijkheden voor marktpartijen dan die in de huidige praktijk worden toegepast. Dit verlaagt het onrendabele deel van de exploitatie van parkeergarages of verhoogt de winst.
- Marktpartijen en gemeenten kunnen op een zodanige manier samenwerken dat tijdens de loop van een exploitatiecontract wijzigingen mogelijk zijn, onder condities die de belangen van beide partijen dienen. Dit kan invloed hebben op de bouw, exploitatie en beheer van parkeergarages en ook op handhavingstaken bij straatparkeren die de marktpartij mogelijk ook uitvoert.

In paragraaf 6.5 is een casus beschreven die nog meer duidelijkheid geeft over het nieuwe PPS-model.



Uitrit



## 3 Inleiding tot het onderzoek

### 3.1 Definitie van parkeervoorzieningen

Dit onderzoek verdiept zich weliswaar in beheermodellen en geschikte publiek-private samenwerkingsvormen van parkeervoorzieningen, maar wat zijn parkeervoorzieningen eigenlijk? Voor zover bekend is er geen literatuur die in eenduidige bewoordingen aangeeft wat verstaan wordt onder parkeervoorzieningen en welke categorieën parkeervoorzieningen te onderscheiden zijn. Voor dit onderzoek is het wel zinvol om categorieën te maken van parkeervoorzieningen, omdat een samenwerkingsvorm voor de ene soort parkeervoorzieningen totaal anders zou kunnen zijn dan voor een ander soort parkeervoorziening. Hieronder volgt een conceptschematisering van parkeervoorzieningen die voor dit onderzoek is gedefinieerd. Overigens geldt deze indeling voor dit onderzoek en is ze niet ontworpen vanuit de illusie dat hiermee parkeervoorzieningen zijn gedefinieerd voor ander onderzoek.

Tabel 3.1 Indeling parkeervoorzieningen

		Openbaar		Niet openbaar
Onbebouwd	RVV van toepassing	Openbare weg Pleinen, transferia Exclusieve transferia	art. 461 van toepassing	Bedrijfsterreinen Particuliere terreinen Bijzondere bedrijfsterreinen
Bebouwd		Parkeergarages, transferia Exclusieve transferia		Parkeergarages bedrijven Parkeergarages particulieren

#### Toelichting op tabel 3.1

De indeling is van fysieke aard. In de horizontale ordening is sprake van onbebouwde en van bebouwde parkeervoorzieningen. De verticale ordening definieert de toegankelijkheid van parkeervoorzieningen. Voor de categorie openbaar toegankelijke parkeervoorzieningen is juridisch gezien het Reglement Verkeersregels en Verkeertekens (RVV) van toepassing.

Bij de niet-openbare versie daarvan is sprake van (gesloten) parkeervoorzieningen die juridisch gezien vallen onder artikel 461 van het Wetboek (gesloten voor onbevoegden). Bij bebouwde en openbare parkeergarages geldt eveneens het RVV, terwijl bij de niet-openbare varianten daarvan weer het wetsartikel 461 geldt.

Bij de categorie openbare parkeervoorzieningen behoren ook exclusieve transferia. Dat zijn parkeervoorzieningen die specifiek bestemd zijn voor een selecte doelgroep. Voor zowel de bebouwde als de onbebouwde variant geldt het RVV. Dit soort parkeervoorzieningen komt voor bij stadions, evenemententerreinen, luchthavens en zeehaventerreinen.

In het kader van dit onderzoek is bewust deze indeling voorgesteld, omdat een overheid op alle vier kwadranten van tabel (3.1) zou kunnen samenwerken met private instellingen om de bevolking te dienen met parkeervoorzieningen. Deze fysieke indeling heeft

---

juridische exponenten, omdat in de beoogde samenwerking (PPS) de eigendomsverhoudingen van deze parkeervoorziening een cruciale rol zal spelen voor de posities die gemeenten en private partijen kunnen innemen.

### **De probleemstelling**

De eigendomsrechten van parkeren in openbare parkeervoorzieningen is op nationale schaal niet eenduidig geregeld. Bij de ene gemeente zijn parkeervoorzieningen in handen van grote exploitanten die landelijk opereren. In andere situaties is de grond bijvoorbeeld weer het eigendom van een gemeente, of is de gemeente alleen betrokken bij de exploitatie en dan vooral voor de dekking van onrendabele openstellingsuren. Ongeacht hoe de eigendomsverhoudingen liggen of hoe de exploitatietekorten worden gedekt, wil elke gemeente op enigerlei wijze invloed hebben op het parkeerbeleid. Die voorkeur houdt verband met politiek-bestuurlijke belangen om via het parkeerbeleid het gedrag te sturen van winkelend publiek bijvoorbeeld. Het probleem is dat het behartigen van dergelijke belangen zelden een bedrijfsdoelstelling is van private exploitanten van parkeervoorzieningen. Private exploitanten zijn doorgaans alleen bereid om hun bedrijfsdoel en hun winst oogmerk bij te stellen, als een gemeente de exploitant financieel tegemoet komt.



Die financiële ruilvoet is geen gunstig uitgangspunt voor een gemeente, want hoe kan een gemeente ooit achterhalen of die financiële compensatie ook de bevolking dient? Of populair gesteld; wat kost het om de bevolking te dienen en is deze exploitant wel de goedkoopste in zijn soort om dit belang namens de overheid door te voeren? Kortom, wie heeft het monopolie op het product 'parkeren' en wie bepaalt wat het ideale parkeerproduct is dat de gemeente voor ogen heeft ten gunste van de bevolking?



---

Deze en nog meer van dergelijke probleemstellingen illustreren dat PPS geen vereenvoudiging is om belangen van de bevolking afdwingbaar te maken via een samenwerkingsverband.

### **3.2 Het onderzoeksdoel**

Het doel van het onderzoek is om de kwaliteiten te analyseren van samenwerkingsvormen tussen overheden en private partijen voor realisatie, exploitatie en beheer van parkeervoorzieningen. In het bijzonder geldt dat voor de kwaliteiten van samenwerkingsvormen om te kunnen sturen op de gewenste eindresultaten. Het doel is om gebruik te maken van de ondernemerskwaliteiten van private partijen om de idealen van het gemeentebestuur te realiseren, of in ieder geval zo bereikbaar mogelijk te maken. Een indirect doel is hoe gemeenten hun invloed eventueel nog kunnen vergroten in bestaande situaties, waarin het parkeren volledig in handen is van private partijen, of situaties waarbij gemeenten organiek<sup>2</sup> verbonden zijn aan een private partij.

---

<sup>2</sup> Wat de organisatie betreft; een gemeente die gebonden is aan een private exploitant van parkeervoorzieningen.







---

## 4 Publiek-privaat samenwerken

### 4.1 Een kleine geschiedenis

Publiek-privaat samenwerken (PPS) is een laat product uit de vorige eeuw. Op zich was het geen nieuw inzicht, want aan het begin van onze jaartelling dwongen de Romeinen hun onderdanen al tot samenwerking. Van die chaos hebben ons Germaanse voorouders zich nooit veel aangetrokken, omdat het moerasland hier toch al de grens was waar normaal gezag eindigde. Door het gedoe over de watertoestanden hier, zijn overheersers altijd terughoudend gebleven in hun gezag over de lokale bevolking om nog grotere problemen te voorkomen. Dat heeft wel effect gehad, want Nederlanders zijn intussen superieur in het ‘omzeilen’ van toezicht en invloed van hogerhand. In ieder geval zijn hierdoor publiek-private samenwerkingen in Nederland later op gang gekomen dan in de omliggende landen. In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de Nederlandse economie een laagconjunctuur kende, was publiek-private samenwerking een antwoord op de zwakheid van ons economisch beleid en het grote overheidstekort. PPS was buiten Nederland immers een succes.

Uiteindelijk is het nog goed gekomen in Nederland, want veel publieke voorzieningen zijn via publiek-private samenwerking gerealiseerd. Bovendien is de tevredenheid daarover groot genoeg om nog eens na te gaan welke kwaliteiten van samenwerking ideaal zijn voor het beheren en exploiteren van parkeervoorzieningen. Wat zich onmiddellijk opdringt, is een steeds terughoudender overheid, die veel meer rechtszekerheden eist, nu ze minder kapitaalkrchtig is en politieke uitdagingen wil vermijden. Rechtszekerheid is voor een overheid noodzakelijk, omdat het budget de norm is. Dan speelt nog mee dat publiek-private samenwerking ondemocratische bijwerkingen heeft, ongeacht of sprake is van een terughoudende overheid. Het ondemocratische gehalte<sup>3</sup> van een publiek-privaat samenwerkingsverband ontstaat doordat niet elke partij in het samenwerkingsverband even sterk is. De ene partij is sterker vanwege het eigendom, terwijl de andere partij weer sterker is vanwege de kennis over de exploitatie van parkeervoorzieningen. Ideaal zouden partijen elkaars tekortkomingen moeten compenseren door samenwerking, maar tegen welke ruilvoet en ten koste van welke invloed?

### 4.2 De definitie van PPS

Het wetenschappelijk denken over publiek-privaat samenwerken heeft geen definitie opgeleverd over dit rechtssubject<sup>4</sup>. Er zijn diverse omschrijvingen over publiek-privaat samenwerken, afhankelijk van de terreinen of vakgebieden van samenwerking en het bestuurlijke niveau van samenwerking. Dan komt de term PPS nog voor in uiteenlopende gedaanten en benamingen. Soms is er helemaal geen sprake van PPS, ofschoon

---

<sup>3</sup> Ackermans-Wijn actuele ontwikkelingen van Publiek Private Samenwerking 1999

<sup>4</sup> Een organisatie, samenwerkingsverband of in het algemeen een “drager” van rechten en plichten.

---

een overeenkomst een dergelijke samenwerking tot uitdrukking brengt. Hoewel een algemeen aanvaarde definitie voor PPS niet bestaat, is er wel onderscheid in PPS. Zo is er een onderscheid in samenwerkingsverbanden, waarbij de overheid optreedt als faciliterende partij, zonder zelf risico te lopen en zijn er samenwerkingsverbanden waarbij de overheid participeert en dus wel risico loopt. PPS moet gezien worden als een glijdende schaal van samenwerken waarin partijen zich onderling steeds sterker of juist zwakker binden aan elkaar en aan het product parkeervoorzieningen.

Gemeente Amsterdam heeft de volgende definitie gehanteerd: PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking moet zijn meerwaarde hebben. Dat wil zeggen een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

In de volgende paragrafen volgt een toelichting op enkele relevant geachte kenmerken van PPS en de consequenties van die glijdende schaal van samenwerking.

### 4.3 PPS een gelegenhidsverbond

Een van de belangrijkste kenmerken van publiek-privaat samenwerken is dat de samenwerking een gelegenhidsverbond is. De samenwerking tussen een overheid en een private partij wordt enkel voor een specifiek doel of een gelegenheid ingesteld. Deze vorm van samenwerking heeft een begin- en een einddatum. PPS wordt daarom ook veelvuldig toegepast bij de realisatie van eenmalige voorzieningen, zoals een parkeergarage. Het is een misverstand om te denken dat PPS is ontworpen voor langdurige samenwerkingen voor beheer en exploitatie van dergelijke maatschappelijke voorzieningen. Het weerbarstige aan dit misverstand is de aard van de voorziening zelf. In dit geval een parkeergarage, maar dat kan evenzogoed een ander soort voorziening zijn. De essentie is of een parkeergarage als voorziening wel van maatschappelijke aard is en zo ja wat is dan de maatschappelijke betekenis van die parkeervoorziening? Om daar inzicht in te krijgen, kijken we terug naar de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de Nederlandse economie een laagconjunctuur kende, en PPS een antwoord was op de zwakke economie.

Het regeerakkoord van Lubbers II (1986) bepleitte het opvoeren van het investeringsvolume van de economie door middel van publiek-privaat samenwerken. Heel specifiek ging dat toen over de stedelijke vernieuwing. In de schriftelijke behandeling<sup>5</sup> daarover, signaleerde het toenmalige kabinet dat de overheid zich moet afvragen of de inbreng van de overheid (geld, grond) wel efficiënt is om het maatschappelijke doel te dienen. Volkomen terecht stelde het kabinet aan de orde dat een lokale overheid haar maatschappelijke eisen of specifieke voorwaarden moet materialiseren bij een publiek-privaat samenwerkingsverband. Met materialiseren werd bedoeld, het definiëren van het eind-

---

5 Voortgangsbrief kabinet Lubbers II van 30 juni 1989 aan de Tweede Kamer

---

product en het bepalen van de maatschappelijke relevantie van dat eindproduct voor de bevolking. Dat was in die tijd stedelijke vernieuwing. Door terug te kijken naar die stedelijke vernieuwingen uit de vorige eeuw is bekend dat er voorzieningen zijn gerealiseerd met weinig maatschappelijke relevantie (woonerven, promenades, jachthavens).

Intussen zijn we dertig jaar verder en nog nauwelijks staat gedefinieerd wat de betekenis is van maatschappelijke voorzieningen. Het gevolg is dat nog steeds (aantoonbaar) veel subsidies, investeringen, grond en andere overheidsmiddelen worden ingezet, zonder dat de betekenis van dat eindproduct is bepaald. Laat staan dat door PPS een eindproduct juridisch afdwingbaar is te maken tegenover een exploitant van parkeervoorzieningen. Toch is het redelijk eenvoudig om te bepalen wat de maatschappelijke betekenis is van een parkeervoorziening. Feitelijk is dat de opsomming van alle belangen van de overheid en alle doelstellingen die de overheid heeft met die parkeervoorzieningen. Om daarin behulpzaam te zijn, wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

Resteert de vraag hoe de overheid deze belangen voor de lokale bevolking kan afdwingen en tegenover wie? Bij de beantwoording daarvan blijkt welke positie de overheid moet innemen nadat bekend is wat de gevolgen zijn van het eindproduct. Dat eindproduct is de opsomming van alle maatschappelijke belangen en doelstellingen die de overheid wil bereiken. Op basis van die opsomming kan gecijferd worden wat de kosten zijn van het maatschappelijke belang. Op het moment dat dergelijke feiten en omstandigheden bekend zijn, treedt het mechanisme in werking van die glijdende schaal van samenwerking. Immers, die glijdende schaal is dan het instrument om te bepalen of partijen zich sterk of zwak willen verbinden aan elkaar en aan het eindproduct van deze parkeervoorzieningen en hoe partijen zich willen binden. In de volgende paragraaf volgt de uitleg over het mechanisme van de glijdende schaal voor samenwerking.

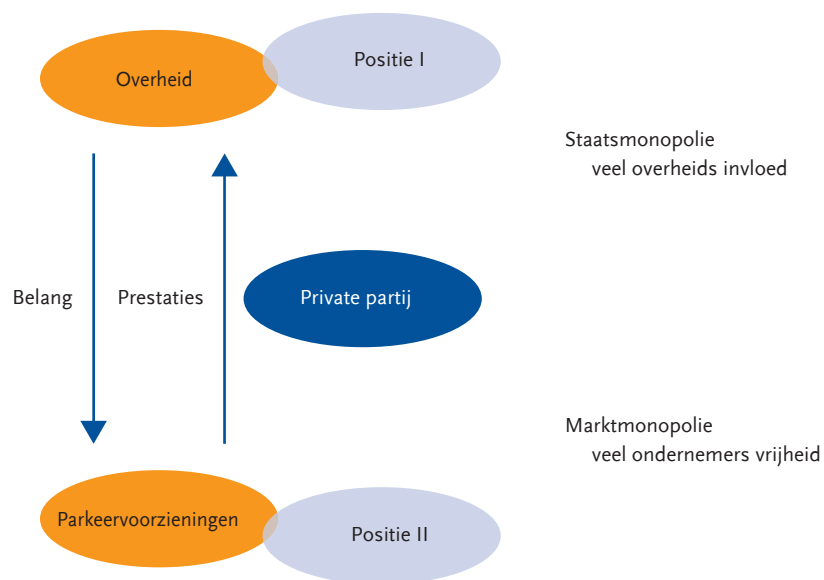
#### **4.4 De glijdende schaal van PPS**

Zonder een definitie van een publiek-privaat samenwerkingsverband is het nog heel goed mogelijk om dit rechtssubject of samenwerkingsverband te situeren tussen markt en overheid. Juridisch spreken we dan van een overheid en een private partij die positionele verplichtingen aangaan tegenover de bevolking (hier parkeerders) en daarvoor juridische posities innemen. De figuur hieronder schematiseert in een glijdende schaal hoe partijen zich onderling kunnen binden.

In werkelijkheid behartigt de overheid een maatschappelijk belang als er parkeervoorzieningen beschikbaar komen voor de bevolking en levert een private partij prestaties om dat belang waar te maken. In dat kader kunnen overheden en private partijen allerlei soorten afspraken maken. Door deze afspraken vergaand te analyseren, blijkt dat er een glijdende schaal is in de wijze waarop overheden en private partijen zich onderling binden, en zich verplichten om een ideaal parkeerproduct te leveren dat tegemoetkomt aan het doel van de overheid en de wensen van de bevolking. Feitelijk is die onderlinge binding een verticale verschuiving van de positie van een private partij op de prestatieas, om het eindproduct, of de doelstellingen, waar te maken.



Figuur 4.1  
Posities van PPS  
mogelijkheden



#### Toelichting op de figuur

Naarmate de bepalingen van een verbintenis tussen een private partij en de overheid stellen, dat de overheid veel invloed heeft op het eindproduct, schuift de private partij op in de richting van positie I. In die positie neemt de ondernemersgezindheid af, omdat de exploitant als het ware 'corveetaken' uitvoert namens de overheid. Tegelijkertijd ontstaat een vorm van staatsmonopolie, waarin de overheid grote bevoegdheden heeft en een sterke invloed heeft op het eindproduct vanwege het publieke belang van de parkeervoorziening. Het tegenovergestelde geldt ook, als het contract nauwelijks overheidsinvloed toelaat. Hierdoor schuift een private partij op naar positie II en behartigt zo het (private) belang van de parkeervoorzieningen. In dat geval is er sprake van marktmonopolie, omdat de private partij zich niet laat beïnvloeden door de overheid. Tussen beide uitersten ligt een ideale positie, maar wat bepaalt die positie?

#### 4.5 Motieven die de positie bepalen

Het kan niet genoeg benadrukt worden hoe belangrijk het is om het publiek-maatschappelijke belang van (in dit geval) een parkeervoorziening te definiëren. Zonder definiëring van alle bedoelingen op het eindproduct 'parkeren', maken we dezelfde fout als dertig jaar geleden en organiseren en realiseren we opnieuw voorzieningen die wellicht nodig zijn, maar helemaal niet van enig publiek belang zijn. Om behulpzaam te zijn bij het definiëren van die bedoelingen volgt een uiteenzetting over wat verstaan moet worden onder een publiek en een maatschappelijk belang, want daar zit verschil in. Deze uiteenzetting over dit onderscheid is bewust politiek en normatief geformuleerd, om duidelijk te maken dat alle publieke maatschappelijke bedoelingen eenvoudig zijn te bepalen voor elke willekeurige lokale parkeervoorziening. Het achterliggende motief is dat op basis van deze uiteenzetting blijkt of een lokale overheid wel verantwoording moet nemen voor parkeervoorzieningen en of die voorziening ook zonder overheid mogelijk is.

---

### **Maatschappelijk belang**

We spreken van een maatschappelijk belang als de samenleving daar profijt van heeft. Denk aan veiligheid, afvalverwerking, milieudiensten, openbaar vervoer, collectieve verzekeringen en wellicht ook parkeervoorzieningen. In werkelijkheid heeft elke individuele burger hier belang bij. Toch is het niet zo dat voor deze maatschappelijke belangen de overheid de aangewezen instantie is die deze diensten en producten moet leveren. Sterker nog, zonder een overheid zou het afval ook verwerkt worden en collectieve verzekeringen en telefonie worden aangeboden. Dat komt door de maatschappelijke 'ruilvoet'! Dat is de prijs die we als samenleving bereid zijn te betalen om ons voortbestaan een beetje comfortabel te houden. De vraag is alleen of die prijs het aanbod rechtvaardigt. Wellicht is die prijs onrechtvaardig hoog, of komt dat aanbod nooit tot stand zonder overheidsbemoeienis. De overheid kan blijkbaar die ruilvoet beïnvloeden.

### **Publiek belang**

Als de overheid moet ingrijpen om onrechtvaardige uitkomsten van een maatschappelijk product tegen te gaan, is er sprake van een publiek belang. Er moet dus sprake zijn van een imperfecte marktsituatie. Dat kan zijn als de kwaliteit van een product gegarandeerd moet zijn, zoals voedselveiligheid, of als de ruilvoet omlaag moet, zodat het product voor elke burger bereikbaar is (zwembadtarief). Maar de overheid kan ook activiteiten stimuleren, zodat een van oorsprong maatschappelijk product (parkeervoorzieningen) ineens een publiek belang wordt. Dat kan bijvoorbeeld als het een publiek belang is om auto's uit het centrum te weren. Het gevaar is dat zonder definiëring van de bedoelingen, allerlei maatschappelijke voorzieningen worden verheven tot publieke belangen. Terwijl in werkelijkheid de overheid hooguit toezicht moet houden op de kwaliteit (parkeren) of alleen voorziet in de continuïteit (openbaar vervoer).

### **De kostprijsmethode**

In ieder geval is er een reeks van onderwerpen uit het parkeerbeleid te kwalificeren als een maatschappelijk, of juist als een publiek belang. Dat hangt af van alle bedoelingen van een parkeervoorziening. Op het moment dat de bedoelingen zijn gedefinieerd, is ook te becijferen wat die doelen precies betekenen voor de locatie, het aantal parkeerplaatsen, de openstelling, de prijsstelling en zo meer. Op basis van die informatie blijkt welk publiek belang die imperfecte marktsituatie veroorzaakt en waarom precies dat publieke belang die onrechtvaardige uitkomst veroorzaakt (locatie, aantal plaatsen, openstelling). Met deze wetenschap is het mogelijk om de voorlopige binding met het eindproduct te verkennen en te achterhalen in welke richting de private partij opschuift op de glijdende schaal en wat de oorzaak is van die verschuiving.

## **4.6 Motieven die de samenwerking bepalen**

Goed beschouwd ligt er op enig moment een lijst met beschrijvingen van alle maatschappelijke belangen met een specificatie van alle publieke belangen. Opgeteld zijn dat alle bedoelingen die de overheid heeft met de parkeervoorziening. Daaruit volgt de selectie van enkele publieke belangen die op grond van de kostprijs wellicht leiden tot een onrechtvaardig hoge ruilvoet om te kunnen parkeren in deze parkeervoorziening.

---

Wat er in werkelijkheid is gebeurd, is dat er een politiek en normatief proces is ontstaan om deze publieke belangen te legitimeren. Dit vormt een basis om deze publieke belangen te kwalificeren als subsidieafhankelijke producten. Dat komt door de kost-prijsmethode, die bewijst wat het publieke belang zo onrechtvaardig duur maakt.

Traditioneel is daarmee aannemelijk gemaakt dat een overheid om die reden moet ingrijpen. Immers, zonder de overheid zou deze parkeervoorziening nooit tot stand komen? Tenzij die publieke belangen vervallen. Dit is precies de denkfout die sinds de jaren tachtig uit de vorige eeuw nog steeds wordt gemaakt. Namelijk het legitimeren van de noodzaak van het ingrijpen van de overheid op grond van het eindproduct dat zich kwalificeert als een publiek belang. De fout zit erin dat de overheid ongewild en onbedoeld intensief heeft meegewerkt aan het definiëren van een eindproduct in plaats van de bedoelingen. De overheid is niet de aangewezen partij om een eindproduct te bepalen om een publiek belang dienen. De overheid is de aangewezen partij om langs democratisch weg een besluit te nemen aan welk publiek belang zij zich wil committeren, om de imperfectie van de markt op te heffen. Het is de taak van private partijen om een ideaal eindproduct te ontwerpen dat tegemoet komt aan de parkeerbedoelingen van de overheid.

#### 4.7 Motieven om de private partij te bepalen

Nu bekend is welke publieke belangen uit het parkeerbeleid een prijsopdrijvend effect hebben, is er nog een aspect van invloed op het positioneren van partijen op de glijdende schaal van figuur 1. Namelijk, welke partij ontwerpt het beste parkeerproduct op basis van de voorwaarden van de overheid, zoals de locatie, het aantal parkeerplaatsen, openstelling en prijsstelling? In werkelijkheid is de vraag: welke private exploitant van parkeervoorzieningen kan het economisch meest voordelige parkeerproduct leveren



---

met de laagst mogelijke onrechtvaardige uitkomst? De partij die dat parkeerproduct kan aanbieden, vormt het aantoonbare motief om met deze partij de definitieve positie te bepalen op de glijdende schaal van figuur 4.1. Het kan zijn dat die partij dankzij een grote ondernemersvrijheid in staat is het publieke belang te dienen. In dat geval schuift de private partij op in de richting van positie II van de figuur. Andersom kan ook het geval zijn, namelijk dat een private partij ondanks die grote invloed van de overheid toch het publieke belang op de economisch meest voordelige wijze aanbiedt (positie I). Marktwerking maakt het dus mogelijk om het ideale parkeerproduct te creëren voor deze situatie. Nog afgezien van de vraag hoe de overheid het beste kan samenwerken met deze partij.

#### **4.8 Samenvatting publiek privaat samenwerken**

Het voorgaande maakt duidelijk dat het definiëren van bedoelingen van de overheid de basis vormt om een scheiding te maken in wat maatschappelijk gewenst is en wat publiek relevant is. Vervolgens is uiteengezet dat publieke belangen weliswaar een prijs-opdrijvend effect kunnen hebben, maar dat dergelijke effecten nog geen legitimatie zijn voor het overheidsingrijpen om de wellicht onrechtvaardige ruilvoet te nivelleren. Via marktwerking blijkt wat de onrechtvaardige ondergrens is die niet (meer) langs economische weg is te compenseren, maar alleen door het ingrijpen van de overheid is te corrigeren. Resteert de vraag hoe de overheid moet ingrijpen.







---

## 5 De organisatiestructuur

De hoofdstukken 5 en 6 vormen gezamenlijk een afwegingskader/stappenplan, onderbouwd met een aantal voorbeelden uit de praktijk.

### 5.1 Het probleemveld

Tegen de achtergrond van het vorige hoofdstuk, waarin de publiek-maatschappelijke belangen zijn behandeld, volgt de analyse van de organisatiestructuur om antwoord te geven op de vraag hoe de overheid moet ingrijpen en hoe partijen het beste kunnen samenwerken. Het gaat hierbij om de vraag aan welke eisen samenwerking moet voldoen om het doel te dienen. Het doel is om de kracht van de markt te benutten en tegelijkertijd mogelijk te maken dat de overheid kan sturen op het parkeerbeleid. Hoewel niet bekend is wat verstaan wordt onder sturing, ligt het voor de hand dat de overheid invloed wil hebben op de wijze waarop parkeervoorzieningen beschikbaar komen. Het gaat dan om tariefstelling, openstelling en andere beleidsaspecten.

Op zich is het niet zo interessant waarop de overheid invloed wil hebben. Interessant is welke middelen, methoden en structuren de overheid kan toepassen om invloed en zeggenschap door te voeren. Strikt genomen moet die invloedssfeer zodanig zijn dat de overheid kan 'bijsturen' op alle beleidsdoelstellingen. Het moet mogelijk zijn dat, als beleidsdoelstellingen wijzigen, de overheid die wijzigingen moet kunnen afdwingen tegenover de exploitant van een parkeervoorziening. Dat doet vermoeden dat de overheid veel invloed heeft en de exploitant als het ware alleen 'corveetaken' mag uitvoeren.



---

Dat is onjuist, want de overheid beslist niet over het eindproduct, maar beslist of dat eindproduct het waard is om financieel te beschermen, omdat het eindproduct van publiek belang is. De invloed van de overheid is daarmee ondergeschikt aan het marktmechanisme, en bepalend in situaties waar de markt faalt. Met falen wordt bedoeld situaties waarbij een exploitant, ondanks alle inspanningen, het gewenste parkeerproduct (het publieke belang) niet langs economisch weg haalbaar kan maken.

## 5.2 Misverstanden uit het verleden

Bij de behandeling van het proces van sturing en het inzetten van middelen en methoden denkt men steevast dat sturing pas werkt als de overheid een sterke positie heeft. Het kan zijn dat de overheid eigenaar is van de grond, of dat de exploitant sterk afhankelijk is van overheidsgeld en meer van dergelijke vooringenomen standpunten. Een ander misverstand is de gedachte dat een samenwerking tussen de overheid en een private partij een voorgeschreven juridische structuur moet hebben, om zeker te stellen dat de overheid prestaties kan afdwingen. Weer een ander misverstand is de gedachte dat samenwerking afhankelijk zou zijn van het voorwerp van aanbesteding, bijvoorbeeld concessie, diensten of werken. Het zijn misverstanden die een lang en ongelukkig leven leiden, want door deze misverstanden worden organisatiestructuren ontworpen die nauwelijks geschikt zijn voor het doel. Namelijk sturen op een publiek belang. In de volgende paragrafen wordt ontrafeld hoe dat precies werkt om een invloedssfeer te creëren.

In de wetenschap dat oude denkbeelden over de invloedssfeer van de overheid compleet anders kunnen liggen dan praktijkvoorbeelden doen vermoeden, schuilt een risico. Namelijk het risico dat er wellicht helemaal niet zo veel keuzemogelijkheden zijn om invloed en zeggenschap door te voeren in een publiek-privaat samenwerkingsverband. Dat ligt niet aan het PPS-model en ook niet aan het feit dat het PPS-model is ontworpen voor gelegenheidsinitiatieven. Dat komt doordat de wet erin voorziet hoe sterk of zwak een overheid zich kan binden aan een private partij en aan het eindproduct (parkeren). Het blijkt dat de wet gunstig is voor het aantal mogelijkheden om invloed uit te oefenen, maar relatief ongunstig voor het aantal posities dat de overheid daarvoor kan innemen. De organisatiestructuur is wellicht toch wel een aanknopingspunt voor een vereenvoudiging.

## 5.3 Twee hoofdrichtingen

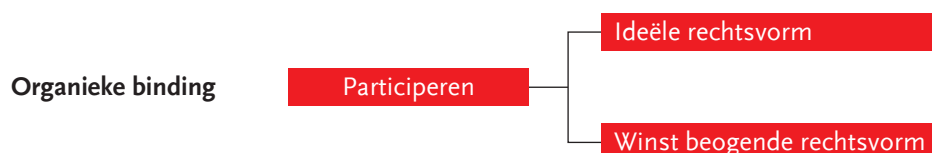
In paragraaf 3.2 is aan de orde gesteld dat er diverse omschrijvingen zijn voor PPS en dat de term PPS voorkomt in uiteenlopende gedaanten en benamingen. Samengevat bestaat er geen definitie van het model. Er is wel een onderscheid in de wijze waarop de overheid deelneemt in het PPS-model. Dat kan zijn als een faciliterende overheid en als een participerende overheid. Hierna volgt uitleg hoe de overheid kan deelnemen in deze twee hoofdrichtingen van PPS. In deze twee hoofdrichtingen zijn de gedaanten of uitvoeringsvormen herkenbaar gemaakt waarin PPS voorkomt, maar formeel behoren deze PPS-vormen tot de verzameling verzelfstandigingen. Immers, PPS is als organi-

satiemodel ontworpen voor initiatieven die van tijdelijke aard zijn. In paragraaf 4.6 volgt de uitleg hoe het PPS-model past in de verzameling verzelfstandigingen. Het is niet zo dat de ene hoofdrichting beter is dan de andere, en ook niet dat een uitvoeringsvorm per hoofdrichting de voorkeur heeft boven de ander. De hoofdrichtingen en de uitvoeringsvormen per hoofdrichting zijn in dit stadium enkel bedoeld als informatie om in een later stadium te onderbouwen waarom gekozen is voor een bepaalde vorm van samenwerking.

#### 5.4 Organieke binding

Participeren betekent dat de overheid organiek gebonden is in het samenwerkingsverband. De overheid vormt juridisch gezien dan een financiële, fiscale en organisatorische eenheid met de private partij. Daarin zijn maar twee keuzes mogelijk. Partijen kiezen voor de ideële rechtsvorm, zoals een stichting, vereniging of een coöperatie, of partijen kiezen voor de winst beogende rechtsvorm zoals alle soorten vennootschappen. Het benoemen van al deze rechtspersonen veronderstelt dat er toch veel keuzemogelijkheden zijn, omdat de rechtspersoonskenmerken per rechtspersoon (stichting vennootschappen) wel zullen verschillen. Dat is correct, maar al deze onderlinge verschillen zijn niet van invloed op de risico's die het samenwerkingsverband loopt, of op het afdwingen van, of op het bijsturen van de eindbedoelingen.

Figuur 5.1  
Organieke binding



##### Toelichting op de figuur

Bij een organieke binding tussen de overheid en een private partij verlopen de invloed en de wijze van sturing intern. Het bestuur of de directie van deze publiek-private organisatie stuurt direct op de eindresultaten en is in die hoedanigheid aansprakelijk. In deze organieke binding is de verwevenheid met het eindproduct uiteraard heel sterk aanwezig en is de invloed op het eindproduct heel groot. Voor de praktische uitvoering voor het beheren en exploiteren van een parkeergarage, in de vorm van een organieke binding, is er nog keus uit wel tien verschillende soorten rechtspersonen. Uiteindelijk is het samenwerkingsverband (als rechtspersoon) de partij die het financiële risico loopt. Dit soort organieke bindingen komt voor bij overstijgende publieke belangen (gemeentelijk woningbedrijven, provinciale energiemaatschappijen).

---

## 5.5 De contractuele binding

Bij contractuele bindingen staan private partijen juridisch gezien volkomen los van de overheid. In dit geval worden het beheer en de exploitatie van de parkeervoorziening door een private partij risicodragend verzorgd. Bij een contractuele binding zijn er drie methoden om het beheer en de exploitatie onder controle te brengen van de overheid en invloed uit te oefenen op het beleid.

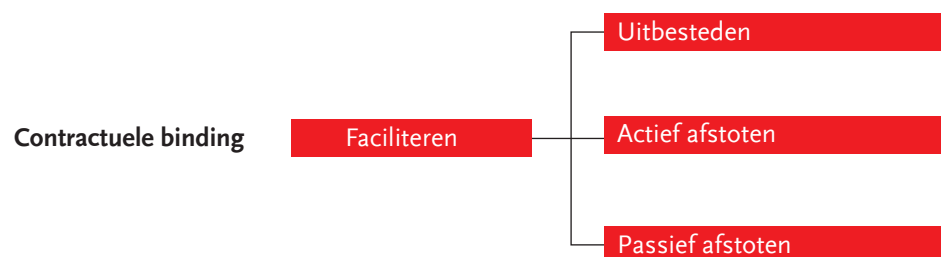
In eerste instantie is dat de methode van uitbesteden. Dat is een contract waarin de overheid heel nauwkeurig alle taken en bevoegdheden vastlegt met inbegrip van alle einddoelen. In zijn aard is deze vorm van contractvorming bijna vergelijkbaar met de organieke binding, want partijen conformeren zich volledig aan de bepalingen van het contract en hebben hetzelfde einddoel. Deze vorm komt veelvuldig voor bij voorzieningen met een hoog publiek belang waarvan bekend is dat die op geen enkele wijze langs economische weg haalbaar zijn (onderwijs, zorg).

Passief afstoten is het andere uiterste. Dat is een contractmethode waarbij partijen het minimaal noodzakelijke regelen om de parkeervoorzieningen te laten functioneren voor het doel. In dit model neemt de overheid duidelijk afstand van alle inhoudelijke bemoeienissen, de organisatie en risico's. Deze vorm komt voor bij voorzieningen met een laag publiek belang (jachthavens).

Actief afstoten zit precies tussen uitbesteden en passief afstoten in. Via deze contractmethode heeft de overheid bemoeienis met en invloed op een selectief aantal publieke belangen. Dat zijn belangen die aantoonbaar afhankelijk zijn van overheids-geld, maar niet volledig afhankelijk zijn vanwege het inventieve ondernemerschap van een private exploitant. Deze vorm komt voor bij voorzieningen met een mengsel van publieke en maatschappelijke belangen (sport en cultuur).

---

Figuur 5.2  
Contractuele binding



### Toelichting op de figuur

De tweede hoofdrichting is de contractuele binding, waarbij de overheid de faciliterende partij is. Contractuele bindingen zijn sturingsinstrumenten met variaties in de wijze waarop invloed en zeggenschap geregeld kan worden. Die variaties bepalen de kracht van een overeenkomst. Daarmee wordt bedoeld dat de overeenkomst (juridisch) sterker is dan de rechtspersoon die de overeenkomst aangaat. Dat maakt het mogelijk om selectiever te kijken naar de expertise van een partij dan naar de omvang of de reputatie van contractpartij. Bij contractuele bindingen is de verwevenheid met het eind-

---

product niet de maatstaf, maar de methodiek om selectief een publiek belang te beschermen of juist af te zien van die bescherming. Contractuele bindingen komen veelvuldig voor bij overheden die uiteenlopende taken moeten uitvoeren, maar waarvoor de ambtelijke organisatie niet de juiste expertise of capaciteit heeft (sport, cultuur, onderwijs).

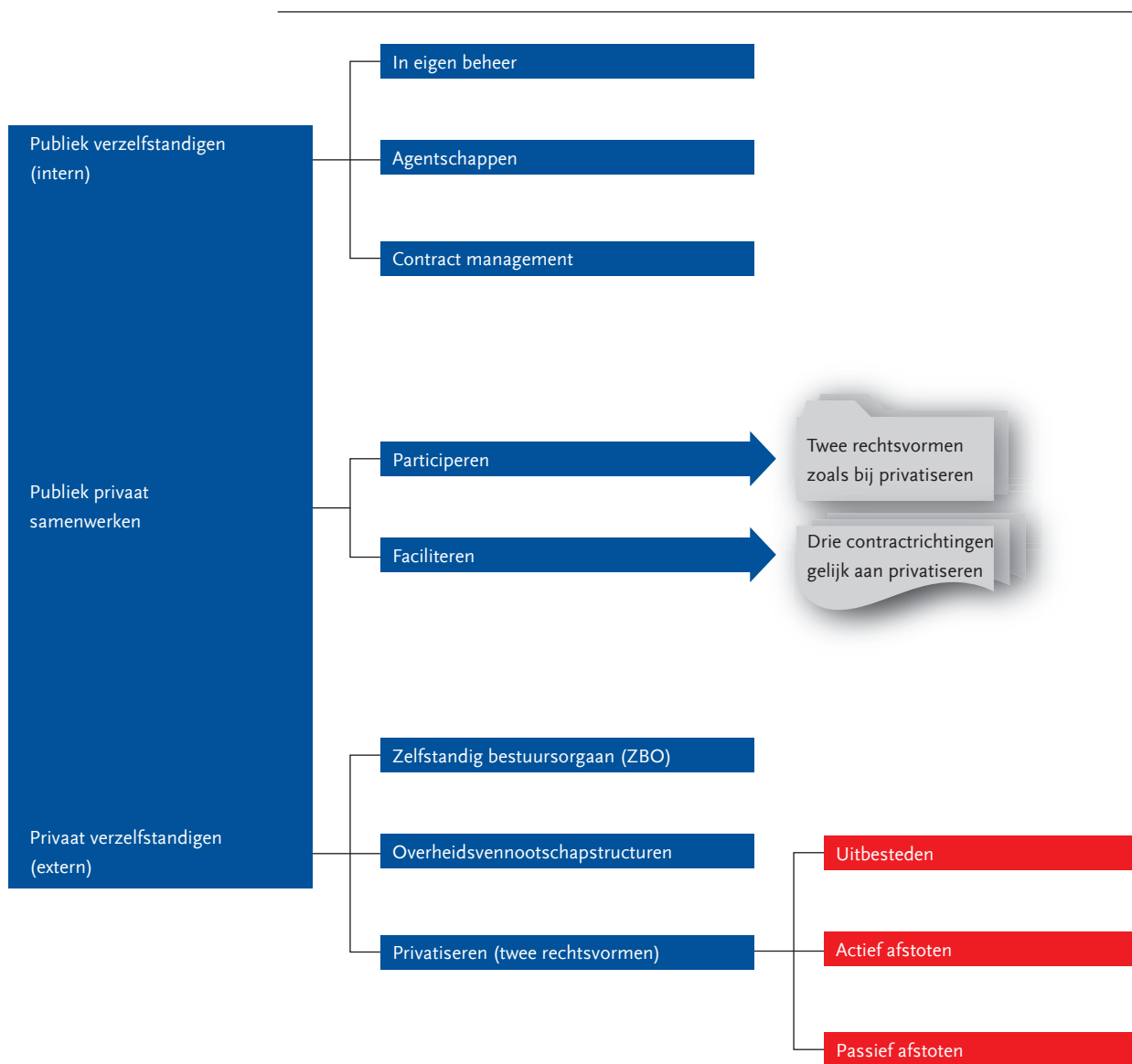
## 5.6 De verzameling vormen van verzelfstandigingen

Het is al eerder aangehaald dat PPS als model in verschillende gedaanten en omschrijvingen voorkomt. Dat verschijnsel is waarschijnlijk ook de oorzaak dat de opdrachtgever heeft verzocht om te onderzoeken welke vorm van PPS geschikt is om enerzijds marktwerking toe te laten en anderzijds controle te houden op een marktpartij. Het beeld over gedaanten, benamingen en omschrijvingen van PPS is aangehaald, omdat het model PPS past in de grote verzameling van alle vormen van verzelfstandigen. Deze verzameling introduceert alle mogelijkheden om taken en bevoegdheden van de overheid over te dragen, om het publiek-maatschappelijke belang te dienen. Door de opdracht op de juiste wijze te interpreteren, gaat het niet zozeer om de vraag welke vorm van PPS geschikt is. De essentie van de opdracht is: wat bevordert de marktwerking bij openbare parkeervoorzieningen, en hoe behartigt de overheid het publieke belang daarbij?

Tegen die achtergrond zou de meest geschikte vorm van samenwerking wellicht nog wel de kenmerken kunnen hebben van de PPS-structuur, maar de samenwerking uiteindelijk een andere benaming krijgen, omdat die het beste past bij het doel (marktwerking en invloed).







*Figuur 5.3*  
Verzameling vormen van  
verzelfstandiging

#### Toelichting op de figuur

Deze figuur toont de complete verzameling van alle vormen van verzelfstandigingen en hoe PPS daar tussenin zit met de twee hoofdrichtingen (participeren en faciliteren). Uit verdere analyse blijkt dat, als PPS wordt toegepast voor de lange termijn, die samenwerking dan vergelijkbaar is met extern verzelfstandigen volgens de uitvoeringsvorm van een overheids-vennootschapsstructuur. Als de overheid het samenwerkingsverband op de lange termijn zou willen faciliteren, dan zijn die drie uitvoeringsrichtingen van PPS-contracten vergelijkbaar aan de drie uitvoeringsrichtingen van privatiseren (uitbesteden, passief en actief afstoten).

## 5.7 Praktische toepassing van PPS (gedaanten)

In de vorige paragraaf is aan de orde gesteld dat PPS een vorm van samenwerking is die voor de lange termijn geschikt is, maar dan is die samenwerkingsvorm vergelijkbaar met een externe verzelfstandiging volgens figuur 5.3. Daarvan weten we dat zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zich niet lenen voor parkeergarages. ZBO's liggen op het niveau van de rijksoverheid, zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de Nederlandsche Bank (DNB) en dergelijke. Resteren nog twee samenwerkingsvormen. In de organieke hoofdrichting zijn dat overheidsvennootschapstructuren. In deze hoofdrichting is de gemeente organiek gebonden aan een private partij en participeert de gemeente financieel in het beheer en de exploitatie van parkeervoorzieningen. In de faciliterende hoofdrichting zijn dat de drie contractuele vormen van privatiseren. Uitbesteden is daarbij een contractvorm die sterk inhoudelijk is gericht. Bij passief afstoten wil de gemeente zo min mogelijk inhoudelijke bemoeienis. Actief afstoten zit daar tussenin en maakt het mogelijk om alleen een selectief aantal publieke belangen te regelen in het contract met de private partij.

De vraag is nog waarom het beeld zo hardnekkig is dat PPS verschillende vormen zou kennen? Voor die verklaring is een fictieve situatie geschetst waarin de gemeente participeert met een private exploitant van parkeervoorzieningen. Ofwel: organiek is verweven met een exploitant. Stel dat een willekeurige gemeente met een private exploitant een rechtspersoon opricht. Uit de twee rechtsvormen (ideeel of winstbeogend) kiezen partijen voor de naamloze vennootschap en partijen hebben elk 50% van de aandelen. Daarop volgend staat het vennootschapsbestuur voor de keus om een parkeervoorziening te bouwen, te beheren of te exploiteren. Daaruit volgt de keus uit een aantal soorten realisatiecontracten. Door deze serie aan keuzes, ontstaat het fictieve beslistraject zoals hieronder staat. Dat veronderstelt dat dit ook een PPS-model is.



Figuur 5.4 Voorbeeld beslistraject PPS

### Toelichting op figuur

Geheel in tegenstelling tot de vormen van verzelfstandigen volgens figuur 5.3, is deze fictieve organisatie (figuur 5.4) helemaal geen PPS-model. In dit voorbeeld kreeg participeren kennelijk de voorkeur en daaruit volgde de organieke binding in de vorm van een vennootschap (nv). Die vennootschap kan vervolgens grofweg kiezen uit drie uitvoeringsrichtingen voor de realisatie, het beheer en de exploitatie. In dit fictieve PPS-model is de overheidsvennootschapstructuur bewust gekoppeld aan de drie uitvoeringsrichtingen.

---

Dat suggereert drie combinaties van een vennootschap met (1) een aannemersovereenkomst, (2) Total Engineering, of (3) Turn Key-contract. Dat zou betekenen dat die combinaties drie PPS-organisatiemodellen zou opleveren.

Maar dit is een onjuiste voorstelling van zaken. Op deze manier worden organisatiekwaliteiten toegerekend aan de vennootschap die in werkelijkheid afkomstig zijn van een overeenkomst die gesloten is voor de realisatie, het beheer en de exploitatie. Dit is een redenering van achteren naar voren, waarbij de uitvoeringsvorm de kwaliteit van samenwerking bepaalt. In de volgende paragraaf volgt de verdieping en wat de gevolgen zijn van dergelijke omgekeerde manieren van redeneren.

## 5.8 Introductie van de beslisboom

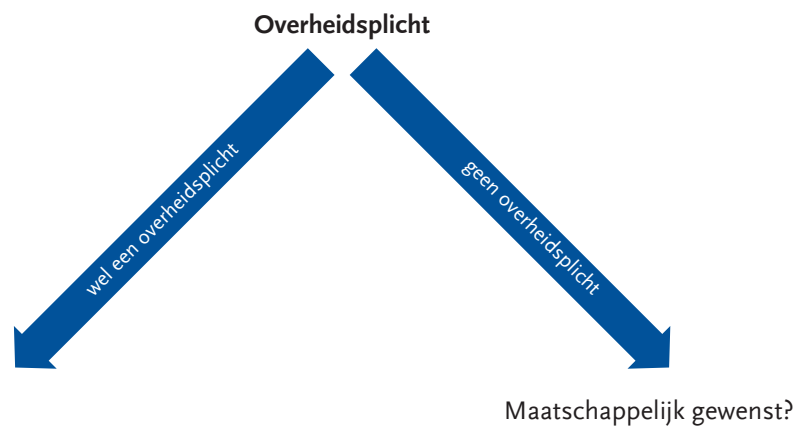
Wat weten we eigenlijk nog maar weinig van de gevolgen van bestaande PPS-organisaties die onbedoeld nooit ontworpen zijn voor het doel, sturen op publieke belangen. Welke structuren gaan ongewild verloren, omdat partijen elkaars tekortkomingen niet kunnen compenseren? Welke middelen en methoden zijn onbewust 'afgeserveerd' om invloed uit te oefenen en een ideaal eindproduct te realiseren? In deze paragraaf komt aan de orde via welke beslistechiek een gemeente en een private partij een keus kunnen maken over de publiek-private samenwerking. Hoe was het ook alweer en wat waren de uitgangspunten volgens de theorie van de vorige hoofdstukken? In eerste instantie gaat het om de binding met een ideaal product (parkeren) en ten tweede, of dat ideale product een publiek belang is en daarom financieel beschermd dient te worden, om een onrechtvaardig hoge prijs te voorkomen.

### Voorbeeld realisatie parkeergarage (stap 1)

Voor de beslissing of voor dit ideale product, kosteneffectieve parkeervoorzieningen, samenwerking noodzakelijk is, moet een aantal beslissingsstappen doorlopen worden. Voor de introductie van dit voorbeeld, is geprobeerd zo dicht mogelijk de werkelijkheid te benaderen. Stel dat er behoefte is aan meer parkeerplaatsen, omdat de binnenstad overbezet raakt. Dit is in dit voorbeeld het parkeerprobleem.



Stap 1 is de vraag of het een wettelijke overheidsplicht is om deze parkeergarage te realiseren. Vrij snel blijkt dat parkeergarages bouwen, beheren en exploiteren helemaal geen wettelijke overheidstaken zijn. Dat neemt niet weg dat een parkeergarage wellicht de ideale oplossing is en maatschappelijk ook gewenst is, vanwege de drukte in de binnenstad. Dus wordt op basis van deze voorkeurargumenten de richting gevolgd van de maatschappelijke wens om (wellicht) een parkeergarage te realiseren. Dit is de eerste stap in de beslistechiek naar een oplossing.



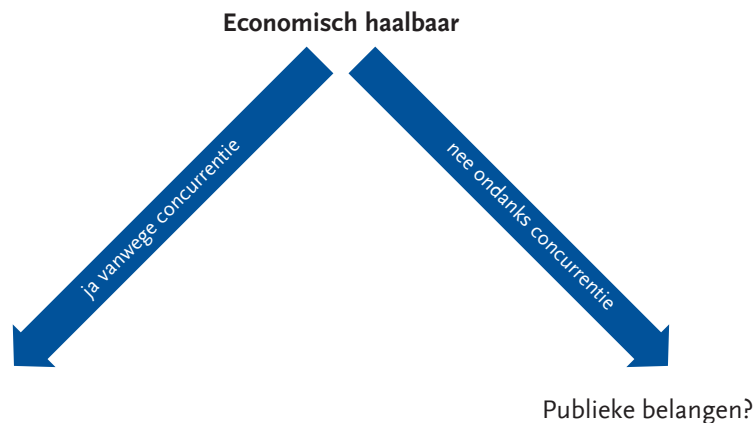
#### **Toelichting 1<sup>ste</sup> keuzerichting**

Heel bewust is in dit voorbeeld de indruk gewekt dat een parkeergarage de oplossing kan zijn voor het parkeerprobleem. Op dit moment zou de gemeente een lijst moeten aanleggen van het parkeerprobleem in de binnenstad. Die lijst illustreert de bedoelingen en het einddoel. Namelijk, waaraan moet een oplossing voldoen? Benadrukt wordt dat de gemeente geen oplossing moet zoeken in dit stadium, maar het eindresultaat definieert. Bijvoorbeeld: “de binnenstad heeft voldoende parkeerplaatsen”. Verder stelt de gemeente als belangrijkste voorwaarde dat het parkeertarief van de parkeergarage marktconform moet zijn. Voor de verdere introductie van de beslisboom, wordt in dit voorbeeld de term parkeergarage aangehouden als oplossing om het voorbeeld te illustreren en omdat een parkeergarage een concreet begrip is in dit kader.

#### **Voorbeeld realisatie parkeergarage (stap 2)**

Stap 2 in de beslisboom is de vraag of die maatschappelijk gewenste parkeergarage ook langs economische weg haalbaar is. Economisch haalbaar wil zeggen dat het parkeerprobleem door marktwerking is op te lossen, zonder subsidie van de gemeente. Hooguit moet de gemeente nog kwaliteitsvoorwaarden stellen aan de vormgeving van de parkeergarage. In dit voorbeeld wordt de lijn gevolgd dat het parkeerprobleem (in de uitvoering parkeergarage) niet langs economische weg haalbaar is. Dat kan blijken uit voorstudies of uit vergelijkingen met kengetallen van vergelijkbare parkeergarages om een redelijke betrouwbare uitspraak te doen.





### Toelichting 2<sup>de</sup> keuzerichting

Tegen de achtergrond van de bedoeling om voldoende parkeerplaatsen te creëren in de binnenstad, blijkt dat een parkeergarage, ondanks de concurrentie, niet rendabel kan zijn op basis van marktconforme tarieven. Op dat moment kan alleen de gemeente(raad) beslissen dat deze parkeerplaatsen (in de parkeergarage) het verdienen om financieel beschermd te worden tegen een onrechtvaardig hoog parkeertarief. De gemeente(raad) definieert op dat moment het publieke belang van parkeren dat het waard is om te beschermen en dus nog niet het parkeerproduct!

Het is dus aannemelijk te maken dat de gemeente wellicht moet ingrijpen, omdat een oplossing zonder de overheid niet tot stand komt. Zolang de gemeente een financiële bescherming nog maar niet legitimeert als oplossing, wordt de denkfout sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw voorkomen. Immers, het is nog maar de vraag of de parkeergarage (als voorbeeld) in dit geval het ideale eindproduct is. In ieder geval moet de gemeente niet intensief meewerken aan een eindproduct, want parkeren is geen overheidsplicht. De gemeente is wel bereid om een publiek belang te beschermen als de uitkomst onrechtvaardig is (te hoge parkeertarieven).

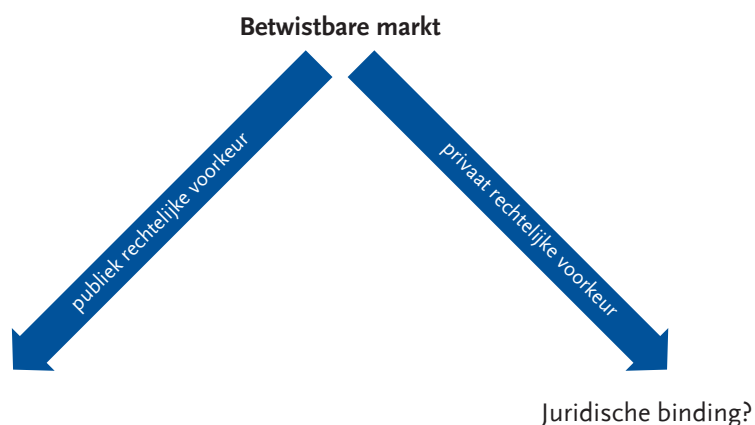
In deze fase van de beslisboom ontstaat een typische opdracht of vraag voor private partijen die een eindproduct moeten kunnen ontwerpen dat tegemoet komt aan het parkeerprobleem. Private partijen worden geacht in staat te zijn om te bepalen wat de oorzaken zijn van de (te) hoge parkeertarieven (locatie, vormgeving, ruimtegebrek). Private partijen worden ook in staat geacht om alternatieven te becijferen. Stel dat ondanks alle doorrekeningen en alle varianten opnieuw blijkt dat er nauwelijks een tariefsverlaging mogelijk is, dan kan de gemeenteraad zich committeren aan de geboden oplossing om het publieke belang te dienen. Dan is een eindproduct ontworpen dat haalbaar is, omdat de gemeente zich daaraan committeert en de onrendabele top van het parkeertarief subsidieert. Daarmee is de imperfectie van de markt weggewerkt.

De vraag is nu of de gemeente hiervoor moet samenwerken met een private partij of niet. Indien de gemeente hiervoor zou moeten samenwerken, wat is dan de beste samenwerkingsvorm?

*Gemeente Harderwijk ontwikkelt en exploiteert zelf de parkeervoorzieningen. De gemeente wil een sterk samenhangend systeem, waarbij voorzieningen elkaar aanvullen en niet beconcurreren. De gemeente verwacht hierdoor efficiënt te kunnen werken, maar niemand weet wat een marktpartij had kunnen toevoegen wat de parkeergarage nog efficiënter had gemaakt.*

### Voorbeeld realisatie parkeergarage (stap 3)

Uit stap 3 van de beslisboom blijkt of de gemeente vanwege het commitment en de imperfectie van de markt de parkeergarage zelf moet realiseren, beheren en exploiteren, of daarvoor een vorm van samenwerking moet zoeken. In dit voorbeeld is het idee dat de imperfectie van de markt beperkt is. Met andere woorden: de subsidie per geparkeerde auto is niet substantieel. In dit voorbeeld is dat aannemelijk, omdat er voldoende marktpartijen zijn die in concurrentie bereid zijn om een aanbod in te dienen voor deze parkeergarage. Dit noemen we betwistbare markten. In situaties waar subsidies substantieel hoog liggen zijn er nauwelijks betwistbare markten<sup>6</sup>. In dit voorbeeld, met betwistbare markten, gaat de voorkeur uit naar een vorm van samenwerking die van privaatrechtelijke aard is, omdat het privaatrecht gericht is op het tweezijdige recht. Het publiek recht is eenzijdig georiënteerd en inherent aan politiek bestuurlijke inspraak. In dit kader is het interessant te vermelden dat privaatrechtelijke instrumenten vooral worden toegepast als de gemeente een monopoliepositie heeft op het gebied van kapitaal, grond, openbare ruimte en dergelijke. De effecten van deze monopoliepositie zijn zelfs heel gunstig voor private partijen die met de overheid willen samenwerken om een publiek belang te dienen. In de wetenschap dat de privaatrechtelijke richting tot samenwerking kan leiden, volgt in dit voorbeeld de beslissing om de privaatrechtelijke keuze en beslissing voor te bereiden.



### Toelichting 3<sup>de</sup> keuzerichting

Het gevolg van deze privaatrechtelijke beslissing is nogal relevant voor de vierde beslissing, namelijk wat voor soort binding gaat de gemeente aan met de private partij?

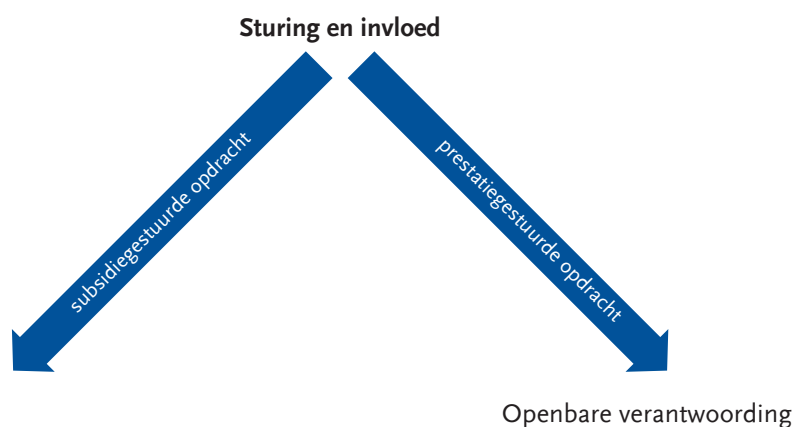
<sup>6</sup> Beheer begraafplaats. Dit zijn overheidsplichten zonder enige marktwerking met soms onrechtvaardig hoge prijzen.

In paragraaf 5.3 zijn daarvoor twee hoofdrichtingen geïntroduceerd. De organieke binding, waarbij de gemeente en de private partij een nieuwe rechtspersoon oprichten en de contractuele binding, waarbij partijen juridisch volkomen los van elkaar functioneren. Om die beslissing te nemen, volgt eerst een belangrijk tussenbesluit over de vraag hoe de gemeente zou willen sturen op het einddoel. Dus, hoe de gemeente het publieke belang kan dienen door de sturen op het einddoel.

*Bij gemeente X is de exploitatie van een parkeerterrein uitbesteed aan de markt. De exploitant besluit het parkeerterrein op zondag te sluiten, vanwege te weinig omzet. Het mannenkoor dat op zondag repeteert kan daar niet meer parkeren en gaat op hoge poten naar het gemeentebestuur. Om de parkeergelegenheid op zondag weer beschikbaar te krijgen moest de gemeente de exploitant bijbetalen.*

#### Voorbeeld realisatie parkeergarage (stap 4)

In stap vier van deze beslisboom staat centraal hoe en in welke mate de gemeente wil sturen. Van begin af aan (§ 4.5) is het belang benadrukt dat de gemeente het einddoel moet definiëren en dat de private partij daarvoor een ideaal aanbod moet leveren. Als dat ideale eindproduct niet economisch haalbaar is, kan de gemeente zich committeren met het aanbod en dat aanbod voor een deel subsidiëren. In deze beslissingsronde gaat het erom wat voor soort sturing de gemeente voor ogen heeft. In het kader van de privaatrechtelijke keus van stap drie bestaan er nog twee keuzemogelijkheden. Dat is de subsidiegestuurde opdracht, of de prestatiegestuurde opdracht. De subsidiegestuurde opdracht is budgetgebonden. Daarbij is de verwachting dat het einddoel (voldoende parkeerplaatsen in de binnenstad) binnen budget gehaald wordt. Dit soort opdrachtformuleringen komt voor in de sectoren zorg, onderwijs en cultuur. Een prestatiegestuurde opdracht formuleert afzonderlijke doelstellingen per situatie. Dat wil zeggen, dat de subsidie is opgebouwd uit afzonderlijke prestaties die opgeteld het totale subsidiebedrag vertegenwoordigen. Deze opdrachtformuleringen komen voor in de sectoren sport, wetenschap, openbaar vervoer en infrastructuur. In dit voorbeeld is de richting gevolgd van prestatiecontracten.



---

#### **Toelichting 4<sup>de</sup> keuzerichting**

In dit stadium van de beslisboom komen drie onderwerpen aan de orde, namelijk:

- a de gemeente moet continu kunnen inspelen op nieuwe publieke belangen (§ 3.3);
- b de gemeente moet achterhalen of de financiële compensatie de bevolking dient (§ 3.2);
- c de gemeente moet namens de bevolking de publieke belangen juridisch afdwingen (§ 4.2).

Deze vierde beslissing illustreert waar de gemeente en een private partij komen te staan op de verticale as van de glijdende schaal volgens figuur 1. Meer of minder invloed hangt nu af van de soorten afspraken die de gemeente minimaal wil maken. In dit voorbeeld zijn dat a, b en c. De essentie van die afspraken is of de gemeente en de private partij voor het nakomen van deze afspraken een rechtspersoon moeten oprichten of kunnen volstaan met een contract.

Om de toelichting van de drie afspraken te completeren, zal de gemeente onder afspraak (a) per jaar afspraken kunnen aanscherpen of afzwakken, afhankelijk van de situatie en het beleid voor de binnenstad. Telkens kan de gemeente per jaar en per afspraak achterhalen of, en in hoeverre, de subsidie nog functioneert als compensatie om de bevolking te dienen (afspraak b). Datzelfde geldt voor afspraak c, waarin de gemeente niet machteloos toekijkt wat er met de subsidie gebeurt, maar actief kan optreden om het publieke belang juridisch af te dwingen.

Dit leest als het uitvoeren van ‘corveetaken’ door een private partij, maar hiertegenover staan enkele wettelijke mogelijkheden die juist heel gunstig zijn voor deze partij (§5.9).

#### **Voorbeeld realisatie parkeergarage (stap 5)**

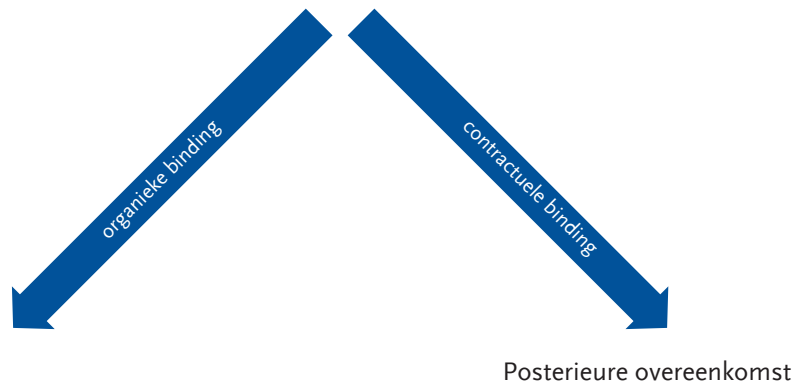
Tot slot van de beslisboom ligt de keus voor, of partijen vanwege de soort afspraken hiervoor een rechtspersoon moeten oprichten of een contract moeten sluiten. Of volgens de theorie, de gemeente moet participeren of de private partij moet faciliteren. Feitelijk is de vraag: wat zijn in dit voorbeeld de redenen om een rechtspersoon op te richten om de afspraken na te komen die onder a, b, en c zijn benoemd? De afspraken voor het beheren van parkeervoorzieningen zijn bijna nooit van dien aard dat er geen betwistbare markt meer overblijft, of dat de imperfectie zo groot is dat de subsidie substantieel groot zou moeten zijn. Dat soort situaties doet zich voor bij regio-overstijgende belangen, zoals IBGroep, TNO, Nederlands Forensisch Instituut, of in de infrastructuur de RDW, NS, DLG, Tennet, en dergelijke. In die organisaties zit de rijksoverheid organiek verweven en vallen de producten veelal onder ministeriële verantwoordelijkheid. Op de gemeenteschaal zien we dergelijke overstijgende belangen terug in verwevingen met lokale woningbouworganisaties, sportbedrijven en sociale werkgelegenheidsinstellingen. Allemaal type publieke diensten waar de imperfectie van de markt groot is en de betwistbare markt klein is.

In dat kader zijn er nauwelijks juridische, financiële, fiscale of anderszins economische, politieke of bestuurlijke of goederenrechtelijke redenen om te participeren in de realisatie, het beheer en de exploitatie van een parkeergarage. In dit voorbeeld wordt daarom de contractuele binding aangehouden als geschikte samenwerkingsvorm en faciliteert de gemeente de private partij.



---

## Soort samenwerking



### Toelichting 5<sup>de</sup> keuzerichting

Overigens hoeft het geen verkeerde beslissing te zijn als de gemeente participeert en voor dat doel een rechtspersoon opricht, alleen zijn dezelfde doelstellingen ook bereikbaar via de contractuele binding. Bestuurlijk-juridisch gezien zitten er complicaties aan een rechtspersoon waar de gemeente aandeelhouder van is<sup>7</sup>. Verder is het aandeelhouderschap van de gemeente geen zekerheid om invloed en zeggenschap af te dwingen die groter is dan een contractuele binding. Bovendien beïnvloedt de Algemene wet bestuursrecht het privaatrechtelijk handelen van de gemeente als aandeelhouder. Wat ook meespeelt, is dat de financiële vrijheid door te participeren in deze een rechtspersoon zich niet verhoudt tot de publieke verantwoording die de gemeente behoort af te leggen. Daar staat tegenover dat een gemeente als contractpartij ook enkele eigenaardigheden heeft. Toch biedt het faciliteren van een private partij enkele gunstige bijwerkingen op grond van de wettelijke beginselen van een posterieuze overeenkomst. De uitleg volgt in de volgende paragraaf.

## 5.9 De overheid als contractpartij

In deze paragraaf wordt beschreven hoe partijen een contractuele samenwerking kunnen inrichten om die sturing van de eindbedoelingen lonend te maken voor de private partij.

De vorige vijf stappen hebben verduidelijkt dat de keus voor een rechtspersoon (participeren) of een contract (faciliteren) de laatste stap is in het traject en die beslissing logisch volgt uit het soort afspraken om een publiek belang te dienen. Op basis hiervan blijkt dat de wetgever veel mogelijkheden biedt om overheidsinvloed uit te oefenen (§ 5.2), maar dat er daarna weinig keus meer is om daarin een positie te kiezen. Of anders geformuleerd, om daarna nog af te wijken van de logica om, in dit voorbeeld, een contractuele binding aan te gaan met een private partij. De gemeente kan de private partij prima faciliteren om de gewenste doelstellingen te realiseren. Bovendien gaan er geen structuren verloren om elkaars

---

<sup>7</sup> De overheid is in deze hoedanigheid geen openbaar gezaghebbende partij.

---

tekortkomingen te compenseren en er worden geen middelen en methoden ‘afgeserveerd’ om invloed uit te oefenen om een ideaal eindproduct te realiseren. Maar waar blijkt dat dan uit? Die uitleg komt hierna aan de orde.

Goed beschouwd zou in dit voorbeeld nog een zesde stap thuishoren over de keus van het soort overeenkomst. In dit geval is direct de posterieure overeenkomst opgevoerd, vanwege de wens om te onderzoeken hoe de kracht van de markt benut kan worden en tegelijkertijd een private partij ‘gestuurd’ kan worden in de richting van prestatiegerichte opdrachten. Een posterieure overeenkomst is een juridische term voor het combineren van twee soorten overeenkomsten. Een zakelijk recht dat de eigendomsverhoudingen regelt (het bezit) en een exploitatiecontract met instructies over het beschermen van het publieke belang (het gebruik). Nu komen we toe aan het oplossen van de misverstanden die in paragraaf 5.2 aan de orde zijn gesteld. Ook komt het inzicht tot stand over cruciale posities die gemeenten en private partijen kunnen innemen in een samenwerkingsverband in relatie tot de eigendomsverhouding (volgt uit § 3.1).

### **5.9.1 Consequenties van subsidies**

Op het moment dat alle beslissingen zijn genomen en de gemeente de publieke belangen heeft gedefinieerd en zich committeert aan het eindproduct en dat product beschermt (subsidieert), ontstaat er een bijzondere situatie. Juridisch gezien is sprake van een private partij die in staat en bereid is om namens de overheid een publiek belang te dienen tegenover de bevolking. Dit is een legaliteitsbeginsel en heeft een wettelijke grondslag (art. 4:23 lid 1 AWB). Samengevat stelt de wet dat, indien een private partij subsidie ontvangt, daar verplichtingen tegenover staan. Doorredenerend betekent dit dat de private partij beperkt wordt in zijn ondernemerschap, vanwege de afspraak om het publieke belang te dienen. De wetgever gaat zelfs zover dat een private partij moet laten zien hoe de subsidie wordt besteed. Dat klinkt als ‘slikken of stikken’ voor de private partij, want door het accepteren van de subsidievoorschriften kan de private partij niet meer betogen dat de gemeente onrechtmatig inbreekt op zijn ondernemersrecht<sup>8</sup>. Dat geldt ook voor elke soort overeenkomst die de gemeente en de private partij aangaan, maar dat heeft ook een positieve kant. Private partijen die publieke taken uitvoeren, kunnen worden ‘toegelaten’ tot de kring van instellingen die mogen profiteren van enkele privileges die voor overheden gelden.

Cruciaal is dat private partijen in voorkomende situaties onder minimaal dezelfde voorwaarden vreemd vermogen kunnen aantrekken als voor gemeenten gelden. Het voert te ver in het kader van dit onderzoek en deze opdracht om uiteen te zetten hoe de juridische werkingssfeer van dit privilege in elkaar steekt. Om toch een indruk te geven hoe private partijen tegen zeer gunstige voorwaarden vreemd vermogen kunnen aantrekken, volgt in de volgende paragrafen een voorbeeld dat gebaseerd is op referentieprojecten uit de sectoren onderwijs en sport.

---

<sup>8</sup> Theoretisch pleit dit ervoor om geen rechtspersoon op te richten, tenzij er geen betwistbare markt is en de imperfectie groot is.

---

## 5.10 Lonende effecten voor de private partij

De opdrachtformulering was om succesvolle samenwerkingsmodellen te onderzoeken en daarbij de kracht van de markt te benutten en tegelijkertijd sturing mogelijk te maken. De beslisboom maakt duidelijk dat hiervoor de contractuele binding gewenst is waarbij de gemeente de private partij faciliteert in de vorm van een posterieure overeenkomst. Via een zakelijk recht, zoals het recht van opstal of een erfpachtrecht, levert de gemeente de grond aan de private partij. Aan dat zakelijk recht is de exploitatieopdracht verbonden om een parkeergarage te realiseren. In die exploitatieopdracht is bepaald dat de gemeente parkeerplaatsen subsidieert en voor welk doel (het parkeerprobleem stap 1 § 5,8). De wetgeving voorziet erin dat een private partij op basis van deze uitgangspunten vreemd vermogen kan aantrekken tegen minimaal dezelfde financiële voorwaarden als voor de gemeente geldt (3% 20 jaar vast is geen uitzondering). De voorwaarde is uiteraard de verklaring van de gemeente tegenover de kredietverlener dat een publiek belang beschermd wordt. Dat verloopt via een uitvoeringsverklaring door de gemeente tegenover een kredietverlener, zonder tussenkomst van een private partij.

De feitelijke situatie is dat een private partij nu een parkeergarage kan financieren, realiseren en beheren, mits de private partij het publieke belang dient. Maar er is meer. Geconstateerd is in stap 2 dat, ondanks alle doorrekeningen en alle varianten die een private partij heeft doordacht, toch nauwelijks nog een tariefsverlaging mogelijk is. Wat kan de private partij in deze bijzondere situatie nog meer doen dan alleen zijn traditionele berekening 'doorploegen'? Een private partij kan aanvullende commerciële voorzieningen inbrengen om de parkeertarieven te verlagen en die aanvullende commerciële voorzieningen 'liften mee' in de financieel gunstige voorwaarden. Dat is een effect van de monopoliepositie van de gemeente die heel gunstig is voor een private partij die met de overheid samenwerkt om een publiek belang te dienen. (Stap 3 § 5,8). Ook hiervoor geldt dat de gemeente als contractpartij de sterkst bepalende partij is en bepaalt of die commerciële aanvullende voorzieningen ideaal bijdragen aan het terugdringen van het parkeertarief, want die commerciële activiteiten zelf verdienen het niet om financieel beschermd te worden.

Het effect is dat ineens de betwistbare markt gro(o)t(er) is en de imperfectie van de markt sterk afneemt. Immers, welke ondernemer wil niet profiteren van financieel gunstige voorwaarden? Benadrukt wordt nogmaals dat uitsluitend de gemeente bepaalt of die aanvulling het gewenste voordeel oplevert, want de gemeente moet zich committeren aan het eindproduct. Op basis van referentieprojecten in de sectoren onderwijs en sport blijkt dat vooral de paramedische en de culturele voorzieningen dat voordeel verdienen en mogen aansluiten. In de commerciële sfeer behoren buitenschoolse opvang en fitness tot de meest voorkomende aanvullingen die het voordeel verdienen en mogen aansluiten. Voor private exploitanten van parkeergarages ligt de vraag open, welke voorzieningen bijdragen aan het terugdringen van parkeertarieven en het verdienen om beschermd te worden en te mogen profiteren van financieel gunstige voorwaarden.

Het is dus zaak om in een vroeg stadium de publieke belangen te onderzoeken en te definiëren. De kracht van de markt is om die voorzieningen te combineren met het parkeerprobleem. In dit voorbeeld komt daaruit een parkeergarage naar voren als

---

oplossing, om voldoende parkeerplaatsen in de binnenstad te creëren, maar nog zonder aanvullende voorzieningen.

### **5.11 Sturen en borgen van publieke belangen**

Het zal duidelijk zijn hoe belangrijk het is om in een vroeg stadium de publieke belangen te definiëren, want op basis daarvan blijkt welke betekenis een private partij kan hebben om het parkeerprobleem op te lossen. Resteert de vraag hoe de gemeente kan sturen op de einddoelstellingen en tussentijds kan bijsturen als de publieke belangen wijzigen. Verder moet de gemeente ook de private partij kunnen sturen als de uitvoering van een opdracht niet geheel voldoet aan de verwachtingen. Het sturen van de opdracht verloopt via de exploitatieopdracht die deel uitmaakt van de posterieure overeenkomst. Bekend is dat de prestatiegestuurde opdrachten afzonderlijke doelstellingen formuleren en daaraan een subsidie verbinden.

De sturing verloopt exact volgens de omschrijving van de exploitatieopdracht en de resultaten zijn tussentijds meetbaar, want de wetgever gaat zelfs zover dat een private partij moet laten zien hoe de subsidie wordt besteed. De private partij moet doorlopend kunnen aantonen hoe effectief de subsidiebesteding is. De effectiviteit wordt beïnvloed door het doen en laten van de private exploitant. Dat kan zelfs zo gunstig zijn dat de gemeente kan besluiten om de subsidie voor dat doel af te bouwen, maar het kan ook andersom verlopen als het bewijs wordt geleverd dat de subsidie ontoereikend is. In de sportsector is het gebruikelijk om in ieder geval een ondergrens te bepalen. Dat wil zeggen dat een subsidie nooit onder een minimum komt, omdat anders de bestaanszekerheid van de exploitant in het geding is. Dat hoeft uiteraard niet te gelden voor de exploitatie van een parkeergarage. In ieder geval bestaat het sturingsmechanisme uit het controleren van de eindresultaten (publiek belang) die in relatie staan tot de noodzaak om dat publieke belang te subsidiëren. Zo heeft de wet het bepaald.

Politiek gezien is de methode van sturen op afzonderlijke doelstellingen de legitimatie om een publiek doel te subsidiëren. De private partij kan namelijk stellen en bewijzen dat een subsidie noodzakelijk is en de politiek mag aangeven wat de private partij (commercieel) mag toevoegen om die subsidie terug te dringen. Deze kringloop van het aantonen van een subsidienoodzaak tegenover het aanbod om via marktwerking de subsidie terug te dringen, is een continu proces. Een proces dat niet alleen is gebaseerd op vertrouwen, maar ook op feiten en omstandigheden. Dit proces is gebaseerd op het idee om continu in te spelen op veranderingen van publieke belangen die continu beoordeeld worden op hun noodzaak om te subsidiëren en te beschermen. Een proces waarin de private exploitant kan worden beschermd tegen een faillissement door een ondergrens in te stellen, maar ook een proces waarin de overheid de plicht heeft om de private partij schadeloos te stellen, als de opdrachten zover gaan dat er geen betwiste markt meer is voor deze opdracht en de imperfectie te groot om langs economische weg te nivelleren.





Let op  
afstop!



4-1  
EER.NE  
MUNICIPAL

## 6 Praktische toepassing

### 6.1 Inleiding op praktische toepassingen

Met de opdrachtformulering nog in herinnering, moet het onderzoek de praktische bewijsvoering leveren voor wat succesvolle samenwerking is en waarom die samenwerkingsvorm geschikt is voor het doel. Op basis daarvan wil de opdrachtgever een brochure uitgeven in de vorm van een geprogrammeerde instructie, zodat overheden en private partijen kunnen teruglezen hoe een organisatiestructuur ontworpen kan worden voor het beheren van parkeervoorzieningen.

In dat kader hebben de voorgaande hoofdstukken nog altijd een (te) hoog theoretische gehalte. Vooral, omdat de hoofdstukken principes voor samenwerking introduceren, en structuren voor besluiten toelichten. Deze hoofdstukken, hoe theoretisch die ook zijn, dragen wel bij aan het inzicht om voortaan samenwerkingsvormen te organiseren die juridisch geschikt zijn voor het doel. Om daar een begin mee te maken, heeft de opdrachtgever een werkgroep geïnstalleerd. In de werkgroep zijn praktijkmensen vertegenwoordigd. De samenstelling varieert van beleidsmedewerkers tot directieleden. De werkgroep is daarbij een ideale 'tegenspeler' voor de onderzoeker om de theorie ook om te zetten in de praktijk. Daarvoor zijn bijeenkomsten georganiseerd en van die bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt met bevindingen van de leden van de werkgroep tot nu toe. In de eerste bijeenkomst zijn praktische aandachtspunten meegegeven aan de onderzoeker om te verwerken in de rapportage. Deze praktijkgerichte opmerkingen worden in dit hoofdstuk concreet toegepast, door de theoretische kennis van beslistrajecten te volgen. Voorafgaand aan het toepassen van deze theorie op de praktijk, volgt eerst een overzicht van de praktijkwensen die de leden van de werkgroep willen terugzien in de beslistechiek.

Tabel 6.1 Overzicht van praktijkervaringen

Rubrieken	Functionele relaties en samenhang		Beslissingsmotieven	
1 Beleidseffecten	Parkeren op straat	Parkeren in voorzieningen	wel/niet	Verzelfstandigen
	Wet- en regelgeving	Soorten contracten	wel/niet	Openbaar aanbesteden
2 Samenwerking	Rechtsvormen	Ideel en winst beogend	wel/niet	Openbare aanbesteding
	Schaal van samenwerking	Situatie afhankelijkheid	wel/niet	Invloed op de uitkomst
	Concurrentieposities	Zelfstandige ontwikkeling	wel/niet	Marktwerking toelaten
3 Marktwerking	Financiële voordelen	Marktpartij versus overheid	wel/niet	Bepalend voor samenwerking
4 Kwaliteitsbewaking	Toegankelijkheid	Doorstroming en wachttijden	wel/niet	Stuurbaar door gemeente

#### Toelichting op de tabel

Waarschijnlijk is deze opsomming nog maar een greep uit de reeks van praktische ervaringen die de leden van werkgroep naar voren hebben gebracht. In werkelijkheid moet een veelvoud bestaan aan functionele, samenhangende relaties die van invloed zijn op beslissingsmotieven. In deze tabel zijn de opmerkingen van de werkgroep gerangschikt in vier rubrieken. Het zijn de meest logische rubrieken om praktijkervaringen te ordenen om op basis daarvan beslissingen te nemen volgens de theorie.

Met dat gegeven illustreren de beslissingsmotieven de keuzerichtingen. Die keuzerichtingen zijn in deze tabel als het ware schakelaars, net als in de beslisboom, in termen van wel/niet verzelfstandigen, wel/niet openbaar aanbesteden, wel/niet marktwerking toelaten.

## 6.2 Belangen (publiek, maatschappelijk en commercieel)

Verder zijn enkele praktische doelstellingen geformuleerd en beschikbaar gesteld als voorbeeld om een succesvol samenwerkingsmodel te ontwerpen. Die doelstellingen zijn uiteenlopend van aard en om die reden teruggebracht naar drie soorten doelstellingen die in werkelijkheid ook aan de orde zijn. Zoals commerciële doelstellingen van de parkeerorganisatie, of van gemeente, of van belanghebbenden zoals winkeliers. Daarnaast zijn maatschappelijke doelstellingen geformuleerd die van belang zijn voor de bevolking, maar in principe niet financieel beschermd hoeven te worden. Verder zijn er nog publieke doelstellingen geformuleerd, doelstellingen die het verdienen om te beschermen tegen een onrechtvaardig hoge tariefstelling. In de tabel hieronder zijn deze drie soorten doelstellingen samengebracht. Een doorkruiste cel betekent een niet-rechtsgeldige formulering voor een commercieel, maatschappelijk of een publiek belang.

Tabel 6.2 Overzicht van doelstellingen				
Formulering (leidt tot soort belang)	Voor de handliggende soorten belangen			Opmerkingen werkgroep (kunnen doelstellingen zijn)
	Commercieel	Maatschappelijk	Publiek	
Bezettingsgraad		X	X	Benutten parkeerplaatsen
Tariefstelling				Vaststellen tarieven
Openstelling				Openstelling parkeervoorziening
Kwaliteitsaspecten				Doorstroming, bereikbaarheid, toegankelijkheid
Eigenaarsrechten (privé)	X	X		Verdeling wel/niet openbaar
Autonome bedrijfsvoeringe		X	X	Sturen op inkomsten
Productontwikkeling			X	Landelijk opererende parkeer exploitanten
Efficiëntie van ruimtegebruik			X	Capaciteit van parkeervoorzieningen

### Toelichting op de tabel

Evenals bij tabel 6.1 is deze opgaaf van doelstellingen maar een fractie van alle doelstellingen die per parkeervoorziening, per gemeente en per soort parkeervoorziening kunnen gelden. In deze tabel is het onderscheid per soort doelstelling gemaakt, door een cel te doorkruisen als die formulering niet geldt voor een commercieel, een maatschappelijk of een publiek doel. Zo kan een eigenaarsrecht van een parkeerplaats een specifiek publiek doel zijn voor bewoners die een parkeerplaats bezitten. Die parkeerplaatsen verdienen het om beschermd te worden, nog afgezien van de vraag of dat een financiële bescherming betreft. Andersom is de autonome bedrijfsvoering een specifiek commerciële aangelegenheid, die maatschappelijk en publiek niet relevant is. Dit commerciële belang moet beschermd worden tegen opdrachten die leiden tot onbetwistbare markten en imperfecte marktsituaties. Hier staat de bestaanszekerheid van een private exploitant centraal en deze verdient het om hier beschermd te worden.

Hiernaast staan voorbeelden van doelstellingen uit de praktijk weergegeven.

---

## Formuleren van doelstellingen

### Bezettingsgraad

Om de kosten van parkeren voor het publiek interessant te houden is het van belang dat alle parkeerplaatsen optimaal worden benut, zodat er minder parkeercapaciteit nodig is. Dit is in tabel 2 geformuleerd als 'bezettingsgraad'. Dit is voornamelijk een commercieel belang. Daarom is in de tabel het maatschappelijke belang en het publieke belang doorgekruist.

### Tariefstelling

Door het van bovenaf (gemeente) vaststellen van parkeertarieven is het parkeergedrag wellicht te beïnvloeden. Evenzogoed kan die tariefstelling bepaald worden om voordeel te behalen om wat voor reden en met wat voor doel dan ook. Dat beïnvloeden kan gezien worden als een doel op zich. Het doel is uiteraard van commercieel belang maar ook van maatschappelijk en van publiek belang. Daarom zijn op de rij 'tariefstelling' alle belangen vertegenwoordigd.

### Openstelling

Het openstellingsrooster is uiteraard ook een commercieel, maatschappelijke en publiek belang. Vandaar dat deze rij is opengehouden omdat alle belangen, hoe verschillend die onderling ook zijn, relevant zijn.

### Kwaliteitsaspecten

Het creëren/behouden van een aantrekkelijk leefklimaat kan in een gemeente gezien worden als een publiek belang. Maatregelen in dit kader kunnen zijn: handhaving, doorstroming en toegankelijkheid op het parkeergedrag. Dit zijn 'kwaliteitsaspecten'. Deze kwaliteitsaspecten zijn een publiek belang, maar ook een maatschappelijk en een commercieel belang.

### Eigenaarsrechten

Directe bewoners die voor het parkeren afhankelijk zijn van een parkeervoorziening kunnen privérechten hebben op een parkeerplaats. Dat privilege kan tot een publiek belang gerekend worden als zou blijken dat zo'n parkeerplaats zonder overheidsinbreng tot een onrechtvaardig hoge prijs zou leiden. Dan is het een publiek belang voor een (heel kleine) specifieke bevolkingsgroep. Het is dus nauwelijks een commercieel belang of een maatschappelijk belang.

### Autonome bedrijfsvoering

Sturen op inkomsten is genoemd vanuit de werkgroep als voorbeeld om de bedrijfsvoering te beïnvloeden. Feitelijk bestaat de mogelijkheid om de exploitant te beschermen voor een faillissement, voor zover de exploitant publieke taken uitvoert. Het is dus mogelijk om dat als doel te definiëren, want zonder exploitant kan bijvoorbeeld het parkeerdoel niet tot stand komen. Maar dat is dan wel een commercieel doel en om die reden is het publieke en het maatschappelijke doel door doorgekruist.

### Productontwikkeling

Kort gezegd is een productontwikkeling niet specifiek een publiek doel dat bescherming behoeft. Integendeel, productontwikkeling zou gericht moeten zijn op het economisch haalbaar maken van een parkeervoorziening, zodat het niet beschermd hoeft te worden zoals een publiek belang.

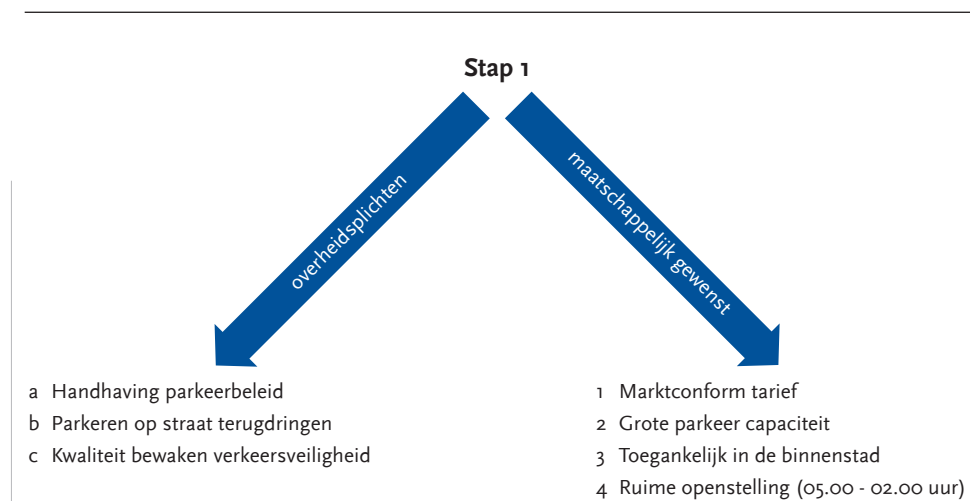
### Efficiënt ruimte gebruik

Goed beschouwd is efficiënt ruimtegebruik geen doel dat zich leent om publiek te beschermen. Ook hiervoor geldt dat het doen en laten van marktpartijen het mogelijk maakt dat een parkeerplaats zonder overheidssteun te exploiteren is. Het wordt pas een publiek doel als die ruimtewinst onmogelijk blijkt en de parkeerplaats toch gebonden is aan die locatie. Dan is er wellicht een argument om dit als publiek belang te definiëren.

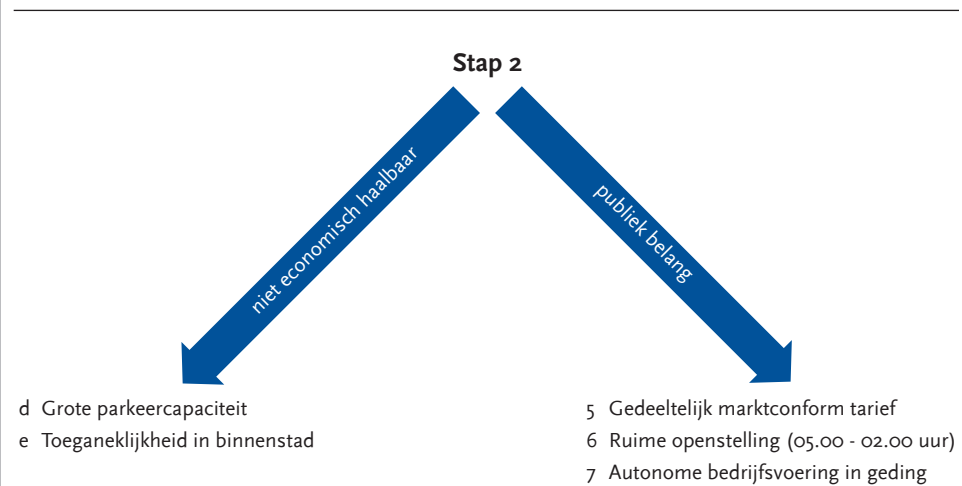
## 6.3 De toepassingsmogelijkheden

Geredeneerd vanuit tabel 6.2 waarin de doelstellingen zijn geformuleerd volgt de eerste stap in het beslissingstraject om te achterhalen welke samenwerking succesvol kan zijn. Voor de volledigheid wordt de opdracht in herinnering geroepen: "Wat bevordert marktwerking en hoe behartigt de overheid het publieke belang?" Uit de eerste stap in het proces over het bepalen of er sprake is van overheidsplichten blijkt dat, door het formuleren van doelstellingen, een drietal aannemelijke overheidsplichten ontstaan (a, b en c). Verder ontstaan vier maatschappelijke wensen waaraan een parkeervoorziening zou moeten voldoen.





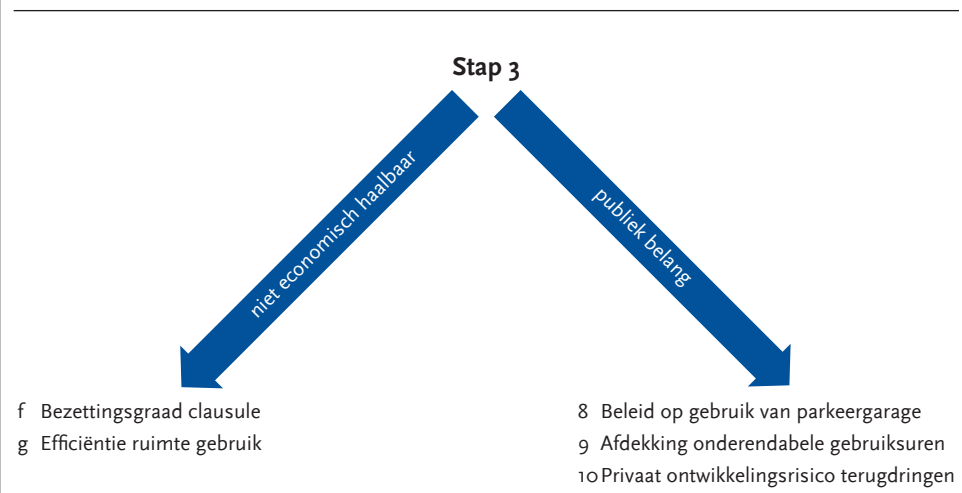
De tweede stap in het proces is het vaststellen of die wensen langs economische weg haalbaar zijn. Het resultaat van deze eerste doorrekening is dat, vanwege de wens om het parkeren op straat terug te dringen, de capaciteit (d) zo groot moet zijn dat die schaalfactor een economische blokkade vormt voor de haalbaarheid. Die omvang heeft ook een financiële component, wat de toegankelijkheid nadelig beïnvloedt (e). Bovendien blijkt dat in deze uitvoering de autonomie van de bedrijfsvoering in het geding is, want de ruime openstelling maakt de exploitatie onrendabel. Dat levert in daluren een tarief op dat uitstijgt boven het marktgemiddelde (imperfectie 5, 6, 7).



Op basis van dit profiel worden de voorbereidingen getroffen om deze imperfectie te corrigeren door de kracht van de markt te benutten. Feitelijk ligt de vraag voor of private partijen obstakels kunnen overwinnen (imperfectie wegnemen) als de opdracht in het vooruitzicht wordt gesteld. Het zou kunnen dat het voorliggende voorstel op onderdelen in concurrentie gunstiger uitpakt.

Het resultaat is dat na inbreng van marktpartijen, slechts één partij in staat en bereid is om de opdracht te aanvaarden, onder een aantal voorwaarden. Samengevat vervalt de marktwerking en is een bezettingsgraadclausule noodzakelijk om de bestaanszeker-

heid van de exploitant te beschermen (commercieel belang). Ondanks efficiënt ruimtegebruik is de toegankelijkheid in de binnenstad niet economisch haalbaar. In de andere richting ligt het voor de hand dat veel overheidsinvloed gewenst is op het beleid om de risico's af te dekken. Samengevat blijkt dat het ideale eindproduct niet langs economische weg haalbaar is en in dit stadium twee compensatieregelingen verlangt (f en g). De imperfectie van het gewenste parkeerproduct is niet geheel oplosbaar en de betwistbare markt is intussen gereduceerd tot slechts één private partij. Die private partij wil imperfectie opheffen door drie regelingen (8, 9 en 10).



Het resultaat hiervan is cruciaal voor het samenwerkingsverband, want wil de gemeente zich wel committeren aan deze voorwaarden (imperfectie en bescherming van het publieke belang)? Immers, de gemeente kan in deze variant enkel sturen op twee structurele onderdelen, namelijk: het beleid op het gebruik van de parkeergarage en het afdekken van onrendabele gebruiksuren. Eenmalig heeft de gemeente wellicht (wel of niet) nog invloed op het terugdringen van het risico op de ontwikkeling van de parkeergarage. De vraag is of de invloedssfeer van de gemeente in dit geval zo groot wordt (opheffen van de imperfectie), dat hierdoor de betwistbare markt (1 partij) niet meer legitiem is om met deze ene private partij een samenwerkingsverband aan te gaan.

Het enige wat de gemeente nog kan inbrengen is haar monopoliepositie van grondeigenaar, als daarvan sprake is. In een dergelijke situatie kan de gemeente één of meer partijen alsnog faciliteren om, namens de gemeente, deze opdracht uit te voeren en voor dat doel toe te laten tot de kring van instellingen die mogen profiteren van privileges die enkel voor overheden gelden. In het kader van de vraag wat een succesvolle samenwerking kan zijn die marktwerking en sturing mogelijk maakt, kan een afwegingskader een nuttig instrument zijn. In de volgende paragraaf is een voorbeeld van een afwegingskader gemaakt volgens deze uitgangspunten.

## 6.4 Het afwegingskader

Op basis van de resultaten van het stappenplan, volgt de afweging of en hoe een gemeente moet samenwerken met een private partij en op grond van welke feiten en omstandigheden. Het afwegingskader is daarbij een hulpinstrument, omdat het afwegingskader een ordening aanbrengt, of marktwerking een bijdrage levert aan het verbeteren van het parkeerproduct. In dit geval het terugdringen van een onrechtvaardig hoge uitkomst van het parkeertarief.

Resteert de vraag of sturing op marktpartijen afdwingbaar is op basis van een monopoliepositie van een gemeente, of vanwege de noodzaak dat de imperfectie enkel door de gemeente is op te heffen.

De hoofdregel van het afwegingskader is de vraag of sprake is van een betwiste markt. Ofwel: zijn er meerdere partijen die het parkeerproduct kunnen aanbieden en is dat een goede markt? De tweede afweging is of er sprake is van een hoge mate van imperfectie. Dat impliceert dat de gemeente (in dit geval) veel moet corrigeren op het parkeerproduct om een onrechtvaardig hoog tarief te compenseren. Ten derde speelt mee of de sturing die de gemeente wil doorvoeren volgt uit het compenseren van die imperfectie of uit oogpunt van andere motieven (wettelijk). Tot slot kan worden getoetst of de gemeente een monopoliepositie heeft of kan verwerven om marktpartijen te ‘verleiden’ mee te dingen naar de opdracht en toe te laten tot de kring van instellingen die mogen profiteren van privileges die enkel voor overheden gelden. Het resultaat van deze besliskunde levert het volgende afwegingskader op.

Betwistbare markt	Imperfectie (schaal)	Sturing (vanwege)	Monopoliepositie	Samenwerking	Voorbeeld
Geen	Markt overstijgend	Hoge imperfectie	Product (eigenaar)	In eigen beheer	ZBO's (RDW enz.)
Geen of nauwelijks	Regionaal overstijgend	Continuïteit	Wettelijk (eigenaar)	Contractueel/oraniek	Netbeheer (Tennet)
Meerdere partijen	Regionaal overstijgend	Continuïteit	Publiek (onmisbaar)	Contractueel	Openbaar vervoer
Geen of nauwelijks	Lokaal overstijgend	Hoge imperfectie	Geen	Contractueel	(Sport)stadions
Meerdere partijen	Lokaal overstijgend	Hoge imperfectie	Grond(eigenaar)	Contractueel	Sport, cultuur, welzijn
Geen	Gemeentelijke schaal	Continuïteit	Wettelijke plicht	Contractueel	Onderwijs
Geen	Gemeentelijke schaal	Beperkte imperfectie	Wettelijke plicht	Contractueel/organiek	Sociale woningbouw
Geen of nauwelijks	Gemeentelijke schaal	Beperkte imperfectie	Wettelijke product/plicht	Contractueel	Begraafplaatsen
Meerdere partijen	Gemeentelijke schaal	Beperkte imperfectie	Publiek (gewenst)	Contractueel	Parkeervoorzieningen

### Toelichting op het afwegingskader

Samengevat is een organieke binding, (rechtspersoon) vrijwel altijd noodzakelijk als er geen betwistbare markt is, de imperfectie hoog is, het product markt overstijgend is en het product een plicht is van de overheid. In nagenoeg alle andere gevallen, ongeacht de schaalgrootte van de imperfectie, heeft een contractuele binding de voorkeur boven de organieke binding, omdat de private partij optimaal gefaciliteerd kan worden vanwege de monopolie die de gemeente heeft, op grond van de wettelijke plicht, het product, of het product met een wettelijke plicht, of vanwege de grondpositie. Voor parkeergarages betekent dit dat er nauwelijks situaties denkbaar zijn op basis waarvan de gemeente een rechtspersoon zou moeten oprichten om invloed of zeggenschap uit te oefenen die groter is dan wanneer dit via een rechtspersoon zou kunnen verlopen.

---

## 6.5 Casus Harderwijk

### 6.5.1 Doel casus

Het doel van de casus is het geven van een belangrijke aanzet voor het opzetten van een contract PPS-parkeren nieuwe vorm voor gemeenten binnen Nederland. Als voorbeeld wordt een casus in Harderwijk gebruikt, om de theorie beter te kunnen begrijpen. De nieuwe vorm kenmerkt zich door uitruil tussen gemeente en markt van elkaars sterktes en zwaktes. Deze uitruil leidt tot veel lagere financieringslasten bij de markt en een regeling waarbij gemeente en marktpartijen jaarlijks taken en eisen kunnen aanpassen op basis van nieuwe inzichten en wensen. Het doel van deze casus is het geven van inzicht in de mogelijkheden voor een samenwerking tussen gemeente en private partijen die het publieke belang dient met een betere prijs-kwaliteitverhouding dan in de huidige Nederlandse praktijk het geval is. Gemeente Harderwijk heeft zich bereid verklaard om als voorbeeld aan deze casus mee te werken.

Bepalen van de motivatie om samen te werken is de eerste stap. Vervolgens worden de nodige inhoudelijke inzichten gegeven en de randvoorwaarden vanuit de gemeente. De beschrijving van het PPS-systeem vindt daarna plaats. De inzichten in de mogelijke effecten van de nieuwe werkwijze staan in dit hoofdstuk.

### 6.5.2 Bepalen motivatie voor samenwerken markt

Evenals alle andere gemeenten in het land moet ook Harderwijk fors zuiniger aan doen als gevolg van de economische crisis. De rijksoverheid heeft besloten om miljarden euro's minder uit te geven, onder meer door een kleiner jaarlijks bedrag beschikbaar te stellen aan de lokale overheden. De gemeente Harderwijk verwacht hierdoor van 2012 tot en met 2014 ongeveer twee miljoen euro per jaar minder inkomsten te krijgen. De gemeente onderzoekt waarop bezuinigd kan worden. Zijn er taken die de gemeente niet meer hoeft uit te voeren of op een efficiëntere manier kan organiseren?





Zoals in het hoofdrapport is beschreven, is het hoofdmotief voor samenwerking tussen markt en overheid het compenseren van elkaars tekortkomingen. Samenwerking met de markt kan het beste alternatief zijn, vanwege de uitruil van grondbezit, kennis en geld en de wijze waarop de samenwerking het publieke belang dient in de vorm van de beste prijs-kwaliteitverhouding. In feite moet deze afweging altijd worden gemaakt, maar soms zijn er concrete aanleidingen, zoals de benodigde bezuinigingen, om deze afweging te maken. Wat is de motivatie van een gemeente?

In het onderstaande schema zijn de tekortkomingen en sterke punten van de markt en de overheid beschreven die gelden voor de casus Harderwijk.

Sterke (+) en zwakke (-) punten	
Gemeente	Markt
- beperkte financiële middelen/middelen verdelen over meerdere beleidsterreinen	+ bij goede businesscase voldoende financieringsmiddelen / focus op parkeren
- ongunstige omvang parkeerorganisatie voor continuïteit, professionaliteit en kosteneffectiviteit	+ professionele en kosteneffectieve organisatie met voldoende continuïteit
- ongunstige wijze van afwaarderen op investering	+ gunstige wijze van afwaardering met restwaarde
- verplichting tot hanteren ongunstige rekenrente	+ effectieve rente wordt gehanteerd
+ bezit posities parkeergarages	- geen positie in Harderwijk
+ lenen is goedkoop	- lenen is duur
+ kan met haar beleid succesvol gebruik van parkeergarage door het publiek beïnvloeden	- hoge risico's vanwege gemis aan invloed op gemeentelijk beleid, wat de aantrekkelijkheid van garages in belangrijke mate bepaalt.

Een korte analyse van de bovenstaande tabel geeft als inzicht dat de gemeente en de markt elkaars zwakke punten kunnen compenseren met sterke punten. Men kan als het ware zwakke punten uitruilen voor de sterke punten van de ander. De vraag is:

- onder welke voorwaarden?
- hoe dit te regelen?
- wat levert het op?

### 6.5.3 Bepalen gemeentebelang

Iedere gemeente heeft haar eigen specifieke ruimtelijke, politieke, maatschappelijke, organisatorische en financiële omstandigheden. Binnen de ene gemeente spelen veel ontwikkelingen, terwijl bij de andere weinig veranderingen aan de orde zijn. Dit laatste heeft veel invloed op het belang van de gemeente en de invulling van de parkeerorganisatie en de houding van betrokkenen. Belangrijk is om dit goed te beschrijven.

Hieronder zijn als voorbeeld de missie, visie en kernwaarden weergegeven van de gemeente Harderwijk. Die geven goed inzicht in de houding van de gemeente. Deze houding heeft invloed op de wijze waarop er met partijen wordt of zal worden samengewerkt. Inhoudelijke beleidsplannen geven zicht op het hoe en waarom welke projecten in de komende periode gaan spelen. Belangrijke doelen en wensen komen daarna aan de orde. Belangrijk is deze doelen uiteindelijk goed meetbaar te beschrijven.

---

### 6.5.3.1 Missie, visie en kernwaarden gemeente Harderwijk

Harderwijk is een levendige stad aan het water met tal van activiteiten en evenementen op het gebied van uitgaan, sport, cultuur en natuur. Harderwijk bouwt aan de toekomst met veelbelovende bouw- en ontwikkelprojecten. Harderwijk speelt een centrale rol in de regio.

*“De gemeente Harderwijk streeft naar een optimaal leefklimaat voor burgers, bedrijven en organisaties, nu en in de toekomst en we stemmen onze dienstverlening hier zo goed mogelijk op af. De gemeente Harderwijk spant zich maximaal in om dit te bereiken met verantwoordelijkheid, transparantie en betrokkenheid als uitgangspunten.”*

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de gemeente in haar werk vertrouwd is met de prestaties die worden verwacht. Burgers, bedrijven en instellingen moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente zich richt op datgene wat de samenleving van haar verlangt, op de kwaliteit van de door haar geleverde producten en diensten en op de prestaties die ze daarvoor moet leveren.

De houding van de gemeente laat zich het best als volgt omschrijven:

- 1 als dienstverlener is de gemeente *burgergericht en proactief* tegenover haar burgers;
- 2 als handhaver is de gemeente *consequent en voorspelbaar* tegenover haar burgers;
- 3 als ontwikkelaar is de gemeente *visionair en samenwerkend* ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken;
- 4 als beheerder is de gemeente *rationeel en flexibel* richting gebruikers van de openbare ruimte;
- 5 als politieke organisatie is de gemeente *herkenbaar en aanspreekbaar*.

*“Door een hoog dienstverlenend gehalte na te streven voor burgers, bedrijven en instellingen, levert de gemeente een bijdrage aan een groeiende welvaart in de stad en een betere leefomgeving.” (Bron: internetsite gemeente Harderwijk)*

#### Resumé

Gemeente Harderwijk is dus een ondernemende gemeente met ambitie, waar veranderingen gangbaar zijn, waar ingespeeld wordt op wensen van burgers en waar actief op veranderingen zal worden ingespeeld.

### 6.5.3.2 Parkeerbeleid GVVP

De nieuwe Houtwalgarage voorziet naar verwachting tot 2020 in de parkeerbehoefte van het centrum. De nabijgelegen Hortusgarage is een bewonersgarage geworden. In de binnenstad is betaald parkeren ingevoerd (parkeertarief Houtwalgarage € 1,90 per uur/dagtariief € 8,00). Binnen Harderwijk liggen veel parkeerterreinen met kort- en langparkeren. De tarieven variëren van € 1,60 tot € 1,90 per uur met een maximaal dagtarief van € 8,00. Sommige terreinen zijn alleen voor vergunninghouders beschikbaar. Rond de binnenstad zal de parkeerdruk naar verwachting toenemen. Op termijn is er aan de westzijde van de binnenstad een parkeergarage nodig. De gemeente is hier bezig met de ontwikkeling van twee parkeergarages aan het Waterfront, één garage als vervanging van te verwijderen parkeerplaatsen en één garage die voornamelijk bedoeld is voor toeristen (Dolfnariumbezoek). Bij het station aan de oostzijde van de

---

stad wordt het aantal P+R-plaatsen uitgebreid van 190 naar 250. Voor het parkeren van grote voertuigen, wat een grote bron is van klachten, mikt de gemeente op aparte beveiligde en betaalde parkeervoorzieningen in combinatie met de invoering van parkeerverboden voor deze doelgroep.

Er bestaat een brede wens tot het reduceren van het straatparkeren, ten behoeve van meer ruimte en kwaliteit voor het verblijven in de openbare ruimte. Deze maatregel vermindert overigens de inkomsten van de gemeente. Daarnaast moet de overlast van het zoekverkeer worden gereduceerd.



De parkeerdruk in de woonwijken zal door de gemeente worden gevolgd. De gemeente stuurt hier door het autobezit te verlagen middels het aanbieden van deelauto's, door het gebruik van bestaande parkeerplaatsen te optimaliseren en door extra parkeergelegenheid te (laten) creëren bij de bron van het parkeerprobleem. Het huidige vergunningenbeleid wordt gehandhaafd.

#### **Lopende acties**

Er loopt momenteel een aantal op het parkeren gerichte acties binnen de gemeente Harderwijk:

- De gemeente werkt aan de totstandkoming van een PRIS-systeem.
- De betaalplicht voor parkeren in het centrum wordt uitgebreid in de avonduren en in het weekend.
- Aan de hand van een communicatieplan worden er gerichte acties (kortingsacties, al dan niet in samenwerking met het Dolfinarium) uitgewerkt om meer bezoekers naar de binnenstad te krijgen en in de parkeergarage Houtwal te laten parkeren.

- Er wordt een bezoekerskaart ingevoerd voor gebruik door bewoners van de binnenstad.
- Op basis van de huidige inzichten en het huidige programma wordt opnieuw onderzoek gedaan naar de noodzakelijke omvang en exploitatie van de parkeergarages in het plan Waterfront.

### **6.5.3.3 Randvoorwaarden en doelen**

Het publieke belang (volgens de huidige inzichten) wordt hier beschreven en er wordt bij het aangaan van een PPS rekening gehouden met veranderende publieke belangen. In een levendige en zich ontwikkelende stad als Harderwijk zijn veranderingen logisch en de gemeente wil als proactieve dienstverlener optreden voor haar burgers. Als beheerder van de openbare ruimte wil de gemeente zich rationeel en flexibel opstellen richting gebruikers ervan. Parkeren bepaalt in grote mate de gebruiksmogelijkheden en kwaliteit van openbare ruimte. Hiermee is blijvende invloed op parkeren van strategisch belang voor de gemeente Harderwijk en daarmee samenhangend het behoud van de regiefunctie van de gemeente.

Doelen gemeente:

- 1 Opzetten en in stand houden van een professionele organisatie voor het beheer van de parkeergarages, die flexibeler kunnen inspelen op vragen vanuit het beleid;
- 2 Minimaliseren van gemeentelijke investeringen, om middelen vrij te krijgen voor (nieuwe) verplichte taken;
- 3 Optimaliseren van het rendement op parkeren (op straat en in garages) voor de gemeente;
- 4 Efficiënt benutten van het bestaande parkeerareaal (voorkomen van onnodige investeringen in nieuwe parkeerplaatsen);
- 5 Aantrekkelijk houden van de functies recreatie, leisure en detailhandel. Subdoel hiervan is het kunnen sturen met beschikbaarheid van parkeerplaatsen en de hoogte van parkeertarieven;
- 6 Verhogen en handhaven van de kwaliteit van parkeren (beschrijven wat dit is in een programma van eisen, gebruik daarbij de ESPA en de NEN 2443 van maart 2013 voor parkeergarages en het keurmerk straatparkeren van de VEXPAN voor parkeren op straat. De ESPA en het keurmerk straatparkeren zijn door onafhankelijke partijen te toetsen. Voor meer info en documentatie: [www.vexpan.nl](http://www.vexpan.nl);
- 7 Terugdringen zoekverkeer en daarmee de verkeersoverlast en de kans op ongevallen;
- 8 Terugdringen gebruik maaiveldparkeerplaatsen;
- 9 Geen vrachtwagenparkeren binnen de bebouwde kom;
- 10 Kansarmen aan werkervaring helpen;
- 11 Schonere lucht door filteren uitlaatgassen in garages en minder autokilometers in de stad;
- 12 Vastgoedontwikkelingen faciliteren en haalbaar maken.

De bovenstaande doelen zijn meetbaar te maken. Is dit moeilijk, dan kan gekozen worden voor het beschikbaar hebben en houden van een op dit doel gerichte functie. Het terugdringen van het zoekverkeer is relatief moeilijk meetbaar. De hoeveelheid autoritten en de verkeersveiligheid hangen van een groot aantal factoren af. Hier zou een PRIS-systeem of een verkeersinformatiesysteem kunnen voldoen. Het laatste systeem

is in staat de verkeersdeelnemers van andere relevante verkeersinformatie te voorzien naast parkeerinformatie. De doelen zijn voor een deel te halen door samenwerking. Hiervoor zijn afspraken nodig over de inzet van beide partners, dus gemeenten en marktpartijen.

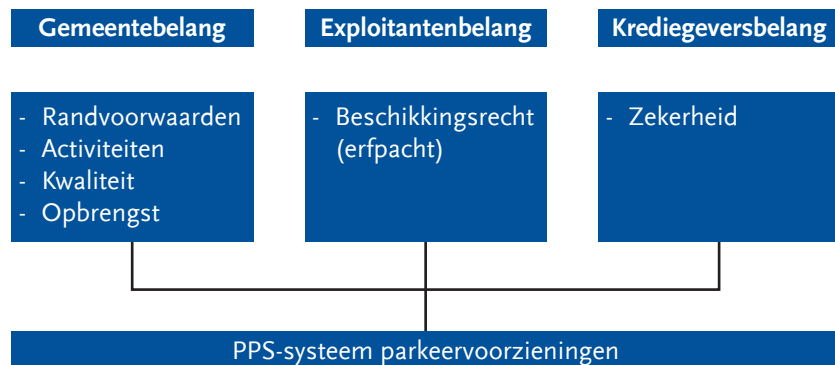
#### Aandachtspunt

Een belangrijk aandachtspunt is dat de gemeente Harderwijk een bestaande organisatie voor parkeerbeheer heeft. Het anders regelen van het parkeerbeheer en de exploitatie zou kunnen resulteren in herplaatsing van mensen. Dit vraagt om gepaste aandacht voor baanzekerheid en de arbeidsvoorwaarden van betrokkenen.

### 6.5.4 Beschrijving wijze waarop belangen gemeente worden geborgd en procedure jaarlijkse herijking

Effectief samenwerken met marktpartijen in het kader van parkeren, waarbij de krachten van gemeente en de markt worden gedeeld en ingezet, is mogelijk. De gemeente dient zich open te stellen voor het betrekken van de markt op niet-traditionele wijze. De markt dient zich te open te stellen voor dynamische contractvormen voor beschikking, exploitatie en beheer van parkeervoorzieningen. Ontwikkelingen binnen de gemeente-(grenzen) worden bij deze insteek leidend (zie paragraaf 3.3, randvoorwaarden en doelen) voor de wijze waarop afspraken omtrent beheer en exploitatie van de voorziening worden vormgegeven. Deze nieuwe wijze van samenwerken kan leiden tot een exploitatie met een lagere onrendabele top en stimuleert het stelselmatig verbeteren en monitoren van de prestaties bij exploitatie van de parkeervoorziening door de exploitant doordat de contractvorm dynamisch wordt ingestoken (jaarlijks herijken). In het onderstaande schema zijn de drie belangen weergegeven die worden vastgelegd en verbonden met het nieuwe PPS-systeem voor parkeervoorzieningen.

Figuur 6.1  
De drie belangen binnen  
het PPS-systeem voor  
parkeren



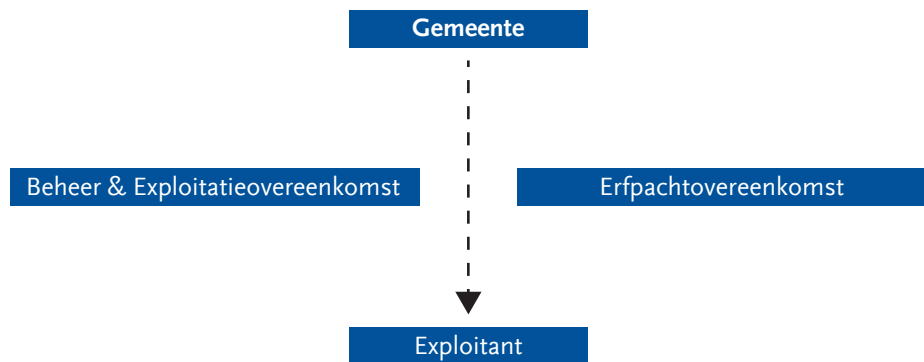
De juridische structuur om de belangen van de gemeente te borgen en om het voortbestaan van de parkeervoorziening te garanderen is tweeledig en bestaat uit een zakelijk recht gecombineerd met een persoonlijk recht, die worden geborgd in twee overeenkomsten (zie figuur 6.2).



### Erfpachtovereenkomst

Het zakelijk recht betreft doorgaans een erfpachtrecht en geeft de bevoegdheid aan de exploitant (erfpachter) om over de voorziening te beschikken als ware hij eigenaar. De gemeente daarentegen kan sturen op het voortbestaan van de voorziening (blijft namelijk eigenaar) en kan onder bepaalde gevallen de overeenkomst ontbinden. In dit uiterste geval van ontbinding zal de parkeervoorziening als gevolg van juridische 'natrekking' terugvallen naar de gemeente die vervolgens de exploitatie kan voortzetten dan wel opnieuw de markt hierbij kan betrekken.

Figuur 6.2  
Twee overeenkomsten  
tussen gemeente en markt



### Beheer & exploitatieovereenkomst

Het persoonlijk recht betreft doorgaans een privaatrechtelijke overeenkomst die beheer en exploitatieaspecten regelt zoals:

Contractsbepalingen
Procesafspraken
Kwaliteitsaspecten (zie paragraaf 3.3)
Eigendom / beschikkingsrecht
Bepalen winst en risico's (strategie en onderlinge verdeling)
Vergoeding aanvangsinvesteringen (roerende zaken) en/of onrendabele top
Financiering

### Dynamisch

Kenmerk van deze beheer- en exploitatieovereenkomst is, dat ze dynamisch wordt ingestoken. Dit betekent dat – behalve de weinig aan verandering onderhevig zijnde afspraken – ook bepalingen worden geformuleerd die meer flexibel en dynamisch van aard zijn. Deze kunnen in de tijd (jaarlijks) worden aangepakt. Voor eventueel benodigde aanpassing van de contractvoorwaarden wordt jaarlijks geëvalueerd of:

- Afspraken nog aansluiten op de maatschappelijke belangen van de gemeente?
- De exploitant zijn ondernemerschap nog volgens afspraak toont?
- De monitoring de gewenste resultaten oplevert?

---

Als een wijziging in (maatschappelijke) omstandigheden het herijken van afspraken noodzakelijk maakt, moet dit proces tot herijking zo veel mogelijk plaatsvinden door vooraf overeengekomen (overleg)structuren. Dit betekent dat procesafspraken moeten worden gemaakt en vastgelegd in de overeenkomst: op welke wijze om te gaan met (maatschappelijke) veranderingen? Hoe benaderen we verandering? Hoe werken we samen om dit inzichtelijk te maken, krijgen en houden? Hoe gaan we om met eventuele financiële gevolgen? Indien partijen deze structuur hebben gevolgd, kunnen eventuele financiële consequenties van een aanpassing worden berekend, geaccordeerd en vervolgens verrekend. Dit kunnen meer opbrengsten zijn voor de gemeente of meer te compenseren kosten aan de marktpartij vanwege wensen van de gemeente of compensatie van minder inkomsten voor de markt door getroffen maatregelen. Mogelijk kan door uitruil van kostenverhogende en opbrengstverhogende maatregelen de knip gesloten blijven.

Eventueel kan een boetebeding worden overwogen, indien geen gehoor wordt gegeven aan de samen afgesproken procedures van herijking, waardoor de redelijkheid uit het oog is geraakt. Dit betreft in dat geval een uiterst redmiddel.

#### **Jaarlijkse herijking**

Deze wijze van insteken leidt tot een contract dat herijking als instrument in zich draagt en speelt in op de wisselende wensen binnen de gemeente. De eerste vijf jaren zal in principe de herijking niet worden voorgesteld zodat de exploitant voldoende perfectief wordt geboden enerzijds en anderzijds het risico van de aanvangsinvesteringen (roerende zaken) wordt geneutraliseerd. Belangrijk is dat voor een duur van de periode wordt gekozen die te overzien is, gelet op de te verwachten omstandigheden binnen de gemeente en de markt die de exploitatieresultaten kunnen beïnvloeden.

#### **Combinatie**

De combinatie van deze contracten (erfpacht en beheer & exploitatie) leidt tot de mogelijkheid om te sturen op het voortbestaan van de voorziening door de gemeente enerzijds en dynamische sturing op beheer en exploitatie met mogelijkheid tot jaarlijkse herijking aan de wensen anderzijds.

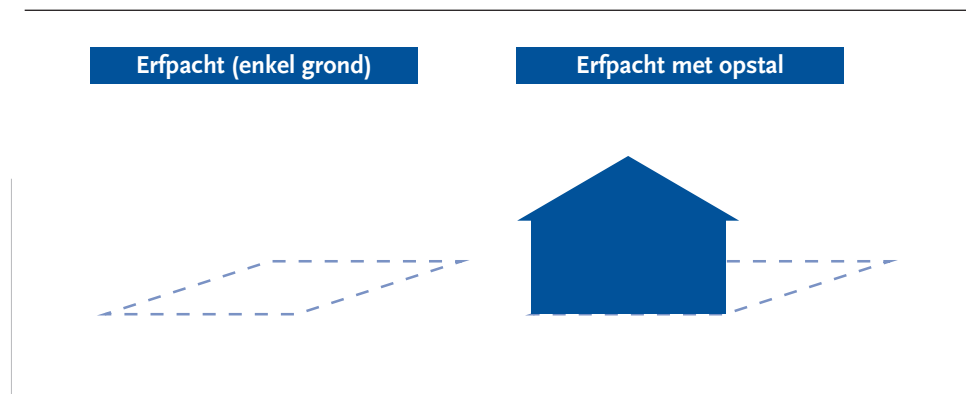
### **6.5.5 Beschrijven van de financiële regelingen**

Kosten voor het aantrekken van krediet nemen af naarmate het risicoprofiel van de businesscase voor kredietgevers lager is. Het uitwinnen van een zekerheidsrecht (hypotheek) door de kredietgever brengt risico's met zich mee wegens hoge transactiekosten bij executieverkoop en onzekerheid over termijn en prijs van verkoop. Dit principe van traditioneel financieren kan worden doorbroken door gebruik te maken van vergoedingsregelingen<sup>9</sup> die de wet biedt waardoor kredietgevers zeker zijn dat hun uitstaand krediet te allen tijde wordt terugbetaald.

---

<sup>9</sup> Dit is in feite geen financieringsregeling, maar een juridische regeling om het eigendomsrecht te benaderen (als ware hij eigenaar).

Figuur 6.3  
Erfpacht, met en zonder  
opstal



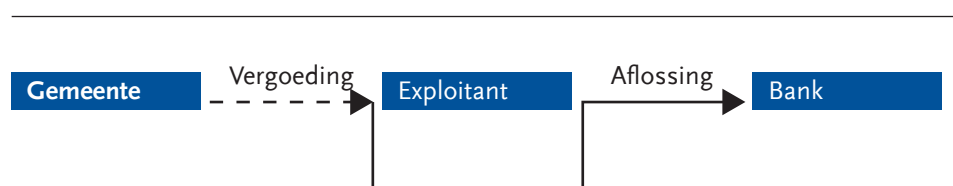
### Financiële regeling erfpachtovereenkomst

Een recht van erfpacht wordt aan de exploitant verleend. Hierop kan de exploitant een (parkeer)voorziening realiseren en hierover kan hij beschikken als ware hij eigenaar. Het eigendom blijft echter (formeel-juridisch) behouden door de gemeente (bloot eigendom). De wettelijke regelingen omtrent dit te verlenen zakelijk recht aan de exploitant voorzien in een vergoedingsplicht aan de exploitant (erfpachter) als het erfpachtrecht in de toekomst (onverhoopt) mocht eindigen (anders zou exploitant immers een voorziening bouwen die gewoonweg na beëindiging van de overeenkomst zou terugvallen aan de gemeente, dit vindt de wetgever niet wenselijk). Ter borging van de wensen en rechten van de gemeente worden tevens ontbindingsclausules opgenomen in de overeenkomst; deze geven onder bepaalde voorwaarden (nader te bepalen) het recht om de overeenkomst eenzijdig door de gemeente te ontbinden.

### Vergoeding gemeente aan exploitant bij einde erfpacht

Deze afspraak tot vergoeding van de waarde van het recht geeft de gemeente de zekerheid om over de voorziening te kunnen beschikken na het einde van het zakelijk recht (voorziening valt na einde overeenkomst terug aan de gemeente). Voor kredietgevers betreft deze vergoeding van de waarde een zekerheid dat de openstaande vorderingen op exploitant bij het einde van het zakelijk recht worden vergoed, aangezien wordt afgesproken dat deze vergoeding ten dienste wordt gesteld van de betaling van de restant hoofdsom aan de kredietgever. Voor de exploitant leidt dit model tot lage financieringslasten, wegens het ontstane lage risicoprofiel voor de kredietgever. Bij tussentijds faillissement van de exploitant betekent dit ontbinding van de overeenkomst van de gemeente. De gemeente neemt dan de verplichtingen van de exploitant over en zal zorgdragen voor het nakomen van openstaande verplichtingen tegenover de bank.

Figuur 6.4  
Financiële verhouding  
gemeente, exploitant  
en bank



---

Deze insteek leidt tot voordelen voor alle participanten.

Participant	Voordeel
Kredietgever	Zekerheid tot voldoening openstaande vorderingen
Gemeente	Zekerheid te kunnen beschikken over de voorziening (continuïteit) en de kwaliteit van de dienstverlening.
Exploitant	Lagere financieringslast wegens laag risicoprofiel en verwerven positie in de lokale markt.

Om nader vertrouwen tussen partijen te versterken dient de contractvorming niet plaats te vinden met de wij-zij-gedachte. Partijen moeten zich bewust zijn dat, door een gezamenlijke inbreng, gezamenlijk meerwaarde kan worden bereikt.

#### Voorbeeld

Na 15 jaar wordt de overeenkomst (looptijd van 30 jaar) door de gemeente opgezegd (met – bij aanvang van de overeenkomst- een totale leensom van de bank van € 5.000.000,00) en ze heeft daarmee een vergoedingsplicht aan de exploitant. De openstaande leensom van exploitant aan de kredietgever is € 2.500.000,00. De vergoeding aan de exploitant betreft eveneens € 2.500.000,00 en wordt ingezet ter aflossing van openstaand krediet (een en ander is afhankelijk van contractvoorwaarden).

Gemeente beschikt weer over de voorziening, de kredietgeversvordering is ingelost en de exploitant is vrij van een doorlopende kapitaallast.

Om het risicoprofiel te neutraliseren, is voor kredietgever verder van belang dat de exploitatie wel sluitend is, ofwel de exploitatie verloopt (na eventuele subsidieverlening van de onrendabele top) minimaal kostenneutraal.



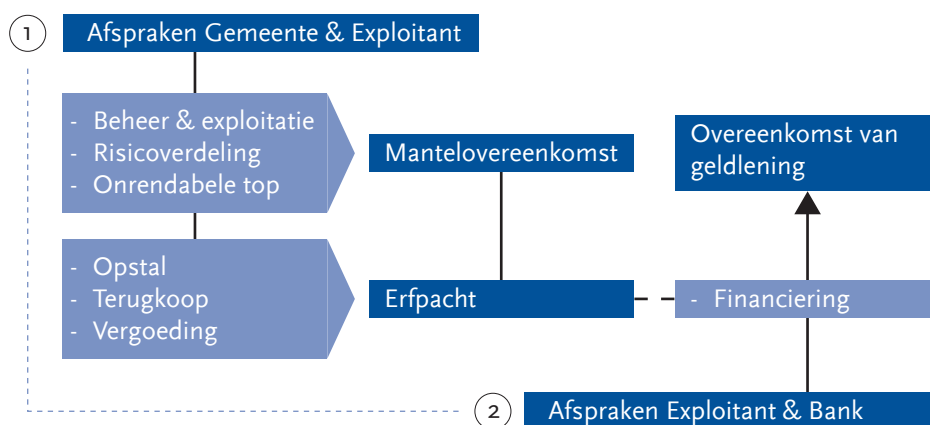
## Fiscaal

Het heen en weer schuiven van gronden, eventueel met opstal, heeft natuurlijk fiscale gevolgen. Deze gevolgen gaan de reikwijdte van deze notitie te buiten en zijn daarom wegens de vele positionele varianten en complexiteit niet verder beschreven.

### 6.5.6 Schematische samenvatting

In het onderstaande schema is de aanpak van de nieuwe PPS-vorm voor parkeren weergegeven.

Figuur 6.5  
PPS-Systeem voor  
parkeren



De PPS-vorm gaat uit van twee hoofdafspraken. De eerste afspraak betreft de relatie tussen de marktpartij en de gemeente. De tweede hoofdafpraak betreft het regelen van de financiering. Dit verloopt overigens niet noodzakelijk volgorde-lijk. Het rentepercentage dat met de bank kan worden afgesproken heeft invloed op de kosten en dus het financiële deel van het contract tussen de gemeente en de markt.

### 6.5.7 Indicatie verschil tussen zelf doen, traditioneel uitbesteden of PPS nieuwe stijl

Resultaten uit het verleden laten zien dat een risicoprofiel gebaseerd op bovenstaand model (Erfpachtconstructie met vergoedingsregeling) kan leiden tot een beperkte interestlast. Deze beperkte lasten vertalen zich in een lagere onrendabele top, wat positief voor de exploitatie uitpakt. Het afdekken hiervan met subsidiegelden komt dus financieel gunstiger uit.



Tabel 1			
	Zelf doen	Uitbesteden Traditioneel	Uitbesteden Nieuwe Stijl
Kredietrente	4,5% <sup>10</sup>	6%	3%
Afschrijvingstermijn	30	30	30
Kredietsom	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Kapitaallast	390.000	465.000	315.000
Verskil per jaar (tov zelf doen)	+0	+75.000	-75.000

Tabel 1 toont alleen het rentevoordeel. Het tweede voordeel in het financiële plaatje ontstaat bij het aanpassen van de afschrijvingsmethode. De markt heeft daar vaak meer vrijheden dan de gemeente heeft (of zichzelf geeft). Hieronder wordt het effect van een langere afschrijvingstermijn weergegeven. In feite heeft dit een vergelijkbaar effect als het hanteren van een hogere restwaarde dan € 0,00, waar een gemeente naartoe moet afschrijven en een marktpartij niet. Overigens kan de markt alleen een restwaarde rekenen na contractduur als hierover met de gemeente in het kader van de nieuwe PPS-vorm afspraken zijn gemaakt over een vergoeding bij terugname van de parkeervoorziening.

Tabel 2			
	Zelf doen	Uitbesteden Traditioneel	Uitbesteden Nieuwe Stijl
Kredietrente	4,5%	6%	3%
Afschrijvingstermijn	30	40	40
Kredietsom	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Kapitaallast	380.000	425.000	275.000
Verskil per jaar (tov zelf doen)	+0	+45.000	-105.000

De weergave hierboven laat zien dat een beperkte kapitaallast kan leiden tot een jaarlijkse besparing van € 75.000,00 tot € 105.000,00 ten opzichte van exploitatie door de gemeente. In tabel 2 is een afschrijvingstermijn van veertig jaar opgenomen (gangbaar in de markt) waardoor het verschil maximaal wordt.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de 4,5% rente die bij de gemeente is opgenomen, als rekenrente geldt (momenteel werkelijk: 2%). De hoogte van de rekenrente is gebaseerd op de ervaringen met de hoogte van de rente op lange termijn. De markt kan soms goedkoper lenen dan 6%. Dan zijn de verschillen natuurlijk minder groot, maar nog steeds van belang. Verder is de kapitaallast in jaar 1 bepaald. Gedurende de looptijd zal deze last afnemen wegens de toenemende aflossing. Deze besparing ten opzichte van de begroting kan worden ingezet voor een reservering groot onderhoud.

#### Voorbeeld uit de praktijk

Resultaten van waardebeoordelingen van garages liggen gevoelig. Toch willen wij een aantal effecten weergeven zoals die blijken uit berekeningen voor bestaande locaties.

<sup>10</sup> Dit betreft een door gemeenten gehanteerde rekenrente.



Wij hebben de investeringskosten aangepast om de cijfers te veranderen. Wij passen alleen de rentepercentages aan. Beheerkosten, inkomsten en overige financiële uitgangspunten blijven gelijk. Natuurlijk maken deze uitgangspunten veel uit voor de resultaten, maar we willen alleen maar een globale indicatie geven voor de resultaten van waardebeoordelingen zoals deze zijn gemaakt. Hieronder zijn twee voorbeelden gegeven, waarbij de netto contante waardes (aan het eind van de afschrijvingstermijn) worden weergegeven en het break-evenpoint (het jaar waarin er voor het eerst een positieve kasstroom ontstaat). Hierbij is voor de PPS nieuwe stijl een rentepercentage gehanteerd uit de praktijk voor de financiering van een maatschappelijke voorziening. Natuurlijk zijn de projectnamen niet genoemd.

**Tabel 3 Initiatief gemeente**

	Zelf doen	Uitbesteden Traditioneel	Uitbesteden Nieuwe Stijl
Kredietrente	4,5%	6%	3,4%
Afschrijvingstermijn	40	40	40
Netto contante waarde	- 4.245.000,-	- 5.786.000,-	- 2.655.000,-
Break even point	33 jaar	35 jaar	26 jaar

**Tabel 4 Initiatief markt**

	Zelf doen	Uitbesteden Traditioneel	Uitbesteden Nieuwe Stijl
Kredietrente		6%	3,4%
Afschrijvingstermijn		40	40
Netto contante waarde		- 4.426.000	+3.232.000,-
Break even point		22 jaar	13 jaar



Een voorbeeldberekening van de netto contante waarde over vijftig jaar met 2% rente voor de gemeente is niet reëel, omdat dit geen goed beeld geeft van de rente over de lange termijn. De kans op financiële tegenvallers in de toekomst is dan te groot. Sommige gemeente hanteren een rekenrente die ongeveer gelijkligt aan de rente die binnen de nieuwe PPS-vorm afgesproken kan worden met de bank. Het voordeel voor gemeenten van samenwerking met de markt is dan beperkt tot het feit dat de gemeente zelf minder hoeft te lenen en dat zij de beschikking krijgt over een professionele organisatie, die vanwege haar schaal efficiënt kan werken. De financieringslasten vormen in ieder geval geen belemmering meer voor samenwerking met de markt.

Belangrijk is te beseffen dat veel banken de PPS nieuwe stijl nog niet kennen. Banken kunnen de risico's in eerste instantie verschillend waarderen. Van belang is dus om bij verschillende banken in gesprek te gaan en het model goed uit te leggen. De ervaringen wijzen uit dat in de voorfase extra tijd nodig is voor overleg met de bank. De grote systeembanken en 'groene' banken, zoals ASN en Triodos, hebben enige ervaring opgedaan met deze nieuwe vorm. De laatste twee banken stellen wel als extra eis dat het parkeergebouw een duurzaam gebouw is. Hiervoor kan de Breeam-systematiek worden gehanteerd die naar verwachting medio 2014 klaar zal zijn. Het risicovoordel van een groen gebouw is de kleinere afhankelijkheid van schommelingen van de energieprijzen.

### **6.5.8 Conclusies**

De nieuwe PPS-vorm voor parkeren biedt de mogelijkheid voor gemeenten om het parkeren uit te besteden aan de markt en toch greep te houden op het beleid en actief om te gaan met veranderende omstandigheden en vraag. Doordat de gemeente echt met de markt samenwerkt kan de markt beter grip houden op de risico's. Omdat toepassing van de nieuwe PPS-vorm voor parkeren kan resulteren in lage financierings-

---

lasten bij de bank voor de marktpartij (dankzij zekerheden via de gemeente), zijn de rentelasten zodanig scherp dat dit een serieuze verbetering inhoudt van het rendement en de waarde van de parkeervoorzieningen. Voor gemeenten met meerdere parkeer-  
garages is PPS nieuwe stijl extra interessant.

De nieuwe PPS-vorm kan voor exploitanten aanleiding zijn om met gemeenten in gesprek te gaan over de garages die in eigendom en exploitatie zijn van de markt en die te maken hebben met relatief hoge financieringslasten. Voor gemeenten vormt dit een kans om invloed te krijgen op het te voeren beleid in die garages.

.....

.....

.....





