

Privatisering in het parkeerdomein

*Verkennde studie naar de toepasbaarheid van denkbelden op het gebied
van privatisering en marktwerking in het parkeerdomein*



Erik Schoone

Masterthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Oktober 2013

Privatisering in het parkeerdomein

Verkennde studie naar de toepasbaarheid van denkbeelden op het gebied van privatisering en marktwerking in het parkeerdomein

Masterthesis

Auteur: Hendrikus Wilhelmus (Erik) Schoone BSc

Studentnr.: S4153316

E-mail: erik.schoone@gmail.com

Datum: Oktober 2013

Studie: Planologie

Specialisatie: Mobiliteit, transport en infrastructuur

Instituut: Radboud Universiteit Nijmegen,
Faculteit der Managementwetenschappen
Comeniuslaan 4, 6525HP Nijmegen

Begeleider: Dr. Karel Martens

Voorwoord

Na het volgen en voltooien van de bachelor Landschapsarchitectuur en Ruimtelijke Planning aan Wageningen Universiteit ben ik overgestapt op de master Planologie aan de Radboud Universiteit van Nijmegen, omdat ik mezelf breder wilde oriënteren op het beleid en de regelgeving achter ruimtelijke ingrepen. Hier heb ik mij gespecialiseerd in de specialiteit 'Mobiliteit, transport en infrastructuur', waardoor ik in aanraking ben gekomen met het Nederlandse parkeerdomein en de problemen die zich hierin voordoen. Dit wekte direct mijn interesse waardoor ik ervoor gekozen heb dieper op het parkeerdomein in te gaan gedurende de masterthesis van de studie, met als gevolg dat het rapport over dit thema op dit moment voor u ligt.

Van deze gelegenheid wil ik gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Speciale dank gaat uit naar mijn begeleider gedurende mijn thesis, dr. Karel Martens. Uw motivatie en enthousiasme over het onderwerp heeft me enorm geholpen om het onderzoek succesvol af te ronden. Opgewekt en geïnteresseerd stond u me regelmatig te woord en bood me hulp, wat door mij als zeer prettig ervaren is. Een conclusie van u – waaruit ik kan opmaken dat u me door de tijd goed hebt leren kennen – is me zeer goed bijgebleven: *“Ik merk dat jij niet zo houdt van het doornemen van grote hoeveelheden literatuur, of wel?”* Een goede conclusie waarmee u bedoelde dat ik praktisch ingesteld ben en me voor dit onderzoek toch echt moest verdiepen in de literatuur. Naast de vertrouwelijke gesprekken ook bedankt voor de scherpe feedback op mijn rapport en de hulp bij het organiseren van de discussiegroep. Deze discussiegroep had echter ook niet plaats kunnen vinden zonder de deelnemers dhr. Adrie Bijvoet (P1), dhr. Peter Martens (Q-Park), dhr. Ed van Savooyen (Spark), dhr. Jeroen Quee (Grontmij), dhr. Henk Beerten (Nijmegen), dhr. Hans van Raak (Rotterdam), dhr. Peter van der Waerden (TU/e) en notulist Sander Verhofstad. Allen bedankt voor het geweldige enthousiasme om deel te nemen aan de discussie. Uw expertise en ervaring op het gebied van parkeren en/of privatisering heeft deze masterthesis naar een hoger niveau getild. Tenslotte ben ik ook mijn familie en vooral mijn vriendin Daisy veel dank verschuldigd voor de stimulans en hulp die ik van jullie heb gekregen. Op moeilijke momenten dachten jullie mee en gaven jullie dat extra steuntje in de rug dat nodig was om deze thesis tot een succesvol einde te brengen.

Rest me nog u als lezer veel plezier toe te wensen bij het lezen van deze masterthesis en ik hoop dat uw kennis ten aanzien van het onderwerp 'privatisering in het parkeerdomein' verrijkt wordt door het lezen van dit rapport.

Erik Schoone

Elsendorp, oktober 2013

Samenvatting

Door het grote belang van de auto in de Nederlandse samenleving heeft ook parkeren een vooraanstaande rol in het ruimtelijk beleid. Het aantal openbare parkeerplaatsen in Nederland is ongeveer 8,9 miljoen, waarvan het grootste gedeelte ongereguleerd is en in handen is van lokale overheden. De kosten voor de voorziening in parkeren zijn enorm: per jaar zijn de maatschappelijke kosten (inclusief externe effecten) voor het parkeerdomein €5,6 miljard terwijl slechts 17 procent van dit bedrag wordt terugverdiend aan parkeren. Dit betekent dat naast de gebruiker, vooral de belastingbetaler openbare parkeerplaatsen van de gemeente subsidieert. In de toekomst zal het aantal auto's verder stijgen en evenredig ook de vraag naar parkeerruimte, wat met de huidige structuur flinke kosten met zich meebrengt. Privatisering van het parkeerdomein zou uitkomst kunnen bieden, omdat op deze manier geld verdiend kan worden aan verkoop of aanbesteding terwijl investeringen en onderhoud voor rekening komen van de markt. Het doel van dit onderzoek is het analyseren van mogelijke manieren van privatisering om vervolgens verschillende modellen van privatisering voor het parkeerdomein op te stellen en te achterhalen wat de effecten zijn van elk van de modellen. De onderzoeksvraag: ***“welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten zouden kunnen optreden op bij elk van de modellen?”***

In dit onderzoek worden drie verschillende methoden gehanteerd om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag: literatuurstudie, experimenteel design en gedachte-experiment door middel van een focusgroepsinterview. Bestudering van de literatuur heeft zich gericht op de eigendomsrechtentheorie en theorie over privatisering, waaruit voorwaarden voor succesvolle privatisering en criteria ter beoordeling ervan ingewonnen worden. Met behulp van de voorwaarden wordt vervolgens het experimenteel design van de modellen uitgevoerd, waarin de verschillende manieren van privatisering op experimentele basis worden uiteengezet, zodat in een later stadium ook de gevolgen van ingrepen achterhaald kunnen worden. Dit wordt gedaan door middel van een gedachte-experiment. Hierbij is expertise en ervaring gewenst om tot optimale resultaten te komen, waardoor een aantal experts zijn uitgenodigd over de modellen te spreken en de mogelijke effecten van deze modellen te achterhalen, waarbij de eerder genoemde criteria een belangrijke rol vervullen.

‘Privatisering’ en ‘parkeerdomein’

Om een duidelijk beeld te schetsen van de verschillende eigendomsrechten die van toepassing zijn in het parkeerdomein wordt de eigendomsrechtentheorie behandeld. In het huidige parkeerdomein ligt het recht om gebruik te maken van een parkeerplek (*usus*) bij de automobilist, het recht om de parkeerplek te verkopen (*abusus*) ligt in 98 procent van de gevallen bij de gemeente en het recht om geld te verdienen aan een parkeerplek (*fructus*) ligt ook hoofdzakelijk bij de overheid. Ook bij vrij parkeren heeft de overheid het *fructus* in handen, maar gebruikt dit recht niet. Het probleem in het parkeerdomein is dat iedereen gebruik kan en mag maken van ongereguleerde parkeerplekken terwijl er vaak weldegelijk congestie optreedt. Bij vrij parkeren is er geen uitsluitingsmechanisme, niemand kan worden geweigerd. Parkeren heeft het karakter van een publiek goed waar marktwerking mogelijk zou kunnen zijn. Om congestie in het parkeerdomein op te lossen is het noodzakelijk uitsluiting mogelijk te maken. Dit kan door het goed ‘parkeren’ te laten verschuiven van een publiek goed naar een privaat goed en dat zou kunnen worden gerealiseerd door privatisering van (delen van) de eigendomsrechten over parkeren.

Privatisering is het verkleinen van de rol van de overheid of het vergroten van de rol van private partijen, waardoor er door de markt en door middel van marktwerking voldaan zal moeten worden aan de behoeften van de consument. Het parkeerdomein kan op verschillende manieren geprivatiseerd worden, maar er zijn twee hoofdmanieren te onderscheiden: *divestment* (verkoop) en *delegation* (aanbesteding). De manier van privatiseren hangt nauw samen met de doelen die de overheid zichzelf stelt voorafgaand aan privatisering. Deze doelen van privatisering lopen uiteen van het innen van de opbrengsten en het besparen op de kostenpost voor de overheid tot aan doelen ten behoeve van de sector, zoals het vergroten van de mate aan efficiëntie; stimuleren van investeringen en het verhogen van kwaliteit en dienstverlening. Voordat deze doelen behaald worden dient rekening gehouden te worden met een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om privatisering tot een succes te brengen. De belangrijkste voorwaarde is de aanwezigheid van goede en gezonde concurrentie met een overheid gerelateerd controleorgaan om toezicht te houden op de gezondheid van de markt. Naast deze voorwaarde die te beïnvloeden is door de overheid, zijn er ook voorwaarden die buiten invloedssferen van de huidige overheid vallen, zoals het vertrouwen in de overheid en een goed functionerend financieel systeem. Om te kunnen concluderen dat privatisering een succes is gebleken, ligt de focus op een vijftal criteria: efficiëntie en innovatie, prijs, kwaliteit en service, kosten en inkomsten voor de overheid en de invloed van de overheid.

Privatisering in de praktijk

Om de modellen op te kunnen stellen, zijn een aantal cases bestudeerd waar privatisering reeds is toegepast of in overweging wordt genomen. Ten eerste is gekeken naar de privatisering van het parkeerdomein van Chicago in de Verenigde Staten. De gemeente ging daar in 2009 een concessie aan met een private partij voor een periode van 75 jaar in ruil voor \$1,15 miljard, waardoor deze partij de inkomsten over de parkeerplekken in de stad mocht genereren: zij kregen het *fructus* in handen voor deze periode. In Chicago is echter nagelaten om in de concessie enige beleidsvrijheid voor de gemeente over te laten, waardoor zij zeer weinig zeggenschap heeft over het parkeerdomein. Hiervan is duidelijk lering getrokken in de stad Indianapolis (VS), want aldaar is het parkeerdomein in 2010 voor een periode van 50 jaar ondergebracht op de markt door middel van aanbesteding. In Indianapolis is echter een bedrag van \$20 miljoen vooraf afgedwongen, waarna zij een deel van de winst krijgen, zodat het voor het parkeerbedrijf niet interessant is de tarieven te veel te verhogen. Bovendien hebben zij evaluatiemomenten in de concessie laten opnemen, waarop zij de concessie kunnen verbreken. In tegenstelling tot de langdurige concessies uit de VS is in de Griekse stad Patras een beheerconcessie van zeven jaar aangegaan met een private partij. Het parkeerbedrijf mocht het parkeerdomein reguleren, maar moest zelf de handhaving regelen en er werd een gelijke verdeling van de winst afgesproken tussen overheid en private partij.

Naast de cases van privatisering in het parkeerdomein zijn ook het Nederlandse openbaar vervoer, de energiesector en de telecomsector bestudeerd. In het openbaar busvervoer in Nederland heeft een privatisering door middel van aanbesteding plaatsgevonden en daar wordt gebruik gemaakt van concessies van zes jaar. Na een openbare bieding, waar alle vervoerders een bieding mogen doen op de concessie, wordt een bedrijf gekozen dat voor een periode van zes jaar de concessie krijgt en daarmee het monopolie op die lijnen. Deze bieding moet voldoen aan het programma van eisen (PvE) dat is opgesteld door de overheid en uiteindelijk wordt de bieding beoordeeld op eigen invulling (zoals beloofde punctualiteit of reizigersgroei). In de concessie worden

bovendien evaluatiemomenten opgenomen waarop beide partijen kunnen besluiten niet met elkaar door te gaan. Bij het openbaar treinvervoer had men eenzelfde constructie voor ogen, maar concurrentie in deze sector bleek een stuk lastiger te realiseren, omdat toetreden tot de markt erg moeilijk is, met name door de hoge kosten. In de energiesector heeft privatisering door middel van verkoop plaatsgevonden, waarna de leveranciers gesplitst werden van hun netwerk zodat concurrentie mogelijk werd op het complete netwerk. Nadeel van deze opzet is dat het netwerk in publieke handen ligt waardoor diepte investeringen uit kunnen blijven. In de telecomsector, waar ook een verkoop heeft plaatsgevonden, is het netwerk in handen van de aanbieders gekomen, waardoor geconcentreerd kan worden in bereikbaarheid en veel innovatie optreedt in deze sector.

Mogelijkheden voor het parkeerdomein

Zoals reeds uit de theorie blijkt zijn er twee manieren waarop privatisering gerealiseerd kan worden: (*divestment* en *delegation*). Voor elk van deze mogelijkheden is een model opgesteld waarin invulling wordt gegeven aan respectievelijk verkoop en aanbesteding. Vervolgens is getracht de mogelijke effecten van deze modellen te achterhalen door middel van een discussiegroep.

Het 'verkoopmodel'

Het 'verkoopmodel' is een uitwerking van privatisering door middel van *divestment*, waarin een volledige verkoop van het complete parkeerareaal wordt nagestreefd, waardoor verschillende parkeerbedrijven het *abusus* en *fructus* van de parkeerplaatsen in handen krijgen. Het doel daarvan is dat deze bedrijven de concurrentiestrijd met elkaar aangaan om de parkeerder te overtuigen voor een van hun parkeerplekken te kiezen, zodat efficiënter te werk wordt gegaan, de kwaliteit stijgt en de prijs afhankelijk is van vraag en aanbod. De invulling van dit model – waar concurrentie *in* het parkeerdomein plaatsvindt – wordt per thema behandeld in onderstaande tabel.

Vraagzijde	- Door privatisering ontstaat vraag naar privé parkeerplaatsen voor bewoners en bedrijven en daartoe wordt een deel van het parkeerareaal particulier verkocht (<i>usus</i> en <i>abusus</i>). - Afdwingen van uitgifte van parkeervergunningen aan particulieren tegen betaling. - Bezoekers die parkeerplaatsen voor relatief korte tijd gebruiken, betalen per tijdsbestek.
Aanbodzijde	- Concurrentie door verkoop per klein cluster (ongeveer 100 plekken). - Mogelijkheid tot toevoeging en verwijdering is gereguleerd middels het bestemmingsplan.
Prijsvorming	- Prijsvorming bepaald door parkeerbedrijven in samenspraak met lokale overheid. - Prijzen voor parkeervergunningen worden bepaald door de lokale overheid.
Betalingsmogelijkheden	Vrije marktwerking voor wat betreft betaling leidt tot samenwerking tussen parkeerbedrijven en organisaties als Yellowbrick.
Handhaving	Onafhankelijke handhavingsorganisaties controleren in opdracht van parkeerbedrijven.
Informatievoorziening	Informatievoorziening door een publieke instantie tegen betaling van parkeerbedrijven.
Compensatie misgelopen inkomsten	Vooraf worden afspraken gemaakt over compensatie misgelopen inkomsten als gevolg van wegwerkzaamheden of georganiseerde festiviteiten.

Het logische gevolg van een verkoop van parkeerplaatsen is dat de zeggenschap van de overheid in het parkeerdomein sterk zal verminderen, omdat zij niet langer de rechten in handen heeft. Daar staat tegenover dat de kosten en inkomsten voor de overheid per saldo naar het nulpunt gaan en dat de kwaliteit hoogstwaarschijnlijk zal stijgen als gevolg van concurrentie en daardoor een verhoging van de innovatie. De 'out-of-pocket' prijs voor het gebruik van een parkeerplaats stijgt doordat er geen belastinggeld ('subsidie') meer in het parkeerdomein terecht komt, maar de totale prijs – dus ook in de vorm van indirecte belasting en 'subsidie' – die de gemiddelde burger aan parkeren uitkeert zal dalen als gevolg van de efficiëntie.

Het 'concessiemodel'

Het 'concessiemodel' is opgesteld om de mogelijkheden en effecten van *delegation* te achterhalen. Het recht om geld te verdienen aan parkeerplaatsen wordt in dit model verschoven naar de markt door middel van het aangaan van concessies. Dat wil zeggen dat de overheid na het opstellen van een programma van eisen een openbare aanbestedingsronde houdt waar parkeerbedrijven kunnen bieden op een concessie en zo de concurrentie om het parkeerdomein met elkaar aangaan. De keuze wordt gebaseerd op de inkomsten voor de overheid en andere 'producten' die de bieder aanbiedt (bijvoorbeeld overlast-beperkende maatregelen). Vervolgens wordt een parkeerbedrijf monopolist in het parkeerdomein voor een periode van twintig jaar in een tien-plus-tien constructie. Na tien jaar vindt een evaluatie plaats waar de overheid kan beslissen nog eens tien jaar door te gaan onder dezelfde condities of de concessie te beëindigen, maar daaraan zitten veel kosten verbonden. De verdere invulling van het 'concessiemodel' staat in onderstaande tabel.

Vraagzijde	• Verplichte afgifte van betaalde parkeervergunningen voor bewoners en bedrijven is vastgelegd in het PvE. • Bezoekers die parkeerplaatsen voor relatief korte tijd gebruiken, betalen per tijdsbestek.
Aanbodzijde	• Concurrentie in de aanbestedingsronde om de concessie te verkrijgen. • Toevoeging en verwijdering zijn de verantwoordelijkheid van de overheid.
Prijsvorming	• Prijsvorming bepaald door lokale overheid in samenspraak met parkeerbedrijf. • Prijzen voor parkeervergunningen worden bepaald door de overheid.
Betalingsmogelijkheden	• Vrije marktwerking voor wat betreft betaling leidt tot samenwerking tussen parkeerbedrijven en organisaties als Yellowbrick.
Handhaving	• Handhaving is onderdeel van de concessie, met kwaliteitseisen gesteld door overheid.
Informatievoorziening	• Eisen in het PvE met betrekking tot hoeveelheid, kwaliteit en kosten. • Vernieuwing van apparatuur elke paar jaar (kan in PvE).
Compensatie misgelopen inkomsten	• Jaarlijkse gebeurtenissen in het PvE, over onvoorziene festiviteiten, veranderingen en wegwerkzaamheden dient onderhandeling plaats te vinden tussen overheid en aanbieder.

De effecten van dit model zijn op het gebied van efficiëntie, innovatie en kwaliteit vergelijkbaar met het 'verkoopmodel', maar met name op het gebied van zeggenschap voor de overheid is het verschil groot. Door het PvE en het evaluatiemoment behoudt de overheid veel invloed op bijvoorbeeld de prijsstijging van parkeren, maar daar staat tegenover dat deze regulering van de overheid de inkomsten zal drukken terwijl dit wel kosten met zich meebrengt.

Conclusie

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat als overgegaan wordt op privatisering van het parkeerdomein, het best gekozen kan worden voor het 'concessiemodel'. Enerzijds kan geprofiteerd worden van de positieve gevolgen van privatisering en anderzijds heeft de overheid meer zeggenschap en de mogelijkheid om lering te trekken uit de vorige concessie. Terugkoppelend naar de onderzoeksvraag zijn er dus twee hoofdmodellen (verkoop en aanbesteding), maar daarbinnen zijn de mogelijkheden oneindig. In dit onderzoek is van elke manier één model opgesteld, maar men kan ook andere keuzes maken waardoor ook de effecten zullen verschillen.

Een nevendoel van dit onderzoek was het systematisch verkennen van de toepasbaarheid van modellen en denkbeelden op het gebied van privatisering in het parkeerdomein. Deze verkenning is succesvol gebleken en hieruit kan geconcludeerd worden dat het gebruik van modellen in combinatie met gedachte-experimenten bij ruimtelijke vraagstukken uitkomst kan bieden wanneer werkelijke experimenten onhaalbaar of te kostbaar blijken. Met de juiste expertise en ervaring kunnen effecten van bepaalde ingrepen beredeneerd worden zonder dat daar een experiment voor nodig is.

Inhoudsopgave

Voorwoord	VII
Samenvatting	VII
Inhoudsopgave	XI
1. Inleiding	3
1.1 De parkeersituatie van nu en in de toekomst	3
1.2 Het streven	6
1.2.1 Problemen en kansen	6
1.2.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Het onderzoeksmodel	10
2. Onderzoeksstrategie en methodologie	13
2.1 Onderzoeksstrategie	13
2.2 Literatuurstudie	14
2.2.1 Theoretisch kader	14
2.2.2 Privatiseringscases	15
2.3 Experimenteel design	16
2.4 Gedachte-experiment	17
2.4.1 Focusgroepsinterview	17
2.4.2 Opzet van de discussiegroep	19
3. ‘Privatisering’ en ‘parkeerdomein’	21
3.1 Het parkeerdomein	21
3.1.1 Verschillende goederen, verschillende rechten	21
3.1.2 Eigendomsrechten in het parkeerdomein	24
3.2 Inhoud van privatisering	27
3.2.1 Privatisering	27
3.2.2 Financiële, politieke en markttechnische doelen	28
3.2.3 Belangrijke voorwaarden	30
3.2.4 Criteria	32
3.3 Conclusie	34
4. Privatisering in de praktijk	37
4.1 Geprivatiseerd parkeerdomein	37
4.1.1 City-parking in de VS	37
4.1.2 Griekse aanbesteding	40
4.2 Privatisering in andere mobiliteitssectoren	42
4.2.1 Openbaar busvervoer in Nederland en Engeland	42
4.2.2 De NS: succes of fiasco?	45
4.3 Wel of geen geprivatiseerd netwerk	47
4.4 Conclusie	49

5. Mogelijkheden voor het parkeerdomein	53
5.1 Voorwaarden buiten invloed van de overheid	53
5.2 Het 'verkoopmodel'	54
5.2.1 <i>Divestment</i>	54
5.2.2 <i>"Flinke prijsstijging, weinig zeggenschap"</i>	63
5.3 Het 'concessiemodel'	65
5.3.1 <i>Delegation</i>	65
5.3.2 <i>"Hogere kwaliteit, meer kosten"</i>	74
5.4 Conclusie	77
6. Conclusies en aanbevelingen	81
6.1 Conclusies	81
6.2 Kritische reflectie	83
6.3 Aanbevelingen	85
6.3.1 <i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	85
6.3.2 <i>Aanbevelingen voor verder onderzoek</i>	85
Literatuurlijst	XIII
Bijlagen	XVII
Draaiboek groepsdiscussie	XVIII
Presentatie groepsdiscussie	XIX
Verslag groepsdiscussie	XXII

Privatisering in het parkeerdomein

*Verkennde studie naar de toepasbaarheid van denkbeelden op het gebied
van privatisering en marktwerking in het parkeerdomein*

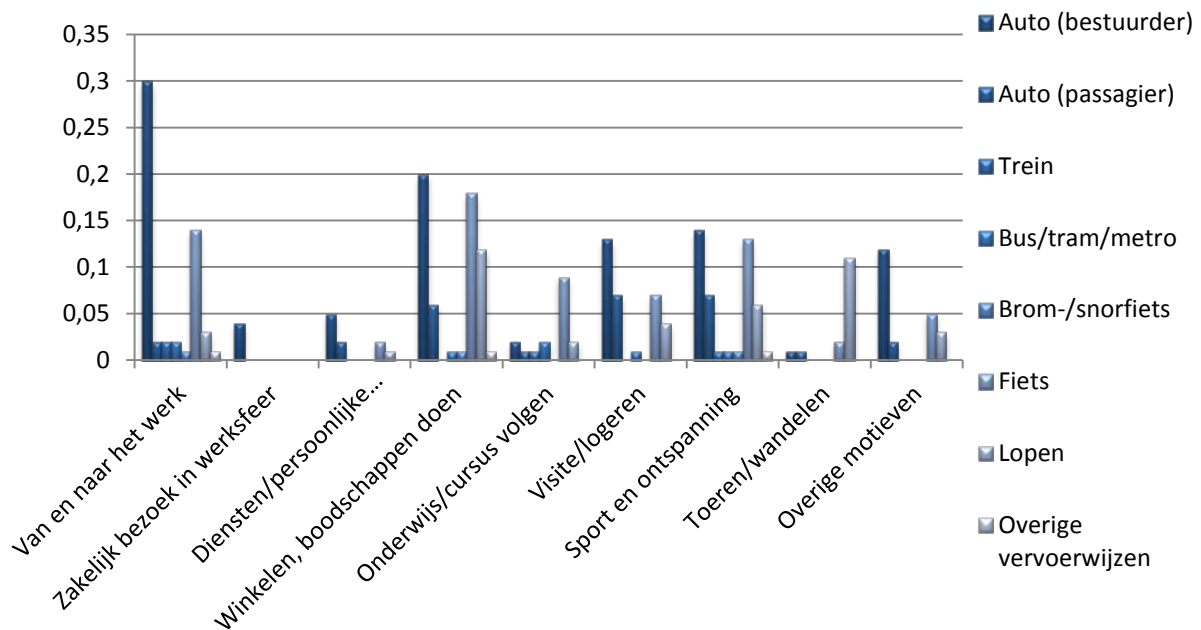
1. Inleiding

“Parkeren is te duur, iemand staat dubbel geparkeerd en er is geen vrije parkeerplek te vinden.” Drie van de grootste parkeerergernissen in Nederland volgens onderzoek van Park-line. Het feit dat er een ‘parkeerergernissen top-10’ is, geeft aan dat er veel interesse is in het thema ‘parkeren’. In de toekomst zal de druk op het parkeersysteem naar verwachting toenemen wat voor problemen kan zorgen, maar ook kansen biedt. Dit eerste hoofdstuk zal een inleiding vormen van het onderzoeksonderwerp door een korte introductie te geven van het parkeerdomein, de doel- en vraagstelling te behandelen en uiteen te zetten wat dit rapport te bieden heeft.

1.1 De parkeersituatie van nu en in de toekomst

Rond de jaren 1960 beleefde de auto in Nederland zijn grote doorbraak en sindsdien is het aantal personenauto's explosief gestegen (Van de Kerkhof, 2011). Parallel met deze groei steeg ook de druk op de openbare ruimte in met name de binnensteden. Het toegenomen autoverkeer zorgde ervoor dat aanpassingen nodig waren om binnensteden leefbaar te houden (Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2010; Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2007). Elk jaar neemt het aantal auto's nog altijd toe, waardoor ontwikkelingen als het verbreden van bestaande wegen, het uitbreiden van het aanbod parkeerplaatsen en het aanleggen van rondwegen, nodig zijn. Anno 2012 worden in Nederland ruim 7,8 miljoen personenauto's geteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit betekent dat bijna twee op de drie volwassenen een eigen auto tot de beschikking heeft (bij ongeveer 12,9 miljoen volwassenen). Het belang van de auto wordt onderstreept wanneer de *modal split* (de verdeling van verplaatsingen over de verschillende vervoersmiddelen) van Nederland bestudeerd wordt. Daaruit blijkt dat bijna driekwart van het totaal aantal kilometers gereden in 2011 (190 miljard), wordt gemaakt met de auto, of als bestuurder of als passagier (Website: CBS Statline). Dit percentage ligt mede zo hoog omdat elke dag ruim 8,5 miljoen Nederlanders van en naar het werk afreizen. Hiervoor gebruikt volgens Molnár (2004) meer dan de helft van de bevolking de auto als vervoersmiddel. Per persoon vinden er gemiddeld 0,3 verplaatsingen per dag plaats van en naar het werk (Website: CBS Statline).

Een neveneffect van autobezit is dat deze geparkeerd dient te worden en door het belang van de auto wordt ook het thema ‘parkeren’ een prioriteit. Een auto wordt namelijk niet 24 uur per dag gebruikt. Button (2006) heeft onderzocht dat elke auto gemiddeld 23 uur per dag stil staat, wat inhoudt dat elke auto 95 procent van de tijd geparkeerd staat. Uiteraard wordt de auto voor een groot gedeelte van de tijd bij huis geparkeerd, maar ook voor andere activiteiten is de auto vaak het meest gebruikte vervoersmiddel, zoals blijkt uit figuur 1.1, waarin het aantal verplaatsingen per vervoersmiddel wordt uitgezet tegen het vervoersmotief. Met name bij beide reismotieven die te maken hebben met het werk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de auto en deze dient ook op die locatie(s) geparkeerd te worden. Echter, ook naar de winkel, persoonlijke verzorging en visite wordt de auto het meest gebruikt, waardoor ook op die locaties parkeerplekken nodig zijn. Uit deze gegevens kan geconcludeerd worden dat er meerdere parkeerplekken per auto gerekend moeten worden (Website: DTV Consultants). Mede door het belang van de personenauto, heeft parkeren hierdoor een vooraanstaande rol gekregen bij ruimtelijke ontwikkelingen en het beleid dat hierbij



Figuur 1.1: Aantal verplaatsingen per persoon per dag naar vervoersmotief en –middel in 2011 (CBS Statline).

komt kijken (Gemeente Utrecht, 2013; Gemeente Groningen, 2009; Gemeente Amsterdam, 2012). Omdat een deel van de bestemmingen ook zelf in parkeerplaatsen voorziet, zal parkeren bij elke bestemming niet uitsluitend in openbare parkeerruimte gebeuren. Wanneer echter de – door de faciliteit – gereserveerde parkeerruimte vol is, niet eenvoudig te bereiken is of er is geen particuliere parkeerruimte bij de faciliteit, zal het openbare parkeerdomein als ‘uitvalsbasis’ gebruikt worden. In praktijk gebeurt dit regelmatig waardoor gemeenten in hun beleid weldegelijk rekening dienen te houden met deze vorm van parkeren.

Het totaal aantal parkeerplaatsen werd door het rapport *Parkeren in Nederland* in 2002 geraamd op maximaal 16,5 miljoen, waarvan er 8,9 miljoen openbaar toegankelijk zijn (P1, 2008). Gedurende het onderzoek ligt de focus op de parkeerplaatsen die openbaar toegankelijk zijn, het openbaar parkeerdomein. Deze plaatsen zijn echter ook weer op te delen in verschillende eigendomsregimes. Alle parkeerplaatsen op en langs straat (7,2 miljoen) kunnen worden toegekend aan het publiek domein en zijn in eigendom van gemeenten, van de openbare parkeerplaatsen op parkeerterreinen (1,5 miljoen) was 81 procent publiek eigendom en van de parkeerplaatsen in parkeergarages (0,16 miljoen) 42 procent (Van Dijken, 2002). Deze aantallen geven aan dat in 2002 98 procent van het totale openbare parkeerdomein in Nederland in bezit was van (verschillende lagen van) de overheid. Actieve private partijen, zoals projectontwikkelaars, beleggers en parkeerexploitanten, zijn voornamelijk actief in parkeergarages in grotere steden omdat in het betaald parkeerdomein geld te verdienen is. Allen hebben hun eigen belangen, maar deze worden niet volledig uitgebuit omdat de overheid een flinke zeggenschap heeft over het parkeerdomein en deze heeft primair het doel om de bereikbaarheid te vergroten en de lokale economie te stimuleren (P1, 2009). Door middel van bestemmingsplannen, normen en regelgeving behoudt de overheid een grote mate van zeggenschap in het betaald parkeerdomein over onder andere vergunningen, invalidenplaatsen en prijsstellingen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011). Van de 8,9 miljoen openbare parkeerplaatsen in Nederland wordt 1,7 miljoen parkeerplaatsen gereguleerd door de overheid. In totaal dient er slechts voor 0,5 miljoen parkeerplaatsen betaald te worden. De sector vrij parkeren is dus een veel grotere sector en bestaat voor het overgrote deel uit ongereguleerd on-

street parking (Van Dijken, 2002). Onbetaald parkeren is met name in kleine kernen en woonwijken van steden een normale zaak die in stand wordt gehouden door gemeenten. Dat komt onder meer door het feit dat de gemeenschap vrij parkeren als ‘gewoon’ ervaart. Het wordt als publiek goed gezien en dus als plicht van de overheid om voor voldoende parkeergelegenheid te zorgen waarvoor het liefst niet betaald hoeft te worden (Blog: My Parking Sign).

Echter, “*every parking space has a cost*” (Shoup, 2005). Ondanks het feit dat de aanleg van een ongereguleerde parkeerplaats een derde kost van de aanleg van een gereguleerde, is vrij parkeren namelijk een grote kostenpost voor gemeentelijke overheden. Deze financiële kosten zijn op te delen in investeringskosten, exploitatiekosten en grondkosten. Wanneer alle openbare parkeerplaatsen in het huidige domein opnieuw zouden worden aangelegd, zouden de kosten uitkomen op €15 miljard (Van Dijken, 2002). De aanlegkosten (investeringskosten en grondkosten) – ongeveer \$10.000 per bovengrondse parkeerplek – werden tot een aantal jaren terug nog deels bekostigd met geld uit de complete gemeenschap, met belastinggeld (Shoup, 1999) en deels met onroerend zaak belasting en grondexploitatie. Inmiddels worden bij nieuwe bouwprojecten afspraken gemaakt over de bekostiging van parkeerplaatsen, zodat nieuwe bewoners of bedrijven veelal opdraaien voor de aanlegkosten. Naast de investeringskosten worden door Van Dijken (2002) ook de jaarlijkse grondkosten (€2,3 miljard) en exploitatiekosten (€1,2 miljard) uitgebreid berekend. Door de jaarlijkse afschrijving van de investeringskosten, het jaarlijkse renteverlies van grondkosten en de exploitatiekosten bij elkaar op te tellen, komen de jaarlijkse kosten voor de 8,9 miljoen openbare parkeerplaatsen (zowel gereguleerd als ongereguleerd) op een bedrag uit van €4,3 miljard in 2000. Zelfs wanneer marktprijzen in plaats van door de overheid gereguleerde prijzen in acht genomen zullen worden, zullen de kosten uitkomen op €3,9 miljard. Van Dijken (2002) benadrukt dat deze bedragen kunnen afwijken doordat bepaalde kosten wellicht niet meegenomen zijn of kosten zijn meegeteld terwijl deze niet (meer) aan de orde zijn. Neemt echter niet weg dat het totaal kostenplaatje ver boven de geraamde exploitatiekosten van gemeenten ligt, waardoor een scheef beeld ontstaat van de kosten. Naast deze financiële kosten is er in het parkeerdomein ook sprake van maatschappelijke kosten die niet worden doorberekend in de voorgaande raming van de exploitatiekosten. De voorziening in parkeren brengt namelijk positieve externe effecten met zich mee (bereikbaarheid wordt vergroot, stimulering van lokale economie, interessant vestigingsplaats), maar ook negatieve. Raming van de kosten voor de maatschappij door schade aan leefomgeving en verkeer levert een bedrag op van €1,7 miljard, waardoor de totale (maatschappelijke) kosten uitkomen op €5,6 miljard (Van Dijken, 2002). De publieke en private opbrengsten van parkeren dekken de financiële kosten voor slechts 24 procent en wanneer ook de maatschappelijke kosten worden meegenomen, voor slechts 17 procent (Van Dijken, 2002). De algemene opinie – dat gemeenten veel geld verdienen aan parkeren over de rug van de consument (Metro, 2012) – is dus niet correct. Slecht een klein deel van de kosten wordt ‘rechtstreeks’ door de gebruiker betaald, wat inhoudt dat de belastingbetaler de overige jaarlijkse kosten van €345 tot €524 per parkeerplek voor zijn rekening neemt (Van Dijken, 2002). Over de volle breedte bekeken wordt er dus geen winst behaald, maar leiden gemeenten slechts flinke verliezen op openbaar parkeren.

De auto heeft sinds de jaren 1960 een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt en is in de Nederlandse samenleving een belangrijke pijler van de economie geworden. In veel gevallen is de auto inmiddels onmisbaar, men is afhankelijk van deze modaliteit om van plek tot plek te komen. Trends wijzen uit dat ook in de toekomst het belang van de auto nog verder zal toenemen met een

afnemende stijging. In het economisch meest gunstige scenario zal het autogebruik tussen 2000 en 2040 met 68 procent stijgen, tegenover 14 procent wanneer de economie minder hard groeit (Harms et al., 2011). Uitgaande van een totaal aantal personenauto's van 6,3 miljoen in 2000, zou dit neerkomen op 10,6 miljoen personenauto's in 2040 bij een sterk groeiende economie. Aangezien er anno 2012 al 7,8 miljoen personenauto's werden geteld door het CBS, lijkt dit laatste scenario een zeer voorspelbare (Website: CBS Statline). De verwachtingen van het Ruimtelijk Planbureau in 2007 waren nog hoger dan de verwachtingen van het KiM. Zij hadden het vermoeden dat tot 2040 het aantal personenauto's in Nederland zal stijgen tot 12 miljoen. Deze groei zou inhouden dat er een extra ruimtevraag van 212 vierkante kilometer aan parkeerplaatsen zal zijn, wat bijna een verdubbeling van de huidige parkeercapaciteit zou betekenen (Schoor et al., 2007). Deze verwachtingen zijn echter opgesteld in een periode van hoogconjunctuur van de Nederlandse economie en zijn ook daarop gebaseerd. Beide documenten bevestigen echter dat er een groei van het aantal personenauto's zal optreden, waardoor de vraag naar extra parkeerruimte zal toenemen.

1.2 Het streven

1.2.1 Problemen en kansen

De situatie van het Nederlandse parkeerdomein is reeds besproken en daaruit kan geconcludeerd worden dat slechts een klein deel van het domein gereguleerd wordt door de overheid. Gereguleerd wil in het geval van parkeren zeggen dat de overheid op een of andere manier zeggenschap uitoefent op prijs, kwaliteit, parkeerduur enzovoort. Parkeergarages in privaat bezit worden beïnvloed door de overheid door middel van regelgeving en bestemmingsplannen, terwijl voor *on-street* parkeren in de centra vaak betaald moet worden. In de kleinere kernen wordt vaak gebruik gemaakt van de blauwe zone om het parkeren te reguleren. De situatie zoals deze hier beschreven staat geldt echter slechts voor een klein deel van het parkeerdomein. Van de 8,9 miljoen openbare parkeerplaatsen zijn namelijk 7,2 miljoen parkeerplaatsen ongereguleerd (Van Dijken, 2002). Hiertoe behoren de parkeerplaatsen op parkeerterreinen en *on-street* waarvoor niet betaald hoeft te worden en waarvoor geen verdere regels van toepassing zijn anders dan dat het op die locatie toegestaan is. Onbetaald parkeren kost de overheid veel geld, terwijl deze kosten niet terugverdiend worden aan de parkeerplek. Deze kosten worden daardoor nu nog voor een groot gedeelte bekostigd met geld uit de complete gemeenschap, met belastinggeld (Shoup, 1999). Omdat deze sector zo groot is, draait het om hoge bedragen die de overheid misloopt.

Het probleem van het parkeerdomein ligt in het segment van het domein dat voor de overheid het meeste geld kost en het minste oplevert: de voorziening van vrij parkeren. Met de toekomstige druk zal er meer geïnvesteerd moeten worden terwijl juist gemeenten krap bij kas zitten in deze financieel moeilijke tijden. Het kabinet heeft besloten het gemeentefonds te verlagen en daarnaast leiden vele gemeenten flinke verliezen op de gronden die zij al aangekocht hebben (Binnenlands Bestuur, 2013). Het is dus zaak om te onderzoeken of het wellicht mogelijk is om dit deel van het parkeerdomein te herstructureren, zodat gemeenten minder geld kwijt zijn aan de voorziening van parkeerplaatsen. Misschien is het zelfs mogelijk geld over te houden aan dit deel van het parkeerdomein, zodat de algehele overheidsfinanciën meer op orde kunnen komen (Wall Street Journal, 2008). Daarnaast treden nog een aantal negatieve neveneffecten op die direct of indirect te maken hebben met de huidige structuur van het parkeerdomein. Zo geeft Shoup (2006) aan dat de

schaarste aan parkeerruimte in de binnensteden congestie veroorzaakt door *cruising for parking*. Onderzoeken wijzen uit dat tussen de 8 en 74 procent van de bestuurders in de binnenstad zoekende is naar een parkeerplek en deze zoektocht neemt tussen de 3,5 en 14 minuten in beslag. De schaarste aan parkeerruimte komt eigenlijk door een overvraag, stellen Shoup (1999; 2006) en Zhang et al. (2011). Prijzen worden door de overheid laag gehouden omdat zij willen voldoen aan de publieke opinie. Op deze manier is parkeren voor iedereen toegankelijk, maar hierdoor wordt autogebruik dermate gestimuleerd dat de vraag naar parkeerruimte buiten proportie raakt. Dat heeft tot gevolg dat burgers lang moeten zoeken voor een vrije parkeerplek en zij in feite ‘betalen’ in zoektijd. Gemeenten kunnen vervolgens niet in deze vraag voorzien. Dit vraagvolgend beleid heeft ervoor gezorgd dat grote delen van de openbare ruimte zijn omgetoverd in parkeerruimte terwijl dit niet per definitie de beste optie was. Inmiddels wil men steeds meer toewerken naar een geïntegreerd parkeerbeleid, waarbij met behulp van regulering de parkeervraag per locatie wordt bekeken en per locatie ook ingrepen worden gedaan (Schneijderberg et al., 2012; Stienstra, 2011).

De verwachtingen ten aanzien van het parkeerdomein hoeven niet per definitie negatief te zijn voor Nederlandse gemeenten. Verhoef geeft in het document *De toekomst van parkeren* (P1, 2008) aan dat een oplossing voor het tekort aan parkeerplaatsen gezocht kan worden in het toestaan van meer marktwerking in het parkeerdomein. Een van de mogelijkheden om meer marktwerking te verwezenlijken, is het privatiseren van (delen van) het parkeersysteem. *“Privatization is the act of reducing the role of government or increasing the role of the private institutions of society in satisfying people’s needs; it means relying more on the private sector and less on government”* (Savas, 2005). Privatisering van de delen van het parkeerdomein die ongereguleerd zijn, zou positief kunnen uitpakken voor zowel gemeenten als consumenten. In de eerste plaats zorgt privatisering voor aanzienlijke financiële voorspoed voor gemeenten, doordat op korte termijn geld binnen komt voor de verkoop of aanbesteding van het gemeentelijk parkeerdomein en op lange termijn geld bespaard wordt op onderhoudskosten die voor rekening komen van private partijen. Daarnaast zijn minder ambtenaren nodig om het parkeerdomein in goede banen te leiden, omdat de private sector hier prima zelf toe in staat is. De aandacht kan daardoor verlegd worden naar andere publieke doeleinden (Sheshinski & López-Calva, 2003).

Belangrijke argumenten voor privatisering van het parkeerdomein zijn dus het genereren van geld op korte termijn en het besparen van kosten op de langere termijn. Er zijn echter nog een aantal argumenten van andere aard die een mogelijke privatisering onderbouwen. Zo geeft Verhoef aan dat het toestaan van meer marktwerking in het parkeerdomein kan leiden tot meer flexibele prijzen en zodoende kan inspelen op de toenemende druk. *“Wanneer de schaarste toeneemt, stijgen de parkeertarieven. Als niemand die hoge tarieven zou willen betalen, neemt de schaarste af en dalen de prijzen”* (P1, 2008). Naast het feit dat deze flexibele prijzen inspelen op de druk over de tijd, spelen deze ook in op de gemiddelde druk per dag. Zo zullen de prijzen overdag waarschijnlijk hoger liggen dan ’s nachts. In het verlengde van deze flexibele prijzen is uit onderzoek ook gebleken dat de ongereguleerde prijzen lager liggen dan de gereguleerde (Shyr & Wu, 2010). Dit geldt uiteraard slechts in vergelijking met de prijzen voor betaald parkeren zoals deze nu zijn en niet voor onbetaald parkeren. Hiervoor kunnen twee redenen gegeven worden. Gemeenten beprijzen slechts het parkeren in stadscentra en drukke gebieden terwijl bij een ongereguleerd parkeerdomein ook de overige delen van het parkeerdomein betaald worden. Op deze manier hoeft het betaald parkeren in het centrum niet gedeeltelijk de kosten op te vangen van de overige parkeerplaatsen. De prijzen

kunnen omlaag per parkeerplaats, maar per saldo zal men meer kwijt zijn voor het parkeren van het voertuig. Bovendien blijft het aanbod aan parkeerplaatsen in de centra achter bij de vraag, waardoor de prijzen omhoog gestuwd worden. Wanneer over de volle breedte parkeren betaald zal moeten worden, zal de vraag naar alle waarschijnlijkheid afnemen, waardoor ook de prijzen in de centra dalen (Shoup, 1999). Daarnaast zal er, doordat er meerdere marktpartijen aanwezig zijn, een concurrentiestrijd plaats vinden waardoor prijzen zo laag mogelijk gehouden worden. Vaak kunnen private partijen de prijzen lager houden dan overheden dit kunnen doordat er op maar verantwoorde manier wordt geïnvesteerd in efficiëntie en besparing (Qian et al., 2011). Twee criteria dienen hierbij opgemerkt te worden. Het is zaak dat gemeenten de private partijen vrij laten in het bepalen van de prijzen en deze niet zullen reguleren, zodat ook daadwerkelijk concurrentie door middel van flexibele prijzen kan plaatshebben. Het tweede criteria is dat monopolies tegengegaan moeten worden, zodat er geen situatie ontstaat waar een enkele partij het volledige parkeerdomein in handen heeft en de parkeerprijzen erg hoog liggen (Van der Meer et al. 2007). Tenslotte zijn er ook sociaal-politieke argumenten te geven voor de privatisering van het parkeerdomein. De kosten voor parkeergelegenheden worden nu gedeeltelijk doorberekend in woningkosten en gedeeltelijk betaald uit belastinggeld. Echter, op deze manier betalen ook niet-gebruikers mee aan parkeergelegenheden. Dit is voor Shoup (1999) reden om het parkeerdomein te herstructureren, waarbij ook *on-street parking* betaald wordt, zodat de gebruiker betaald. Daarnaast wordt, door het grote aandeel vrij parkeren, autogebruik juist gestimuleerd, terwijl gemeenten en Rijk juist willen stimuleren om meer gebruik te maken van het openbaar vervoer. Door herstructurering waarbij overal betaald dient te worden voor parkeren, zal dit aandeel afnemen waardoor meer gebruik gemaakt zal worden van het openbaar vervoer. Dit leidt mogelijk weer tot een verlaging van *the travel cost of transit*, door de schaalvoordelen die daar optreden (Zhang et al., 2011). Om deze herstructurering te bewerkstelligen is niet per definitie een privatisering nodig, maar zoals uit voorgaande argumenten blijkt, kan dit wel op de meest efficiënte wijze zorgen voor de gewenste resultaten.

1.2.2 Doel- en vraagstelling

Parkeren in Nederland is in de huidige vorm een openbaar goed, verzorgd door de overheid. De voorziening in voldoende parkeergelegenheid om de vraag bij te houden en het onderhoud van deze parkeerruimte kost de overheid veel geld (Van Dijken, 2002) en de toenemende vraag in de toekomst zal de situatie niet vereenvoudigen. Daarnaast zorgt de huidige structuur van het parkeerdomein voor negatieve neveneffecten, zoals onder andere congestie in binnensteden door '*cruising for parking*' (Shoup, 2006) en stimulatie van autoverkeer (Zhang et al., 2011). Uit de paper 'Parkeerbeleid op middellange termijn' blijkt dat de parkeerdruk de komende jaren verder zal toenemen (Van Luipen et al., 2008), wat in de huidige structuur voor problemen kan zorgen, maar ook kansen biedt voor een eventuele privatisering van het parkeerdomein.

Ondanks het feit dat parkeren erg actueel is en op dit gebied nog vele kansen onbenut zijn gelaten, is er in de wetenschap tot op heden vrij weinig aandacht aan het onderwerp 'parkeren' besteed. Rye en Ison (2006) stellen dat – zeker in vergelijking met bijvoorbeeld het thema '*road user charging*' – het onderwerp '*parking*' over het algemeen een onder-onderzocht thema van de transportwetenschap is. Dit is een schadelijke zaak omdat het juist in de nabije toekomst waarschijnlijk is dat parkeerbeleid in importantie toeneemt. Een van de oorzaken van het gebrek aan voldoende wetenschappelijk onderzoek en het stilstaande parkeerbeleid is de gevoeligheid van het

thema voor werkgevers, de detailhandel en bewoners en daardoor ook voor politici (Rye & Ison, 2006). Deze gevoeligheid weerhoudt enkele wetenschappers (o.a. Shoup, Martens en Qian et al.) er echter niet van om onderzoek te doen naar mogelijkheden om privatisering en marktwerking toe te laten in het parkeerdomein. Zij zetten duidelijke en beargumenteerde redenen uiteen om privatisering toe te laten, maar laten zich niet uit over mogelijke invullingen van de privatisering in het parkeerdomein. Dit onderzoek zal ingaan op die invulling door het systematisch verkennen van de toepasbaarheid van denkbeelden en modellen op het gebied van marktwerking en privatisering in het parkeerdomein. Inhoudelijk betekent dit dat de verschillende manieren waarop een bepaald goed geprivatiseerd kan worden, hypothetisch toegepast worden op het parkeerdomein. Uit dit onderzoek komen wellicht kansen naar voren om het parkeerdomein anders te structureren dan nu het geval is, waarmee geld gegenereerd kan worden of in de toekomst geld bespaard kan worden. Bovendien kan dit in de toekomst leiden tot een uitgebreidere toepassing van modellen en gedachte-experimenten bij dergelijke ruimtelijke vraagstukken.

Een meer geprivatiseerd parkeersysteem zou wellicht oplossing kunnen bieden aan de negatieve bijeffecten van parkeren in de huidige vorm. Het kan de kosten voor de overheid op sommige punten terugdringen terwijl meer marktwerking kan zorgen dat op efficiëntere wijze wordt omgegaan met parkeerruimte. Het hoofddoel van dit onderzoek is het analyseren van mogelijke manieren van privatisering van parkeerplaatsen in het publieke domein en de effecten die bij elk van de modellen optreden. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten zouden kunnen optreden op bij elk van de modellen?

Zoals de titel ook vermeldt is het een verkennende studie naar de mogelijkheden om privatisering toe te passen in het parkeerdomein. Dit is nog niet of nauwelijks gebeurd wat inhoudt dat er geen 'kant-en-klare' antwoorden voor handen zijn. Mogelijke modellen dienen dus op andere manieren achterhaald te worden. Om de vraag te concretiseren is het onderzoek opgedeeld in drie deelstappen die samen leiden tot een antwoord op de hoofdvraag:

1. Wat houdt 'privatisering van het parkeerdomein' in?

In het theoretisch kader zal worden achterhaald welk deel van het parkeerdomein in aanmerking komt voor privatisering en wat privatisering werkelijk inhoudt en wat de voorwaarden zijn voor een succesvolle uitvoering hiervan.

2. Welke mogelijke privatiseringsmodellen kunnen worden opgesteld voor het parkeerdomein?

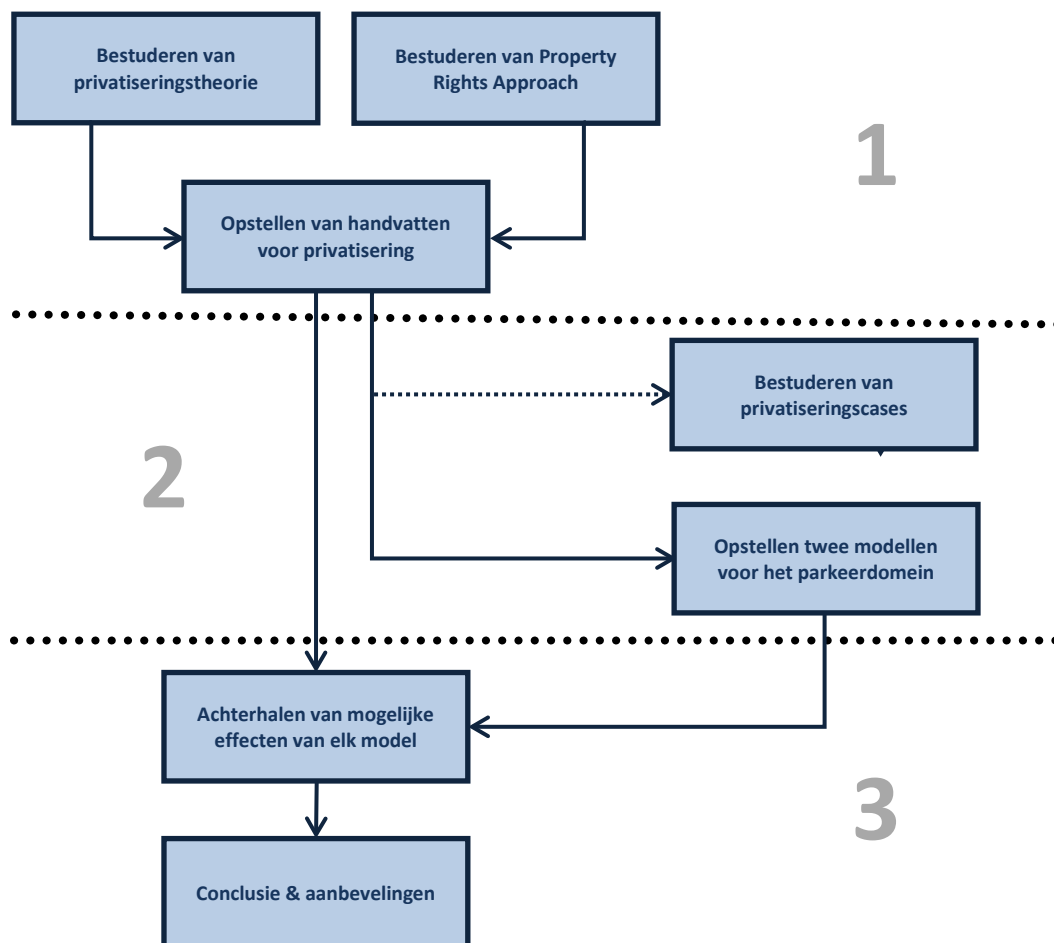
Na het onderzoeken van verscheidene privatiseringscases, worden twee mogelijke modellen opgesteld voor de privatisering van het parkeerdomein. Op deze manier kunnen later de effecten achterhaald worden van eventuele toepassing van dergelijke modellen.

3. Welke effecten treden mogelijk op bij elk van de modellen?

Uiteindelijk draait het om de mogelijke effecten die optreden bij elk van de modellen. Door de veranderde structuur zullen een aantal factoren (als prijs, kwaliteit, aanbod etc.) veranderen ten opzichte van de huidige situatie, waaruit conclusies getrokken kunnen worden.

1.3 Het onderzoeksmodel

Ter illustratie van het onderzoek dat wordt uitgevoerd en wordt beschreven in deze paper, is een onderzoeksmodel opgesteld. “Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om het doel te bereiken” (Van de Kerkhof, 2011). Deze schematische weergave staat afgebeeld in figuur 1.2. Het onderzoek is onder te verdelen in drie stappen die elk antwoord geven op een van eerder genoemde deelvragen en gezamenlijk tot het eindresultaat, antwoord op de hoofdvraag, zullen leiden. De eerste stap zal bestaan uit het bestuderen van theorie over privatisering en van de Property Rights Approach om respectievelijk de begrippen ‘privatisering’ en ‘parkeerdomein’ nader te verklaren. Uit deze theorieën zullen handvatten gehaald worden voor een gedegen privatisering. Met name de voorwaarden voor een succesvolle privatisering en de criteria waarop dit beoordeeld wordt, zijn van doorslaggevend belang in het vervolg van het onderzoek. Tijdens stap twee worden bestaande privatiseringscases bestudeerd om vervolgens – in combinatie met de voorwaarden – de goede en slechte kanten van een bepaalde methode te gebruiken bij het opstellen van twee privatiseringsmodellen voor het parkeerdomein. Tenslotte worden in stap drie met behulp van de criteria de effecten van elk van de modellen achterhaald en vervolgens conclusies getrokken uit de resultaten en aanbevelingen gedaan.



Figuur 1.2: Het onderzoeksmodel.

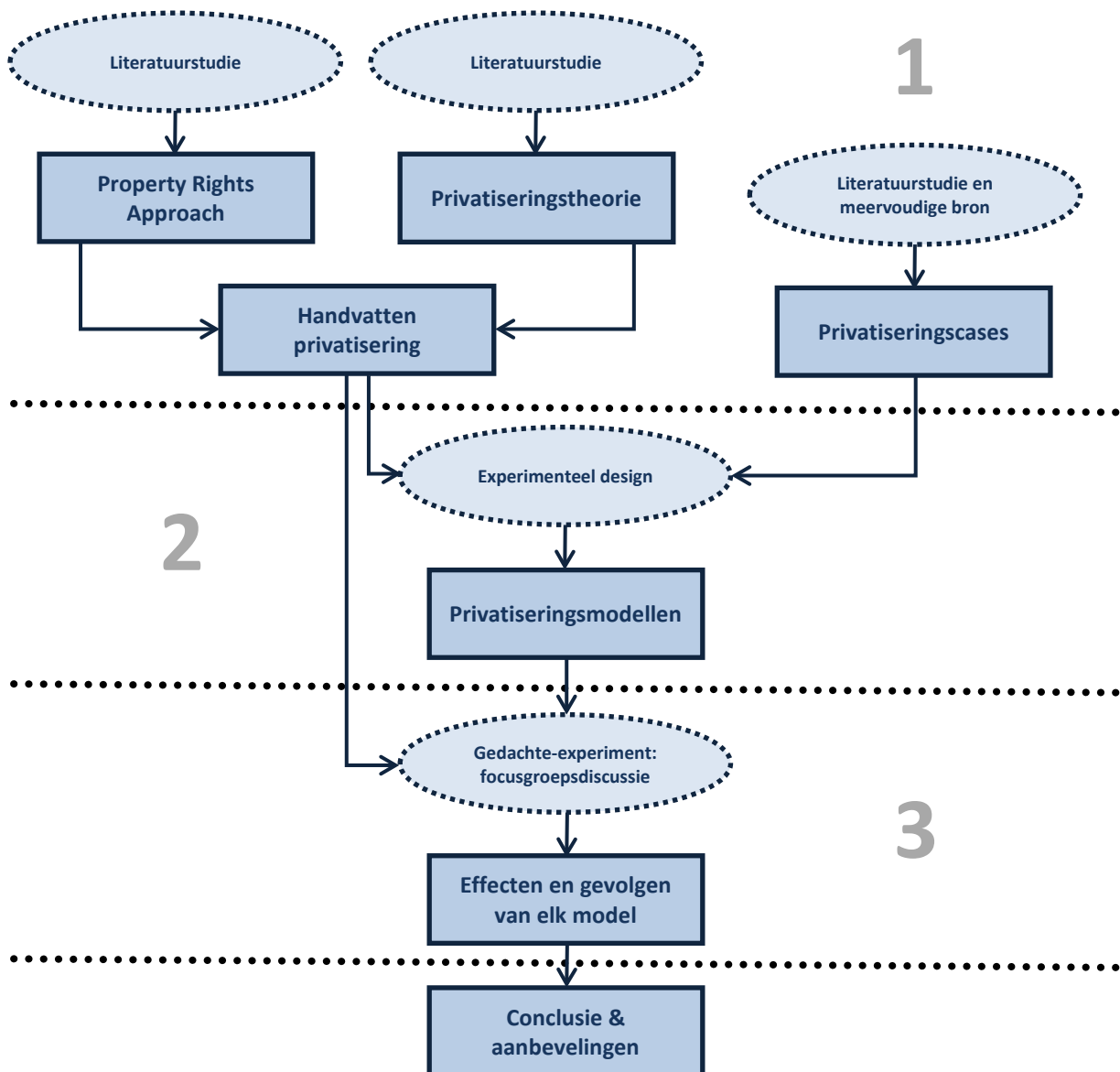
Na deze introductie in het Nederlandse parkeerdomein en de doel- en vraagstelling zal in hoofdstuk twee meer informatie volgen over de strategie die gevolgd zal worden en de methoden die hierbij gebruikt zullen worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingehaakt op het theoretisch kader dat richting geeft aan het empirisch onderzoek. Dit kader bestaat voornamelijk uit een privatiseringstheorie en de Property Rights Approach die tezamen voor handvatten van privatisering moeten zorgen. In hoofdstuk vier worden vervolgens verscheidene privatiseringscases bestudeerd die mogelijk toegepast kunnen worden op het Nederlandse parkeerdomein. Met name de criteria van elk van de modellen en voor- en nadelen die optreden bij dergelijke manieren van privatiseren zijn van belang. Hoofdstuk vijf staat in het teken van het samenbrengen van het theoretisch kader en de privatiseringscases tot een tweetal modellen voor het parkeerdomein in Nederland. Vervolgens worden beide modellen getoetst op mogelijke effecten die optreden bij elk van de modellen. Tenslotte zal in het laatste hoofdstuk nog een conclusie volgen met aanbevelingen voor het beleid en verder onderzoek.

2. Onderzoeksstrategie en methodologie

“Welke mogelijke modellen bestaan er voor privatisering van het parkeerdomein en welke effecten treden op bij elk van de modellen?” Deze onderzoeksvraag dient te worden beantwoord en om dit te bewerkstelligen is een bepaalde onderzoeksstrategie vereist met bijbehorende methoden. Op het gebied van onderzoeksmethodologie is het onderzoek onder te verdelen in drie methoden: een literatuurstudie ten behoeve van het theoretisch kader en verschillende privatiseringscases; een experimenteel design om twee modellen op te stellen en tenslotte een focusgroepsdiscussie om de effecten van elk van de modellen te achterhalen en hieruit conclusies te trekken.

2.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie – een “algemeen plan dat aangeeft hoe de onderzoeker te werk zal gaan bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen” (Saunders et al., 2011) – die gehanteerd is in dit onderzoek is afgebeeld in figuur 2.1.



Figuur 2.1: De onderzoeksstrategie (op basis van informatie uit Saunders et al., 2011).

In het onderzoeksmodel (hoofdstuk 1) zijn de stappen die genomen dienen te worden om de hoofdvraag te beantwoorden, reeds besproken. Belangrijker is echter de manier waarop deze stappen behandeld zullen worden. Een onderzoek draait namelijk om het vergaren van relevant materiaal en het verwerken van dit materiaal om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag (Van de Kerkhof, 2011). Hoe dit materiaal vergaard zal moeten worden staat in de onderzoeksstrategie. In feite is de strategie een weergave van de manier waarop delen van het onderzoek samenhangen en hoe bepaalde resultaten leiden tot de volgende stap. Elke stap wordt uitgevoerd aan de hand van een bepaalde methodologie, *“de theorie over hoe onderzoek uitgevoerd zou moeten worden, waaronder de theoretische en filosofische aannames waarop onderzoek is gebaseerd, en de implicaties daarvan op de methoden die worden gebruikt”* (Saunders et al., 2011). Zoals te zien in figuur 2.1, is gedurende het onderzoek gebruik gemaakt van drie verschillende methoden om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen: een literatuurstudie, een experimenteel design en een gedachte-experiment door middel van een focusgroepsdiscussie. Deze verdeling loopt niet volledig parallel met de onderzoeksvragen, omdat het bestuderen van privatiseringscases en het werkelijk opstellen van twee modellen voor privatisering in het parkeerdomein twee afzonderlijke methoden betreft.

Voorafgaand aan het opstellen van een onderzoeksstrategie is het van belang een aantal keuzes te maken. Zo dienen afwegingen gemaakt te worden omtrent breedte of diepgang, kwalitatief of kwantitatief onderzoek en bureauonderzoek of empirisch onderzoek (Kroes, 2007). Het onderzoek naar mogelijke modellen en de effecten daarvan is in beginsel een diepte onderzoek, waarin getracht wordt een beter beeld te krijgen van de invulling van de verschillende mogelijkheden waarop het parkeerdomein geprivatiseerd kan worden. Niet zozeer het volledige scala aan mogelijkheden wordt besproken, maar er zijn twee modellen tot in detail uitgewerkt om daar conclusies uit te trekken. Dit heeft tot gevolg dat dit onderzoek van kwalitatieve en empirische aard is. *“Kwalitatieve onderzoeken zijn alle onderzoeken waarbij uitkomsten niet worden verkregen door statistische procedures of andere vormen van kwantificering”* (Kroes, 2007). Er is weinig voorkennis over de mogelijkheden waarop het parkeerdomein geprivatiseerd kan worden voor handen en de kern van dit onderzoek is dan ook om hier een bijdrage aan te leveren. Empirisch onderzoek wil in feite zeggen dat de onderzoeksresultaten worden verkregen uit directe of indirecte waarneming (Saunders et al., 2011). In dit onderzoek is dan ook sprake van een empirie, omdat het werkelijke onderzoek wordt uitgevoerd door middel van eigen invulling van modellen en het uitvoeren van een groepsdiscussie. Meer over de verschillende methoden volgt in de volgende paragrafen.

2.2 Literatuurstudie

2.2.1 Theoretisch kader

Het eerste deel van het onderzoek betreft de opstelling van een theoretisch kader waarin duidelijk wordt gemaakt wat de begrippen ‘privatisering’ en ‘parkeerdomein’ inhouden. Uit dit theoretisch kader is tevens de beantwoording van de eerste deelvraag gevolgd. Officieel behoort de opstelling van een theoretisch kader niet tot de data collectie van een onderzoek, omdat het slechts een voorafgaande scan is van bestaande gegevens (Kumar, 2005). In dit onderzoek is het theoretisch kader echter input van de tweede stap van het onderzoek, omdat hieruit criteria naar voren komen voor het opstellen van mogelijke modellen. Het theoretisch kader vormt in dit geval geen

achtergrond, maar juist een basis, waardoor het toch gezien kan worden als data collectie. De begrippen ‘parkeerdomein’ en ‘privatisering’ worden, met behulp van bestaande wetenschappelijke literatuur en documentatie (*secondary sources*) over respectievelijk eigendomsrechten in het publieke en private domein en privatisering, nader uitgelegd met betrekking tot het onderzoek (Kumar, 2005). Informatie om het theoretisch kader vorm te geven en tot criteria voor privatisering te komen, is gevonden in wetenschappelijke literatuur.

Bestudering van secundaire gegevens als boeken en wetenschappelijke artikelen over zowel de Property Rights Approach als privatisering in de breedste zin van het woord, heeft uitgebreide informatie om een theoretisch kader te vormen opgeleverd. De Property Rights Approach is belangrijk omdat bij privatisering in feit sprake is van een verschuiving van eigendomsrechten. Bovendien is met behulp van deze benadering duidelijk geworden welk deel van het parkeerdomein geschikt is voor privatisering. Needham (2006) en Webster & Lai (2003) beschrijven zeer uitgebreid en nauwkeurig op welke manier de Property Rights Approach in elkaar steekt en wat hiermee gedaan kan worden. Wanneer deze informatie wordt aangevuld met informatie uit Schmidtchen et al. (2009) ontstaat een goede weergave van de complete inhoud van de Property Rights Approach, zodat deze ook toegepast kon worden op het parkeerdomein. Deze benadering was echter niet voldoende voor de beantwoording van de eerste deelvraag en is daarom aangevuld met theorie over privatisering. Er is echter geen eenduidige theorie over privatisering en welke voorwaarden van toepassing dienen te zijn om privatisering succesvol te laten zijn. Verscheidene artikelen zijn als basis genomen om een theorie over privatisering op te stellen, waarin voor- en nadelen, doelen en voorwaarden besproken worden (Bertolotti et al., 2003; Errunza & Mazumdar, 2000; Van Mierlo, 2001; Sheshinski & López-Calva, 2003). Het was zaak meerdere artikelen of boeken over een bepaald thema te bestuderen, zodat de gebruikte theorie kon worden bevestigd door andere wetenschappers (Kumar, 2005). Uit de privatiseringstheorie kwam vervolgens een set aan criteria en doelstellingen naar voren die vervolgens, tezamen met de Property Rights Approach, als leidraad hebben gediend bij het opstellen van modellen voor privatisering van het parkeerdomein.

2.2.2 Privatiseringscases

Deelvraag twee van het onderzoek gaat over die mogelijke modellen die kunnen worden opgesteld voor de privatisering van het parkeerdomein. Voordat deze modellen opgesteld konden worden, waren voorbeelden noodzakelijk van bestaande privatiseringscases zodat voor- en nadelen van een dergelijke manier van privatisering in kaart konden worden gebracht. Een casestudy wordt door Robson gedefinieerd als *“een methode voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt”* (Saunders et al., 2011). In dit onderzoek is echter geen diepgaand onderzoek gedaan naar één bepaalde case, maar juist een *quick scan* van meerdere cases die allen te maken hebben met privatisering. De reden hiervoor is dat deze casestudy niet diende te leiden tot een uitgebreide uiteenzetting van de verschillende cases, maar juist tot meer informatie diende te leiden ten behoeve van het experimenteel design. Er is dan ook niet zozeer naar de exacte invulling gekeken, maar naar de verschillende manieren van privatisering die zijn toegepast en waarom dit wel of juist niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Hieruit is vervolgens lering getrokken met het oog op het experimenteel design van de modellen voor privatisering van het parkeerdomein. In de eerste plaats zullen cases bestudeerd worden waar privatisering ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden in het parkeerdomein, maar hiervan zijn vrij

weinig voorbeelden. Cases uit andere mobiliteit gerelateerde sectoren kunnen echter ook behulpzaam zijn en uitkomst bieden voor problemen, waardoor deze hypothetisch toegepast kunnen worden op het parkeerdomein. Wanneer ook daar weinig informatie is te vergaren zullen andere sectoren aan het licht komen. Deze cases worden geselecteerd naar gelang zij uiteenlopend zijn en tevens geschikt voor het onderzoek (de manier van privatiseren in de case is ook toepasbaar op het parkeerdomein). Het uitvoeren van een globale casestudy kan een goed beeld scheppen van de mogelijkheden binnen het kader van privatisering. Voor- en nadelen van de gebruikte manier van privatisering, de voorwaarden die van toepassing zijn bij deze manier en de effecten die de manier van privatiseren heeft op bijvoorbeeld efficiëntie, kwaliteit en prijs worden in kaart gebracht. Deze informatie is nuttig voor het opstellen van mogelijke privatiseringsmodellen.

Informatie over de cases wordt verzameld uit secundaire gegevens, uit zowel documenten als meervoudige bronnen op basis van geografisch gebied. Documentaire secundaire gegevens over cases kunnen bijvoorbeeld bestaan uit boeken, tijdschriften en kranten (Saunders et al., 2011). Uit deze gegevens kan algehele informatie gehaald worden over de bepaalde situatie die door vrijwel iedereen te begrijpen is en globaal de gehele situatie schetst. Om vervolgens meer diepgang over de bepaalde manier van privatisering te verkrijgen worden meervoudige bronnen gebruikt op basis van geografisch gebied. Voorbeelden hiervan zijn overheidspublicaties en in sommige gevallen meer diepgaande tijdschriften en boeken (Saunders et al., 2011). De selectie van deze secundaire gegevens is volledig afhankelijk van de selectie van de cases die na een eerste scan duidelijk wordt.

2.3 Experimenteel design

Dit onderzoek kan worden aangemerkt als een *exploratory research*, omdat de focus ligt op een gebied waar weinig over bekend is: de haalbaarheid (het succes) van een bepaalde benaderingswijze (in dit geval privatisering) wordt getest in verschillende varianten (Kumar, 2005). Deel twee van het onderzoek staat in het teken van het opstellen van deze mogelijke varianten – ofwel modellen – van privatisering van het parkeerdomein. Opstelling van deze modellen is voor een groot deel hypothetisch omdat een privatisering, zoals deze in de modellen voor zal komen, niet is toegepast op het Nederlandse parkeerdomein. Het doel van een modellenstudie is over het algemeen het verkrijgen van een beeld van de verschillende mogelijkheden om een bepaald doel te verwezenlijken. In de planologie wordt veel gebruik gemaakt van modellen bij gebiedsontwikkeling, zowel op het gebied van ontwerp als op het gebied van organisatie (Van der Weerd, 2007). Uit eerdere analyse is gebleken dat een privatisering van het parkeerdomein wellicht oplossing kan bieden voor de problemen rondom parkeren in het publieke domein, maar dit kan op verschillende manieren. Dit was reden om deze manieren te bestuderen en vervolgens toe te passen bij het opstellen van twee mogelijke modellen voor het parkeerdomein. Op deze manier konden de effecten van elk van de modellen achterhaald worden, zodat ook daadwerkelijk geconcludeerd kon worden of privatisering een oplossing zou kunnen bieden en op welke manier dat zou moeten gebeuren. De strategie die bij deze stap van toepassing is, is het experimenteel design: het opstellen en beschrijven (ontwerpen) van modellen op experimentele basis. Over de methodologie van ‘experimenteel design’ is bijzonder weinig literatuur beschikbaar en ook het ‘hypothetisch ontwerpen van mogelijke modellen’ teneinde een uiteenzetting te verkrijgen van de verschillende mogelijkheden, is geen veel voorkomende term in de (inter)nationale literatuur. (Geuting, 2011). In dit onderzoek vormden het theoretisch kader, met daarin voorwaarden voor privatisering, en de bestudeerde cases de input voor de opstelling van

twee modellen. Een voorbeeld van een mogelijk model zou kunnen zijn om het parkeerdomein op eenzelfde manier aan te besteden in perioden van vijf - vijftien jaar, zoals het openbaar busvervoer in Nederland (Van Mierlo, 2001).

De methode van het opstellen van hypothetische modellen met achtergrondinformatie van andere cases (waarin privatisering is toegepast) en op basis van theorie en logisch verstand, wordt in de literatuur ook wel ingedeeld bij de methode van *analytical narratives* (Arias, 2009), letterlijk vertaald als ‘analytische verhaallijnen/verhalen’. Het doel van deze methode is om bepaalde historische fenomenen (in dit geval de toepassing van privatisering in andere cases) te verklaren en vervolgens te gebruiken om te achterhalen wat de doelen zijn van het fenomeen en hoe deze behaald kunnen worden, welke sleutelfactoren niet mogen ontbreken en welke regels nodig zijn om structuur te geven. Deze elementen worden vervolgens gebruikt om een model op te stellen (Arias, 2009). Gericht op het onderzoek, zullen verschillende privatiseringscases globaal bestudeerd worden op succesvolle en minder succesvolle elementen en voorwaarden die per case gesteld worden om deze vervolgens te gebruiken bij het opstellen van nieuwe modellen. Daarbij dient een belangrijke kanttekening niet te ontbreken: elke situatie (in dit geval elke markt) is namelijk uniek waardoor resultaten tussen cases kunnen verschillen ondanks het feit dat dezelfde voorwaarden gehanteerd worden (Arias, 2009; Marx, 2005). Volgens Marx (2005) is het koppelen van theorie aan een casegeoriënteerd onderzoeksdesign cruciaal voor de verdere verfijning van modellen. Dit houdt in dat het theoretisch kader tezamen met case studies tot het ontwerp van de modellen kan leiden.

2.4 Gedachte-experiment

Derde en tevens laatste stap van het onderzoek behelst het achterhalen van de effecten die optreden wanneer elk van de modellen uit de voorgaande stap uitgevoerd zullen worden. De modellen zijn namelijk ter experiment opgesteld en zijn niet getoetst op mogelijke effecten die optreden wanneer dergelijke modellen in werking zullen treden (Geuting, 2011). Elk model zal andere effecten oproepen met betrekking tot bijvoorbeeld efficiëntie, kwaliteit en prijs en het is zaak deze effecten in kaart te brengen om te kunnen achterhalen welk model meest geschikt is om de problemen die zich voordoen, op te lossen. Om deze toetsing te bewerkstelligen zijn verschillende methoden mogelijk: het uitvoeren van een experiment met behulp van een model, interviews met experts, een focusgroep of het (laten) uitvoeren van een gedachte-experiment door de onderzoeker.

Een gedachte-experiment is het in gedachte uitvoeren van een experiment en wordt door Sorensen omschreven als “*an abstract instrument of rational persuasion*” (Driessen, 2002). De rol van een dergelijk experiment is het testen van de ‘modale gevolgen’ zonder dat hiervoor gebruik gemaakt kan worden van een werkelijk experiment (Driessen, 2002; Sorensen, 1992). Twee redenen kunnen ten grondslag liggen aan de keuze voor een gedachte-experiment boven dat van een ‘gewoon’ experiment: de technologie laat de uitvoer van een experiment *nog* niet toe of de uitvoering van het experiment is onhaalbaar (Driessen, 2002). In de ruimtelijke ontwikkeling wordt vaker gebruik gemaakt van een gedachte-experiment (Geuting, 2011; Website: Kadaster), mede omdat de uitvoering van een werkelijk experiment simpelweg veel te kostbaar is of omdat de werkelijkheid te complex is om adequaat te representeren in een model. Met een denkbeeldige situatie wordt getracht de gevolgen van een bepaalde ingreep te achterhalen, zodat mede op basis van dit experiment bepaald kan worden of een bepaalde ingreep wel of geen doorgang moet

hebben. In dit onderzoek zijn twee mogelijke manieren om het parkeerdomein te privatiseren ontworpen, maar deze kunnen niet getest worden in de realiteit. Om toch te kunnen achterhalen wat de mogelijke effecten en consequenties zijn van elk van de modellen voor bijvoorbeeld efficiëntie, kwaliteit en prijs was een gedachte-experiment de meest geschikte onderzoeksmethode.

Omdat er bij deze onderzoeksmethode geen gebruik wordt gemaakt van werkelijk onderzoek, maar van logische redenering kan deze methode in principe door iedereen en overal uitgevoerd worden (Driessen, 2002). Dit is, naast het feit dat het eenvoudig uit te voeren is, voeding voor kritiek over het nut van de methode en of de resultaten wel wetenschappelijk verantwoord zouden zijn. Er wordt namelijk op geen enkele manier nieuwe informatie vergaard, er worden slechts concepten (in dit onderzoek 'modellen') verduidelijkt. Echter, Kuhn beschrijft dat gedachte-experimenten, door het verduidelijken en uitpluizen van bestaande concepten, tot nieuwe inzichten kunnen leiden wat betreft de gevolgen van bepaalde concepten (Driessen, 2002). In feite wordt er per situatie een systematische analyse gemaakt en daaruit blijkt in sommige gevallen dat veel geld en moeite (die gestoken zou moeten worden in de uitvoering van een daadwerkelijk experiment) bespaard kan worden, omdat cruciale inzichten soms zonder geavanceerde experimenten kunnen worden behaald.

Met een gedachte-experiment wordt getracht antwoord te geven op de onderzoeksvraag door middel van logische beredenering en zonder het uitvoeren van een werkelijk experiment. In feite wordt dit experiment wel uitgevoerd, maar in gedachte (Driessen, 2002). Er wordt gebruik gemaakt van een context en veronderstellingen, waaronder een bepaalde vorm van privatisering wordt ingevoerd, en de gevolgen van deze invoering worden achterhaald (Geuting, 2011). Elk model uit de voorgaande stap vormde een bepaalde ingreep, een scenario voor het parkeerdomein, die nauwkeurig werd afgebakend. Het ging specifiek om de ingrepen van die manier van privatiseren en andere factoren worden buiten beschouwing gelaten in het gedachte-experiment, zodat ook daadwerkelijk de gevolgen van de ingreep werden achterhaald. In feite werd gebruik gemaakt van het 'what if'-principe, waarin antwoord werd gegeven op de vraag wat er gebeurt als een bepaalde ingreep wordt gedaan in het te onderzoeken scenario. *"De experimenten zijn gebaseerd op het idee om systematische variabelen te isoleren die doorslaggevend zijn voor de keuzes die betrokken marktpartijen maken in het ontwikkelingsproces"* (Geuting, 2011). Op deze manier kon de werking van bijvoorbeeld nieuwe regelgeving worden achterhaald, maar ook wat de gevolgen kunnen zijn van aanpassingen en veranderingen in een bepaald systeem en hoe parkeeraanbieders, gemeenten, consumenten of andere betrokkenen reageren op bepaalde ingrepen.

2.4.1 Focusgroepsinterview

Voor de uitvoering van gedachte-experimenten is het van belang om voldoende kennis van zaken te hebben zodat ook daadwerkelijk een logische beredenering zal volgen (Driessen, 2002). Gevolgen van een bepaalde ingreep kunnen door experts beter achterhaald worden, omdat zij inzicht hebben in de dynamiek van het systeem en de mogelijke effecten die bepaalde maatregelen kunnen hebben. In dit onderzoek is bij de uitvoering van het gedachte-experiment dan ook gebruik gemaakt van de expertise van een aantal deskundigen op het gebied van parkeren. Door hun kennis en ervaring hebben zij goed kunnen inschatten wat mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn van bepaalde ingrepen. Om het gebruik van deze kennis en ervaring te stimuleren is het gedachte-experiment uitgevoerd in discussievorm tussen verscheidene experts: de focus-groep. In een focus-groepsinterview worden de verwachtingen, ervaringen en afspraken van mensen met ervaring op het

gebied van – in dit geval – parkeren, onderzocht (Kumar, 2005). Aan de hand van een aantal stellingen is discussie gevoerd over de mogelijke gevolgen van een bepaalde manier van privatisering. Op deze manier kwamen verschillende ideeën ter sprake waarop ingehaakt kon worden door de anderen. Bovendien werd ‘dezelfde taal’ gesproken waardoor meer in de diepte getreden kon worden dan bij een-op-een-interviews het geval zou zijn (Saunders et al., 2011). De benaming van deze methode is ‘focusgroepsinterview’ en het verschil met een gewoon groepsinterview is dat de focus ligt op een bepaald onderwerp (zoals een privatiseringsmodel). De deelnemers zijn gekozen op hun gemeenschappelijke expertise op het gebied van parkeren en eventuele verandering van de structuur van het parkeerdomein (Saunders et al., 2011).

Aan het focusgroepsinterview hebben verscheidene experts op het gebied van parkeren en/of privatisering van het parkeerdomein deelgenomen. Naast ervaring of expertise met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek werden de experts mede geselecteerd op hun werkveld en organisatie waarvoor zij werkzaam zijn. Om volledige informatie te verkrijgen, is getracht experts uit te nodigen met verschillende achtergronden en daardoor verschillende denkwijzen. In de discussie waren parkeeraanbieders, gemeenten, adviesbureaus en kennisinstellingen vertegenwoordigd. Deskundigen van de overheid zullen namelijk op een andere manier naar de modellen kijken als deskundigen van een adviesbureau of van kennisinstellingen. Deze verschillen hebben voor een scherpe discussie gezorgd waardoor het resultaat naar een hoger niveau getild werd. De discussiegroep zal worden geleid door de facilitator – die de discussie leidt en de focus op het onderwerp houdt – en vastgelegd worden door de notulist.

Deelnemers aan de groepsdiscussie:

- **Dhr. Adrie Bijvoet:** commercieel directeur bij parkeerbedrijf P1, exploitant van parkeergarages en uitvoerder van parkeercontroles in opdracht van gemeenten.
- **Dhr. Peter Martens:** directeur Business Intelligence bij parkeerbedrijf Q-Park en tevens lid van de programmaraad Parkeren, die geregeld bij elkaar komt om te praten over parkeren.
- **Dhr. Ed van Savooyen:** partner bij Spark parkeren, adviesbureau op het gebied van parkeren.
- **Dhr. Jeroen Quee:** adviseur parkeervoorzieningen in het team Parkconsult van adviesbureau Grontmij en tevens lid van de programmaraad Parkeren.
- **Dhr. Henk Beerten:** wethouder Cultuur, Mobiliteit en Onderwijs bij de gemeente Nijmegen.
- **Dhr. Hans van Raak:** productmanager Marketing & Sales binnen de afdeling Parkeer-voorziening van cluster Stadsbeheer (de uitvoerende afdeling betreffende parkeren).
- **Dhr. Peter van der Waerden:** docent en onderzoeker aan de Technische Universiteit van Eindhoven en tevens lid van de programmaraad Parkeren.
- **Dhr. Karel Martens:** docent en onderzoeker aan de Radboud Universiteit van Nijmegen en ervaringsdeskundige op het gebied van transport en onderzoek naar parkeerbeleid.

2.4.2 Opzet van de discussiegroep

Zoals reeds besproken was het doel van het focusgroepsinterview om met behulp van de expertise en ervaring van de deelnemers te achterhalen wat de mogelijke effecten zijn van elk van de modellen. Om de deskundigen wat informatie te geven over het onderzoek en de rol van de discussiegroep hierin, is de sessie – na de opening en een voorstelronde – begonnen met een presentatie. Hierin worden de verschillende stappen die voorafgaand aan de discussiegroep

genomen zijn besproken en uitgelegd welke resultaten van belang waren voor het verdere verloop van de discussie. Met name de voorwaarden en criteria die voortkomen uit het theoretisch kader en de verschillende cases zijn van belang voor de discussie. De effecten worden namelijk aan de hand van deze criteria behandeld zodat beide modellen op eenzelfde manier worden beoordeeld.

De modellen die opgesteld worden aan de hand van de theorie en de bestudeerde cases zullen besproken worden in hoofdstuk vijf. Het opstellen van de twee modellen zal vrij gedetailleerd gebeuren aan de hand van de volgende onderdelen: vraagzijde, aanbodzijde, prijs, handhaving, betalingsmogelijkheden en informatievoorziening. Binnen deze onderdelen zijn de mogelijkheden per model aanzienlijk waardoor keuzes gemaakt dienen te worden door logische beredenering en achtergrondinformatie uit de theorie en de cases. In enkele gevallen is echter meer expertise nodig om een keuze te kunnen maken en het model tot in details uit te werken. Om dit te bewerkstelligen worden een aantal zaken voorgelegd aan de discussiegroep, zodat de deskundigen door middel van eigen ingeving het model kunnen aanvullen. Per model zal de groep verdeeld worden in twee groepen van vier deelnemers – een afgevaardigde van de parkeerbedrijven, de adviesbureaus, de gemeenten en de kennisinstellingen – die elk in discussie zullen treden over het model. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten uit de beide discussies centraal besproken, uitgelegd en in steekwoorden vastgelegd. Bovendien worden de resultaten samengevoegd en in het model verwerkt, zodat er een model ontstaat dat getoetst kan worden op de effecten die mogelijk optreden. Uit de theorie volgen een aantal criteria waarop privatisering getoetst kan worden en deze worden aangevuld met criteria die volgen uit de privatiseringscases. Aan de hand van deze criteria zal een centrale discussie gehouden worden over de effecten die mogelijk optreden wanneer het desbetreffende model ingevoerd zal worden. Nadat elk van de criteria voor het desbetreffende model besproken is, wordt de groep wederom in twee groepen opgedeeld om het volgende model te behandelen. Ook hiervoor worden de details aangevuld en centraal besproken om vervolgens de criteria na te lopen. Uiteindelijk zal uit deze discussie een beknopte conclusie volgen en een antwoord geformuleerd worden op de vraag welk model het meest geschikt is voor een eventuele privatisering van het parkeerdomein. Het draaiboek van de groepsdiscussie is bijgevoegd in bijlage I en de sheets van de gebruikte presentatie zijn afgebeeld in bijlage II.

3. ‘Privatisering’ en ‘parkeerdomein’

“Privatisering in het parkeerdomein.” Twee van deze woorden verdienen nadere uitleg. Om te beginnen zal het ‘parkeerdomein’ besproken worden aan de hand van de Property Rights Approach. Deze theorie gaat in op de rechten die op bepaalde goederen van toepassing zijn en dat is van belang bij de afbakening van het parkeerdomein waarop dit onderzoek van toepassing is. Vervolgens wordt ‘privatisering’ behandeld met behulp van een privatiseringstheorie. De inhoud van privatisering en de doelen en voorwaarden die daarbij doorslaggevend zijn, worden verhelderd. Vanuit beide theorieën kan een antwoord geformuleerd worden op de eerste deelvraag.

3.1 Het parkeerdomein

3.1.1 Verschillende goederen, verschillende rechten

Relaties tussen mensen bestaan uit rechten en plichten (Needham, 2006). Als de ene persoon een recht geniet, is er een ander persoon met een bijbehorende plicht. Bijvoorbeeld, wanneer een persoon, mits deze zich aan de regels houdt, het recht heeft om met de auto over een stuk weg te rijden, dan hebben alle andere mensen de plicht om diegene daar te laten rijden. Om de significantie van het recht te waarborgen, dient de relatie van rechten/plichten te worden gereguleerd. In westerse samenlevingen wordt de relatie om deze reden dan ook vastgelegd en beschermd door middel van wetgeving. Bij overtreding van de afspraken staan daar sancties tegenover zodat iedereen zich aan de afspraken houdt. Naast rechten die men als persoon heeft, zijn er ook eigendomsrechten, rechten die op een bepaald goed van toepassing zijn. Een eigendomsrecht is ook een afspraak tussen mensen (Needham, 2006).

De eigendomsrechtentheorie (Property Rights Approach) gaat in op de verschillende rechten die op een bepaald goed van toepassing zijn en de herverdeling van deze rechten. In de Romeinse wet konden drie verschillende rechten onderscheiden worden die van toepassing kunnen zijn op een bepaald goed: het recht om een goed te gebruiken (*usus*), het recht om geld te verdienen aan of met het goed (*fructus*) en het *abusus*, het recht om het goed te verkopen. Alle drie de rechten samen vormen ‘ownership in its complete form’, wat inhoudt dat degene die alle drie de rechten over een bepaald goed heeft, volledig eigenaar is en kan doen met het goed wat diegene wil. Daarbij kunnen het *usus* en *fructus* afgescheiden worden van de eigenaar terwijl deze dan alsnog eigenaar blijft, zolang deze het recht tot verkoop behoudt (Needham, 2006). Om dit terug te koppelen naar het parkeerdomein kan een gemeente (bezitter van recht om te verkopen) er bijvoorbeeld voor kiezen een parkeergarage door een marktpartij te laten exploiteren (*fructus*). De autobezitter heeft het recht om de parkeergarage te gebruiken, mits deze de regels naleeft volgens de wet. Zoals elk goed bestaat uit een bundel van eigendomsrechten, is dit – ietwat gecompliceerder – ook van toepassing op elk ‘systeem’ (samenstelling van goederen en diensten). Een voorbeeld hiervan is een klaslokaal, waar op de stoelen andere rechten gelden dan op de computer of de beamer. Het gebruiksrecht van de stoelen ligt bij de leerlingen terwijl het gebruiksrecht van de computer bij de docent ligt, tenzij anders aangegeven. In principe heeft de school het recht om de stoelen en computers te verhuren of verkopen. Deze bundel van eigendomsrechten is erg belangrijk bij het herverdelen van rechten omdat in een systeem vaak meerdere partijen actief zijn.

In het verlengde van het onderscheid in rechten die op een bepaald goed van toepassing kunnen zijn, zijn er drie typen partijen die houder kunnen zijn van deze rechten. Ten eerste, de private partij (individueel of onderneming) zal het recht in de meeste gevallen gebruiken om eigen doelen te verwezenlijken. De tweede *rechtspersoon* die kan worden onderscheiden is een gemeenschap (coöperatie, samenwerking) die het recht door de leden van de gemeenschap laten gebruiken. Ten slotte is er de staat (overheid of publieke instantie) die het eigendom zullen gebruiken namens de complete gemeenschap. De rechtspersonen zullen echter niet altijd deze doelen hanteren (een individu kan ook een goed publiek aanbieden) en daardoor kan beter gesproken worden over *property regimes*. Deze maken namelijk meer duidelijk wat de verschillende rechten en plichten zijn bij *private property*, *common property*, *state property* en *non-property* (Needham, 2006, Schneijderberg et al., 2012). De *property regimes* zijn belangrijk bij het onderscheid in typen goederen. Aan de hand van uitsluitbaarheid en rivaliteit is er namelijk een onderscheid te maken in *private goods*, *low congestion goods*, *common pool goods* en *public goods* (Webster & Lai, 2003). Uitsluitbaarheid houdt in dat mensen kunnen worden uitgesloten, geweigerd om een bepaald goed te gebruiken. Dit kan op verschillende manieren, zoals betaling, lidmaatschap of andere criteria. Rivaliteit betekent dat indien meerdere mensen hetzelfde goed willen gebruiken op hetzelfde tijdstip, dit niet of heel moeizaam mogelijk is. In tabel 2.1 worden de verschillende typen goederen weergegeven en wordt dynamisch uitgebeeld welke beweging publieke goederen doormaken wanneer deze meer privaat worden (Webster & Lai, 2003).

	Excludable	Non-excludable
Rival	A ↑	C ↑
Non-rival	B ↓	D ↓

Tabel 3.1: Dynamische typologie van publieke goederen (Webster & Lai, 2003).

A. Goederen in privaat eigendom (*private goods*) mogen op sociaal aanvaardbare manier gebruikt worden door de eigenaars, terwijl deze de plicht hebben om zich te onthouden van sociaal onaanvaardbaar gebruik. Niet-eigenaren hebben de plicht om sociaal aanvaardbaar gebruik toe te staan en mogen dat niet tegenwerken. Sociaal aanvaardbaar houdt in dat er een breed draagvlak is om het goed op die manier te gebruiken en er geen regels en wetten zijn opgesteld die anders bevelen. *Private goods* worden in tabel 2.1 weergegeven met de letter **A**. Consumptie van private goederen is rivaal waardoor ondernemers eigendomsrechten zullen toekennen aan iedere consumptie unit. Dat wil zeggen dat, om een dergelijk goed te kunnen aanschaffen of gebruiken, goedkeuring verkregen dient te worden van de huidige eigenaar, al dan niet tegen betaling. Dit mechanisme zorgt ervoor dat niet iedereen zomaar gebruik mag maken van het goed, het is dus uitsluitbaar (Needham, 2006; Webster & Lai, 2003). Omdat de goederen uit deze categorie rivaal zijn en men kan worden uitgesloten van het goed, kan hier marktwerving optreden. Er is geen probleem met deze goederen in het publieke domein. Voedsel of auto's zijn voorbeelden van private goederen, omdat mensen kunnen worden uitgesloten wanneer zij niet betalen en er flinke rivaliteit (drukke) van toepassing is (College: Martens, 2011).

B. Categorie **B** goederen zijn uitsluitbaar, maar er is geen sprake van rivaliteit. Deze goederen vallen hoofdzakelijk onder *private property*, in sommige gevallen kan er echter ook deels sprake zijn van *common property* (gemeenschappelijk eigendom). Dit houdt in dat een groep van eigenaren het recht heeft om niet-leden te weigeren en leden zowel rechten als plichten hebben waar het gaat om tarieven en onderhoud. Openbaar vervoer in landelijke gebieden, het zwembad of televisie zijn voorbeelden van goederen die vallen onder categorie **B** (College: Martens, 2011). Mensen kunnen worden geweigerd omdat deze niet betalen of niet binnen de gestelde criteria vallen en voor leden (mensen en rijgerechtigden in deze voorbeelden) is het de plicht te betalen (Needham, 2006; Webster & Lai, 2003). Omdat het goed niet opgebruikt wordt (er is genoeg ruimte in het openbaar vervoer of in het zwembad), treedt geen congestie op en is het niet rivaal. Deze goederen worden *low congestion goods* genoemd, maar ook de termen *club goods* en *collective goods* worden veel gebruikt. Deze komen voort uit het feit dat deze goederen veelal worden verzorgd door het collectief, een club of gemeenschap, en gebruikt worden door leden van het collectief. Ondernemers zullen een *low congestion good* blijven verstrekken zolang de kosten om het product te verstrekken en de kosten om het uitsluitbaar te maken overtroffen worden door de waarde van het goed (Webster & Lai, 2003; College: Martens, 2011).

“If a type B good becomes congested, however, its suppliers will seek ways of reallocating property rights to reduce the competition costs incurred by club members.” Dit is een belangrijke quote uit Webster & Lai (2003), omdat dit aangeeft hoe dun de lijn is tussen een **A** en een **B**-goed. Wanneer bij een *low congestion good* congestie op gaat treden, worden nieuwe markten gecreëerd die ervoor zorgen dat eigendomsrechten herverdeeld worden. Dat wil zeggen dat de aanbieder regels gaat bedenken om congestie te voorkomen, door bijvoorbeeld de club kleiner te maken of de rechten van de leden te beperken. In het voorbeeld van het zwembad kan dit betekenen dat men maximaal twee uur mag zwemmen in plaats van de hele dag. Uiteindelijk kan dit leiden tot een verschuiving naar *private goods*, bijvoorbeeld wanneer men het zwembad per uur moet afhuren. Deze markten kunnen ontstaan wanneer mensen bereid zijn meer te betalen om de kosten van congestie te voorkomen. In de praktijk van het parkeerdomein is dit ook zichtbaar: mensen willen betalen voor parkeren als ze zeker weten dat ergens parkeerruimte is en men niet ver hoeft te lopen. Afhankelijk per persoon ligt de prijs van zoeken en lopen in sommige gevallen hoger dan die van een parkeerkaartje (Website: Park-line).

C. De goederen uit de derde categorie zijn deels *common property* en deels *state property*. Bij deze laatste vorm van eigendom hebben alle individuen de plicht om de gebruiks- en toegangsregels, zoals door de controlerende overheidsinstantie opgesteld, op te volgen (Needham, 2006). De goederen die vallen binnen categorie **C** worden *common pool goods* of *transitional goods* genoemd. Het zijn publieke goederen die niet uitsluitbaar zijn maar wel zeer rivaal, wat er vervolgens voor zorgt dat er flinke congestie kan optreden bij goederen uit deze categorie (Schneijderberg et al., 2012; Webster & Lai, 2003). Een goed voorbeeld van een **C**-goed zijn de (hoofd)wegen in de Randstad. Wanneer een ieder zich aan de wet, vastgesteld door de overheid, houdt (geldig rijbewijs en verkeersregels) kan niemand worden uitgesloten van gebruik van de weg. Dit zorgt ervoor dat veel mensen gebruik maken van het goed op hetzelfde moment (in spijtijden) terwijl dit eigenlijk niet mogelijk is, waardoor congestie ontstaat (College: Martens, 2011).

De term *transitional goods* komt van het feit dat deze goederen zich eigenlijk in een overgangsfase bevinden. Goederen in categorie **C** zijn namelijk overbelast door het feit dat deze niet uitsluitbaar zijn, waardoor iedereen onbeperkt gebruik kan maken van het goed terwijl het goed dit niet kan bewerkstelligen. Door de enorme vraag kan een markt opgezet worden rondom **C**-goederen, waardoor eigendomsrechten worden geïntroduceerd en deze goederen richting categorie **B** of zelfs **A** kunnen worden opgeschoven. Webster & Lai (2003) verwoorden het als volgt: “*Type C goods are goods that are ready to be transformed from public goods to club goods; from club good to more exclusive club good; or from club good toward private good.*” Technische en institutionele (waaronder culturele en politieke) redenen liggen ten grondslag aan het feit dat een toewijzing van eigendomsrechten en het toestaan van marktwerking lang niet altijd wordt toegepast op goederen uit deze categorie, ondanks de mogelijkheid hiertoe. Wanneer publieke goederen overgaan naar *club goods* of *private goods* zorgt dit voor een mogelijke uitsluiting van bepaalde mensen of groepen voor dit goed. In enkele gevallen kan dit gevoelig liggen, waardoor overheden ervoor kiezen zelf in het goed te blijven voorzien. Echter, het uitsluitingsmechanisme is cruciaal om een markt optimaal en efficiënt te laten functioneren (Schneijderberg et al., 2012; Webster & Lai, 2003).

D. *Public goods*, dat is de benaming voor goederen uit categorie **D**. Het zijn goederen die niet deelbaar zijn en het is voor iedereen onbeperkt toegankelijk. De goederen uit deze categorie zijn niet uitsluitbaar en niet rivaal, wat letterlijk wil zeggen dat ze door iedereen tegelijkertijd geconsumeerd kunnen worden zonder dat een ander er hinder van ondervindt (Webster & Lai, 2003). Wegen in het landelijk gebied, verkeersregels en de verkeerspolitie zijn voorbeelden van goederen (of diensten) uit categorie **D** (College: Martens, 2011). Dit betekent overigens niet dat deze goederen altijd bezit zijn van de overheid. Zoekmachines als ‘Google’ en ‘Yahoo’ zijn voorbeelden van goederen die in privaat bezit zijn, maar toch publiekelijk toegankelijk zijn zonder dat iemand wordt uitgesloten of rivaliteit optreedt. Eigendom is niet doorslaggevend voor het type goed.

Webster & Lai (2003) maken onderscheid tussen publieke goederen en puur publieke goederen, *open access goods*. Deze puur publieke goederen vallen binnen het *non-property* domein en zijn dus van niemand. In tegenstelling tot de publieke goederen kunnen er totaal geen eigendomsrechten worden toegekend aan deze goederen. Het voordeel dat aan deze goederen behaald kan worden is voor iedereen toegankelijk. Deze goederen zijn vrijwel nergens meer te vinden in onze samenleving, want zelfs frisse lucht is bijna een rivaal goed geworden. In de oertijd vielen alle grondstoffen onder deze categorie, maar inmiddels zijn ook de eigendomsrechten over grondstoffen vaak toegekend aan overheden (Needham, 2006; Schneijderberg et al., 2012; Webster & Lai, 2003). Dit type goederen kan echter volledig buiten beschouwing gelaten worden in dit onderzoek, omdat parkeren nooit in deze categorie kan vallen.

3.1.2 Eigendomsrechten in het parkeerdomein

De Property Rights Approach is bij een eventuele herstructurering van het parkeerdomein erg belangrijk, omdat eigendomsrechten verschoven worden en veranderingen optreden in de typen goederen. Zoals eerder besproken gaat het bij systemen – waar meerdere goederen een rol spelen – om een bundel van eigendomsrechten, terwijl op elk afzonderlijk goed ook verschillende rechten van toepassing zijn (Needham, 2006). Om het systeem ‘openbaar parkeren’ te laten functioneren zijn in principe drie goederen nodig: een auto, aan- en afrijroutes (de weg) en de parkeerplek zelf. Auto’s

zijn privaat bezit van ofwel particulieren ofwel bedrijven en de eigenaar (met het recht om te verkopen) mag zelf bepalen wie de overige rechten in bezit krijgt. De rechtenverdeling van de aan- en afrijroutes, de weg, liggen iets gecompliceerder omdat meerdere partijen betrokken zijn. In principe heeft de overheid het recht om te verkopen en om er geld aan te verdienen, al zal zij dit naar alle waarschijnlijkheid niet doen. De autobezitter mag, mits deze in het bezit is van een geldig rijbewijs en zich houdt aan de verkeersregels, gebruik maken van de weg. Dit onderzoek draait echter om de derde factor: de openbare parkeerplek. De rechten om geld te verdienen aan de parkeerplekken (*fructus*) of om deze te mogen verkopen (*abusus*) zijn niet eenduidig toe te kennen aan bepaalde partijen, omdat dit voor elke parkeerplek anders is (Needham, 2006). In hoofdstuk 1 is de verdeling van het openbaar parkeerdomein (plekken die voor iedereen toegankelijk zijn) reeds aan bod gekomen en daaruit is gebleken dat er in principe twee typen aanbieders zijn van openbare parkeerruimte: private parkeeraanbieders en de overheid. Eerstgenoemden hebben in totaal ongeveer twee procent van het parkeerdomein in handen terwijl de overheid eigenaar is van de overige 98 procent van de parkeerruimte (Van Dijken, 2002). Het recht om een openbare parkeerplek te gebruiken (*usus*) ligt in principe bij elke autobezitter zolang deze zich aan de regels en wetgeving houdt. Daarbij is het van ondergeschikt belang wie wettelijk eigenaar is omdat private partijen vaak niet zelf mogen bepalen wie gebruik mag maken van de parkeerplek, maar dit vastgelegd is in overeenkomsten tussen private partij en overheid.

Uit het rapport van Van Dijken (2002) is tevens gebleken dat van het openbaar parkeerdomein veruit het grootste deel bestaat uit ongereguleerd parkeren: 7,2 miljoen van de 8,9 miljoen parkeerplaatsen. Ongereguleerd parkeren op parkeerterreinen of *on-street* betekent dat er geen restricties zijn verbonden aan het plaatsen van de auto op een dergelijke parkeerplek. Men heeft niet te maken met betalings- of vergunningsplichten en hoeft geen rekening te houden met een maximale parkeerduur. *“Free curb parking is an example of communal ownership, because drivers occupy it on a first-come, first-served basis”* (Shoup, 2006). Het parkeren dat binnen het ongereguleerde openbare parkeerdomein valt, vindt voor een groot gedeelte plaats in woonwijken en centra van kleine kernen waar het aanbod ruim voldoende is voor de vraag naar parkeerruimte (Van Dijken, 2002). Er is geen tekort wat betekent dat er geen sprake is van rivaliteit en niemand kan worden uitgesloten van deze parkeerplekken. De *usus* van het parkeerdomein valt onder categorie **D**, *public goods*. Wanneer echter de vraag naar dit goed toeneemt en uiteindelijk boven het aanbod uitkomt – omdat het vrij voor iedereen toegankelijk is – zal de rivaliteit (congestie) toenemen. Op dat moment verschuift het *usus* over dit goed naar een *common pool good* (**C**-goed). De wisselwerking tussen *common pool goods* en *public goods* is zeer sterk plaats- en tijdafhankelijk. Parkeerplaatsen in het centrum van een dorp zullen bijvoorbeeld ’s avonds en ’s nachts vrijwel altijd **D**-goederen zijn terwijl deze overdag kunnen overgaan in **C**-goederen (Schneijderberg et al., 2012; Webster & Lai, 2003). Het *usus* van deze parkeerruimte ligt bij de autobezitter mits deze zich aan de gestelde voorwaarden en regels houdt. Het recht om te verkopen (*abusus*) en het recht om er geld aan te verdienen (*fructus*), ligt hoofdzakelijk bij de overheid, omdat het niet interessant is voor private partijen om hier geld in te steken (Needham, 2006). Er is ten slotte geen geld aan te verdienen. De overheid gebruikt geen enkele van deze rechten bij vrij parkeren, maar wanneer zij dat zou willen, kan zij dat wel.

Voor de overheid is congestie politiek niet acceptabel waardoor zij maatregelen zullen nemen om deze tegen te gaan. Het kan daarbij gaan om een uitbreiding van het aanbod, om het invoeren

van een betalingsmechanisme of om het invoeren van restricties (zoals maximale parkeerduur en vergunningsplicht). Met name in kleine kernen en woonwijken is deze laatste maatregel een veelvoorkomende, omdat voor het vergroten van het aanbod de financiële middelen en de ruimte ontbreken en het invoeren van betalen voor parkeren politiek gevoelig ligt. Er is dus een deel van het gereguleerde parkeerdomein dat niet behoort tot het betaald parkeren en waar – wanneer restricties onvoldoende helpen – eenzelfde probleem ontstaat als bij vrij parkeren: wanneer de vraag boven het aanbod uitstijgt neemt de congestie toe. Het feit dat restricties nodig zijn om congestie te voorkomen houdt in dat het goed ‘parkeren’ van dit deel van het parkeerdomein kan worden geschaard bij de *common pool goods* (C). Volgens Shoup (2004) treden juist bij de *commons* de meeste problemen op en dat wordt duidelijk wanneer de vergelijking wordt gemaakt met een grasveld. Vroeger had elk dorp een dorpsbrink waarop het vee van elke bewoner mocht grazen. Er traden geen problemen op want zoveel mensen woonden er niet, waardoor er ook niet zo veel vee graasde. Naarmate het aantal mensen toenam, kwam er ook steeds meer vee op de dorpsbrink te staan met als gevolg dat deze compleet kaalgevreten werd. Bij parkeren gebeurt in feite hetzelfde: door een *open-access* gaan veel autobestuurders op zoek naar schaarse parkeerplekken en besteden daar veel tijd en geld aan waardoor de parkeerplek uiteindelijk nog duur blijkt te zijn (Shoup, 2004). In dit deel van het parkeerdomein zou marktwerking kunnen optreden, maar om voornamelijk politieke redenen verzorgt de overheid zelf de parkeervoorziening (Needham, 2006; Webster & Lai, 2003). De vraag is of de overheid daar uiteindelijk het publiek belang mee behartigt aangezien de problemen (zowel financieel, maatschappelijk als ruimtelijk) zullen afnemen wanneer parkeren door de markt gereguleerd zou worden (Shoup, 2004).

Parkeren met vergunning is een deel van het parkeersysteem dat gerekend kan worden tot de *low congestion goods*, ofwel *club goods*. Door het uitgeven van vergunningen, al dan niet tegen betaling, kan de overheid mensen uitsluiten om op een bepaalde parkeerplaats te mogen parkeren. Wanneer dit het geval is wordt congestie voorkomen voor die specifieke parkeerplaats waardoor het een categorie B-goed betreft (Webster & Lai, 2003). De parkeerplekken waarvoor een vergunning nodig is die betaald dient te worden, horen bij dat deel van het gereguleerde parkeerdomein waarvoor betaald dient te worden, ofwel aan de overheid, ofwel aan een private partij (Van Dijken, 2002). In dit geval maakt de aanbieder van parkeerruimte wel gebruik van het recht om geld te verdienen aan het goed (*fructus*). Dit recht zorgt ervoor dat dit deel van het parkeerdomein wordt gerekend tot het linkse deel van tabel 2.1: het private deel. Het betalingsmechanisme zorgt er namelijk voor dat mensen kunnen worden uitgesloten van het goed, de mensen die niet wensen te betalen voor een parkeerplek. Betaald parkeren is dus een *private good* of een *low congestion good*, afhankelijk van het mogelijke optreden van congestie. Het verschil tussen A en B is de lokale wisselwerking tussen vraag en aanbod. Wanneer het aanbod groter is dan de vraag is er geen sprake van een rivaal goed en dus is betaald parkeren in dat geval een B-goed (Needham, 2006; Webster & Lai, 2003). Zoals eerder vermeld is dit naast plaats afhankelijk ook afhankelijk in de tijd.

“There is no public domain problem with goods of type A. Since consumption is rivalrous, an entrepreneur will seek to assign property rights to each consumption unit.” Webster & Lai (2003) maken hiermee duidelijk dat bij *private goods* een stabiele en efficiënte markt de verhoudingen tussen vraag en aanbod kan reguleren. In het geval van het parkeerdomein bestaan puur private goederen niet, omdat parkeertarieven in Nederland niet elk moment worden aangepast aan de vraag (Webster & Lai, 2003; Gordon, 2011). In lijn met de theorie van Webster & Lai (2003) zou betaald

parkeren voor *on-street parking* dat in eigendom is van de overheid ook een *private good* zijn. Volgens Shoup (1999; 2004) is het echter zo dat wanneer de markt de regulering over het parkeerdomein over zou nemen, de problemen aanzienlijk minder zouden zijn. Financieel zou de overheid – en daardoor ook de belastingbetaler – veel onkosten bespaard blijven, er zouden naar alle waarschijnlijkheid parkeerplekken verdwijnen wat de openbare ruimte ten goede komt en tenslotte wordt congestie verminderd doordat de prijs markt gerelateerd is. Ondanks het feit dat zelfs de werking van de markt voor betaald parkeren in Nederland niet optimaal is door de sterke overheidsregulering (Shoup, 1999), zou een uitkomst voor de problemen rondom parkeren kunnen zijn om parkeren te verschuiven van het publieke domein naar het private: privatisering (Shoup, 2004; Webster & Lai, 2003).

3.2 Inhoud van privatisering

3.2.1 Privatisering

Uit literatuur over het onderwerp en het theoretisch kader van de Property Rights Approach is geconcludeerd dat de problemen in het Nederlandse parkeerdomein voor een groot deel te maken hebben met optredende congestie, voortkomend uit een gebrek aan een uitsluitingsmechanisme (Shoup, 1999; Webster & Lai, 2003). Dit mechanisme ontbreekt bij alle publieke goederen en een mogelijke oplossing zou gezocht kunnen worden in een verschuiving van het publieke naar het private domein (Webster & Lai, 2003). Als de eigendomsrechten over een parkeerplaats (met name het *usus* en *fructus*) bij marktpartijen zou komen te liggen, dan mag worden verwacht dat deze marktpartijen een uitsluitingsmechanisme zullen opzetten om het gebruik (*usus*) van parkeerplaatsen efficiënt te beheren. De verschuiving die aan bod komt, kan met andere woorden ook wel privatisering genoemd worden. Kortom, met privatisering wordt bedoeld *“de overheveling van overheidstaken en/of –bedrijven naar de particuliere sector”* (Website: Juridisch woordenboek) bedoeld. Deze definitie is, in ongeveer dezelfde bewoordingen, bij iedereen welbekend. In werkelijkheid ligt het echter wat genuanceerder. ‘Overheveling’ suggereert namelijk dat er geen zeggenschap meer is bij de overheid, maar dit is niet altijd het geval. Gedurende dit onderzoek zal de volgende definitie worden gebruikt: *“Privatization is the act of reducing the role of government or increasing the role of the private institutions of society in satisfying people’s needs; it means relying more on the private sector and less on government”* (Savas, 2005). Deze definitie sluit aan bij de basis van dit onderzoek, omdat een oplossing voor het parkeerdomein geen volledige privatisering hoeft te betekenen maar tussenvarianten mogelijk oplossing kunnen bieden. Helaas ontbreekt het de internationale en nationale wetenschappelijke literatuur aan een eenduidige privatiseringstheorie die handreikingen kan bieden voor het privatiseringsbeleid in de praktijk. Desalniettemin wordt privatisering uitgebreid behandeld waardoor het niet aan bouwstenen ontbreekt (Van Mierlo, 2001).

Er wordt over het algemeen gesproken over privatisering wanneer voormalige overheidstaken worden overgenomen door private partijen, maar volgens Newbery (1997) gaat het daarbij puur om het eigendomsrecht van de taak: *“Privatising public utilities is primarily about ownership rather than control, as utilities can face remarkably similar regulation under public or private ownership.”* Wanneer de volledige regulatie verandert bij een overgang naar een private partij en er wordt meer aandacht besteed aan efficiëntie en winstmarges kan beter gesproken over liberalisering: *“Liberalisation, in contrast, subjects utilities to market forces, and can induce more dramatic changes*

in performance than privatisation alone” (Newbery, 1997). De overgang van een publiek naar een privaat goed, zoals behandeld in het theoretisch kader van de Property Rights Approach, zou dus in feite meer neerkomen op een liberalisering dan een privatisering van het goed. Er wordt namelijk een verandering van regulering geïnsinueerd (Webster & Lai, 2003). In veel literatuur wordt echter geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen beide termen en ook gedurende dit onderzoek wordt in beide gevallen van ‘privatisering’ gesproken.

Het privatiseren van eigendommen van de staat naar marktgerichte partijen is een verschijnsel waarvan het eerste voorbeeld uit voormalig West-Duitsland komt. In 1961 verkocht de Duitse regering, als onderdeel van het denationaliseringsbeleid, een groot deel van de aandelen in Volkswagen (Bortolotti et al., 2001). Tussen 1980 en 1990 van de vorige eeuw werd privatisering echter pas echt op de kaart gezet doordat de staatsregulering in met name het Groot-Britanië van Margaret Thatcher, verschoof door middel van privatisering. Tussen 1979 en 1991 werd het aandeel van staatsbedrijven op de Britse economie met twee derde verkleind en als een van de eerste landen privatiseerde Groot-Britanië in 1990 haar energieleverantier. Ook op het gebied van privatisering van het openbaar vervoer is Groot-Britanië een voorloper geweest (Bortolotti et al., 2001; Newbery, 1997). In dezelfde tijd vond ook een financiële crisis plaats in Latijns Amerika, waarvoor als mogelijke oplossing in 1989 de *Washington consensus* werd opgesteld door Williamson. In deze consensus beschrijft hij tien beleidsstappen die volgens hem (en Washington) wenselijk zouden zijn in de landen van Latijn Amerika. De laatste drie stappen – ‘*privatization*’, ‘*deregulation*’ en ‘*property rights*’ – hebben ervoor gezorgd dat privatisering nog meer als een benodigde maatregel werd gezien om de economie te stimuleren (Williamson, 2004). Na deze constatering werd privatisering een breed gedragen begrip en het gevolg was dat veel landen in Europa staatsbedrijven gingen privatiseren met als piek de periode na de val van het Oost-Europese communisme in 1989. In deze periode vond in West-Europa het grootste aantal privatiseringen plaats die samen 50 procent van de globale winst uit privatiseringen representeerden, kort gevolgd door Centraal en Oost-Europa. In deze landen, waar in een korte periode een transitie plaats vond van staatssocialisme naar de markt, lagen de prijzen echter aanzienlijk lager waardoor overheden minder inkomsten konden opschrijven (Bortolotti, 2001; Newbery, 1997). Meest bekende Nederlandse voorbeelden uit die periode zijn de privatiseringen van de diensten post en telecom (voormalig PTT en later KPN, in 1989), energie (in 1998) en het openbaar vervoer (in 2000 met de Wet Personenvervoer).

Zoals al eerder aangegeven zijn er verschillende manieren om een bepaalde sector of een bepaald goed te privatiseren. Savas (2005) onderscheidt drie categorieën van privatisering: *delegation*, *divestment* en *displacement*. De eerste categorie die besproken wordt (*delegation*), kan in het Nederlands simpelweg worden vertaald met delegatie, ofwel aanbesteding. Een bepaalde marktpartij wordt door de overheid benaderd om een bepaald goed aan te bieden aan het publiek door middel van een tijdelijk contract, een concessie waarin staat wat zoal geregeld dient te worden door de private partij en welke maatregelen de overheid neemt. Doordat de contracten tussen overheid en marktpartij tijdgebonden zijn, heeft de overheid continu een actieve rol, waardoor deze vorm van privatisering ook wel *partial privatization* genoemd wordt (Van der Meer, 2007; Savas, 2005). In termen van de eigendomsrechtentheorie ligt het *usus* bij het publiek, het *fructus* bij de marktpartij en het *abusus* nog altijd bij de overheid. *Divestment* (letterlijk vertaald: desinvestering) houdt in dat een bepaald goed volledig af wordt gestoten door de overheid, waardoor zij alle eigendomsrechten uit handen geeft aan private partijen. Afstoting kan plaatsvinden door een

verkoop of vrije overdraging wanneer marktpartijen geïnteresseerd zijn, of een liquidatie wanneer geen partij gevonden kan worden voor een totaal inefficiënt overheidsbedrijf of –goed. Net zoals bij *delegation* vraagt *divestment* om een actieve overheid, echter ditmaal is het een eenmalige gebeurtenis (Savas, 2005). De laatste categorie die door Savas (2005) wordt onderscheiden binnen het begrip privatisering is *displacement*, ofwel verplaatsing of verschuiving. Deze categorie valt in principe niet binnen privatisering zoals het algemeen bekend is, omdat door de tijd de voorziening of een bepaald goed langzaam verschuift van de overheid naar een private partij. Er is geen sprake van een actieve overheid, doordat zij het simpelweg laat gebeuren (Savas, 2005).

3.2.2 Financiële, politieke en markttechnische doelen

In theorie zou de overheid de beste aanbieder moeten zijn van goederen als post en telecom, energie en openbaar vervoer, omdat zij het openbaar belang behartigt en geen winst nastreeft. Uit de Property Rights Approach en voorbeelden uit de praktijk blijkt echter dat de overheid vaak faalt in de efficiënte voorziening van dergelijke producten, waardoor congestie optreedt, kosten hoger uitvallen dan noodzakelijk en dienstverlening niet geheel optimaal is (Errunza & Mazumdar, 2000; Sheshinski & López-Calva, 2003; Webster & Lai, 2003). Uit de Property Rights Approach is tevens gebleken dat een verschuiving van het goed van het publieke domein naar het private domein ervoor kan zorgen dat met name aan het probleem congestie een einde kan komen doordat uitsluiting mogelijk gemaakt wordt (Webster & Lai, 2003). Er zijn voor overheden echter meerdere uiteenlopende redenen om (delen van) een bepaald goed of een bepaalde dienst te privatiseren (Errunza & Mazumdar, 2000; Sheshinski & López-Calva, 2003). Dit kunnen doelen zijn die gericht zijn op de overheid en de overheidsfinanciën, maar ook doelen die voor de gerelateerde sector of voor de gehele economie een rol kunnen spelen.

De doelen die door de overheid worden aangehaald, en ook volledig op de overheid gericht zijn, om tot privatisering over te gaan worden door de Eerste Kamer der Staten Generaal (2012) samengevat als *“het realiseren van budgettaire besparingen teneinde de collectieve lastendruk en het begrotingstekort te verminderen, en het reduceren van de omvang en bestuurslast van de rijksoverheid door het vergroten van bestuurlijke efficiency.”* Het eerste doel dat genoemd wordt is een reden van financiële aard die wordt bevestigd door Bortolotti et al. (2003), Errunza & Mazumdar (2000) en Sheshinski & López-Calva (2003). Zij stellen namelijk ook dat het innen van de opbrengsten en het besparen op langere termijn een doel op zich is. Verkoop van een (deel van) een overheidsbedrijf of -taak kan voor de overheid een flinke meevaller betekenen op de begroting en het bijdragen aan het gezonder maken van de overheidsfinanciën. In de eerste plaats zal het afstoten van een inefficiënt overheidsbedrijf (*‘State-owned enterprise’*) geld opleveren op de korte termijn door de verkoop van aandelen. Ter informatie: in Nederland leverde de verkoop van 30 procent van de KPN aandelen in 1995 tussen de 5,1 en 7,7 miljard gulden op voor de schatkist (Volkskrant, 1995). Daarnaast komen financiële middelen vrij voor andere doeleinden die wellicht meer prioriteit behoeven (Sheshinski & López-Calva, 2003). Daarnaast zorgt een privatisering voor een kostenbesparing op de lange termijn. Wanneer het regime van een bedrijf van publiek naar privaat transformeert zal ook de werkmentaliteit van de gezaghebbers veranderen om geen verliezen te draaien. Iets dat als publiek bedrijf voor minder grote problemen zorgt (Bortolotti et al., 2001). Ook het tweede doel, het reduceren van de omvang en bestuurslast van de rijksoverheid, wordt bevestigd in bestaande literatuur van Errunza & Mazumdar (2000) en Miller (1995), zij het in andere bewoordingen. Zij beschrijven namelijk dat, naast het innen van de opbrengsten, ook het

verminderen van overheidsbemoeienis en het bevorderen van de allocatieve en productieve efficiëntie doelen zijn van veel privatiseringsprogramma’s van de overheid. Over het algemeen kan uit onderzoek geconcludeerd worden dat de efficiëntie op het gebied van productie, maar ook zeker op het gebied van de verdeling van productiefactoren hoger ligt in een private marktstructuur dan in een publieke. Naast deze uitgesproken doelen, liggen er vaak ook politieke doeleinden ten grondslag aan privatisering (Van der Meer et al., 2007; Sheshinski & López-Calva, 2003). De rechtse, meer liberale kant van het politieke spectrum zal eerder inspelen op privatisering dan de linkse, socialere kant. Wanneer de algemene opinie ‘rechts’ is, zal dus ook eerder overgegaan worden op de privatisering van overheidsbedrijven of -taken.

Naast de doelstellingen die voor de overheid van toepassing zijn, worden ook doelen uitgesproken die op de sector van toepassing zijn. De meeste doelen kunnen samengevat worden onder het doel om een sterke private sector te creëren en de financiële gezondheid van deze sector te versterken (Sheshinski & López-Calva). Het voordeel van een sterke private sector is dat er een gezonde markt ontstaat, waarop concurrentie plaatsvindt, zodat overige onderliggende doelen als het product beter laten aansluiten bij de consument; de dienstverlening klantgericht maken en prijzen laten dalen ten opzichte van de situatie voor privatisering, eenvoudiger behaald kunnen worden (Van der Meer et al., 2007). Bedrijven worden door concurrentie verscherpt op deze gebieden om klanten tevreden te houden en ervoor te zorgen zij niet naar een concurrent overstappen. Daarnaast wordt, met dezelfde doeleinden in het achterhoofd, meer marktonderzoek uitgevoerd door private partijen dan door publieke partijen. Wanneer een goede marktwerking ontstaat en bedrijven gestimuleerd worden om efficiënt te werken en te investeren zal ook de financiële gezondheid van de sector versterkt worden. Deze doelen zullen echter alleen gehaald worden als aan de voorwaarden voor een goede marktwerking (besproken in paragraaf 2.2.3) wordt voldaan (Bortolotti, 2003; Errunza & Mazumdar, 2000; Van der Meer et al., 2007). Ook op macro-economisch niveau, voor de binnenlandse economie, worden er voordelen verwacht bij privatisering van een bepaald publiek goed. Om te beginnen zullen bedrijven op een geprivatiseerde markt extra aandacht besteden aan innovatie en meer risico durven nemen met nieuwe technologieën om te zorgen dat zij de concurrentie voor blijven. Dit is in de eerste plaats een voordeel voor de sector op zich, maar in een later stadium ook voor andere sectoren. Door investeringen worden ook bedrijven van buiten de sector (zoals bijvoorbeeld automatiseringsbedrijven en banken) betrokken, zodat ook zij de voordelen ondervinden van privatisering binnen deze sector. Daarnaast wordt de inflatie tot een minimum beperkt om prijzen beter aan te laten sluiten bij de consument en zodoende hun concurrentiepositie te verbeteren. Op de midden en lange termijn zal er door een daling van deze prijzen (als gevolg van dalende lonen) meer vraag ontstaan waardoor het aantal aanbieders toeneemt en er zodoende meer werkgelegenheid ontstaat (Errunza & Mazumdar, 2000; Van der Meer et al., 2007; Miller, 1995; Sheshinski & López-Calva, 2003).

3.2.3 Belangrijke voorwaarden

Om de privatisering van een bepaalde sector succesvol te laten verlopen en aan alle reeds besproken doelen te kunnen voldoen, dienen een aantal voorwaarden nageleefd te worden. Voor verschillende manieren van privatisering zullen ook verschillende voorwaarden gelden, maar er is een set aan algemene voorwaarden voor elke vorm van privatisering. De eerste voorwaarde van privatisering is dat de overheid ‘assets’ moet hebben: goederen en/of diensten die waarde hebben

voor zowel de overheid als voor marktpartijen en waarin marktpartijen willen investeren. Wanneer niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, valt er niet te privatiseren. Deze voorwaarde zal gedurende dit onderzoek verder buiten beschouwing blijven, omdat de overheid met het parkeerdomein 'iets' van waarde in bezit heeft en dus voldoet aan deze voorwaarde. Naast deze voorwaarde om überhaupt tot privatisering over te kunnen gaan zijn er ook nog een aantal voorwaarden om het succesvol te laten verlopen. Enkele van deze algemene voorwaarden hangen af van het beleid van de overheid en zijn dus ook beïnvloedbaar door deze overheid. Er zijn echter ook voorwaarden die (voor een deel) buiten de invloedssferen van de huidige overheid vallen, maar toch van belang zijn voor de slagingskansen van privatisering. Vooraf kan over het algemeen bepaald worden of aan deze voorwaarden wordt voldaan (Van der Meer et al., 2007; Van Mierlo, 2001).

Een doel van privatisering is de gewenste toename van de efficiëntie in de desbetreffende sector, waardoor het product, de dienstverlening en de prijs meer zullen aansluiten bij de consument. In veel wetenschappelijke literatuur over privatisering wordt verondersteld dat een privatisering van een deel van het publiek domein ook daadwerkelijk leidt tot meer efficiëntie (Errunza & Mazumdar, 2000; Boycko et al., 1996; Sheshinski & López-Calva, 2003). Efficiëntie is echter het gevolg van marktwerking en optreden van dit fenomeen is geen garantie bij de privatisering van een bepaalde sector (Van der Meer et al., 2007). Een goede marktwerking, en een hogere mate van efficiëntie, worden volgens Thompson (1987) alleen behaald wanneer voldaan wordt aan een belangrijke voorwaarde: een sterke en effectieve concurrentie. Het is namelijk de competitie tussen verschillende private partijen in dezelfde sector die ervoor zorgt dat bedrijven zorgen voor efficiëntie om een zo laag mogelijke prijs na te streven en zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de vraag. Daarnaast is het optreden van concurrentie een indicatie dat geen monopolie ontstaat, waardoor prijzen niet door individuele bedrijven bepaald kunnen worden. Op deze manier ontstaat een prijs conform de markt (Van der Meer et al., 2007). Volledige concurrentie kan verwezenlijkt worden wanneer het model van volkomen en vrije mededinging, het 'VVM-model', wordt nagestreefd. Voorwaarden voor een dergelijk model zijn een gegeven prijs (niet gezet door een aanbieder); geen marktmacht van vragers of aanbieders (voldoende vragers en aanbieders); markttransparantie en geen schaalvoordelen, externe effecten of collectieve goederen (Van Mierlo, 2001). In de moderne wereld kan een markt zichzelf niet structureren en de concurrentiestrijd eerlijk houden, waardoor overheidsstructurering vrijwel altijd noodzakelijk zal zijn (Van der Meer et al., 2007; Van Mierlo, 2001; Thompson, 1987). In Nederland wordt de concurrentie op de markt levend gehouden door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Een voorbeeld hiervan was de overname van supermarktketen C1000 door een andere supermarktketen (Jumbo). Laatstgenoemde mocht van de NMa niet alle winkels zelf behouden, omdat dat de concurrentie negatief zou kunnen beïnvloeden. Concurrentie is een voorwaarde voor privatisering die deels valt binnen de invloedssferen van de overheid, maar ook deels afhankelijk is van private partijen. Zoals gegeven heeft de overheid middelen in handen om concurrentie te stimuleren en grote marktmachten te voorkomen, maar wanneer ondernemers niet willen deelnemen aan een bepaalde markt kan de overheid hen niet dwingen.

De stimulatie van een goede en gezonde concurrentiestrijd door middel van regulering, is een voorwaarde om marktwerking te verwezenlijken en zodoende privatisering tot een succes te maken. Bij de verkoop voor een marktconforme prijs speelt echter de geloofwaardigheid van de overheid ook een belangrijke rol. Wanneer het vertrouwen in de overheid groot is, zullen prijzen voor publieke

bedrijven of diensten hoger liggen (marktconform) dan wanneer het vertrouwen laag is (Bortolotti et al., 2001). Discutabel aan het vertrouwen is de invloed die de overheid hierop heeft, omdat zij hier geen direct beleid voor kan opstellen. Het vertrouwen heeft echter wel alles te maken met het beleid dat de overheid voert en op welke manier het contact gelegd wordt met de maatschappij. Is de communicatie tussen overheid en burger goed, zal deze meer vertrouwen hebben in de expertise en beslissingen van de overheid omtrent privatisering. Het geloof in privatisering wordt mede gestimuleerd door de bescherming die juridische en politieke instituties geven aan private investeringen. Ondernemers zullen pas investeren in een bepaalde sector als deze voldoende ondersteund wordt door passende wet- en regelgeving, zodat zij ook daadwerkelijk een kans hebben om te overleven op de markt (Bortolotti et al., 2001). De NMa is hiervan een goed voorbeeld, omdat deze overheidsorganisatie zorgt voor een duidelijke structuur van regels waarbinnen marktpartijen mogen opereren (Van Mierlo, 2001). Voor overheden is het echter ook belangrijk dat er een goed institutioneel kader wordt gesteld, zodat een goede marktwerking kan ontstaan (Bortolotti, 2001; 2003). Het vertrouwen in de overheid kan dus deels door diezelfde overheid worden beïnvloed, maar daarbij dient te worden opgemerkt dat het vertrouwen een kwestie is van de lange termijn, waardoor dit ook deels buiten invloedssferen valt van de huidige overheid. Daarnaast is er nog een voorwaarde van financiële aard die ten grondslag ligt aan de succeskans van privatisering, die niet op korte termijn beïnvloed kan worden door de overheid. Een goed functionerend financieel systeem is een voorwaarde om privatisering van de grond te krijgen, terwijl een overheid op korte termijn weinig invloed kan uitoefenen op deze voorwaarde (Bortolotti et al., 2003). Hiermee wordt een systeem met onafhankelijk opererende banken die zelf kredieten mogen verstrekken en een stabiele aandelenmarkt, bedoeld. Wanneer sprake is van een 'diepe en liquide' aandelenmarkt zal het publiek goed dat verkocht dient te worden voor een marktconforme prijs van de hand gedaan kunnen worden. *"Governments take advantage of hot markets..."* (Bortolotti et al., 2003).

Toepassend op Nederland, wordt op dit moment slechts deels aan deze algemene – beperkt beïnvloedbare – voorwaarden voldaan. Het vertrouwen in de overheid is in Nederland zeer laag op dit moment en dat zal zijn gevolgen hebben bij een mogelijke privatisering van het parkeerdomein. De overheid wil zo veel mogelijk taken over laten aan de markt en wil zelf zeer weinig investeren, waardoor echte richtlijnen voor de markt en handhaving daarvan wellicht niet het vertrouwen genieten van marktpartijen. Daar staat echter tegenover dat in Nederland in beginsel sprake is van een uitstekend ondernemersklimaat. Naast het vertrouwen is het financieel systeem ook niet onvoorwaardelijk. In Nederland is weliswaar sprake van een gezond financieel systeem met onafhankelijke banken, maar zij verstrekken op dit moment slechts heel weinig kredieten doordat zij aan strenge regels zijn gebonden.

3.2.4 Criteria

Voorafgaand aan privatisering is het interessant de algemene kritieken op de gevolgen van reeds doorgevoerde privatiseringen te bestuderen. Hieruit kunnen ook bepaalde criteria gehaald worden die belangrijk zijn bij het evalueren van privatiseringen en die zodoende veel aandacht verdienen bij het opstellen van een privatiseringsstrategie. De reacties op privatisering zijn, volledig afhankelijk van het land waarbinnen geprivatiseerd is, de manier van privatiseren en de geprivatiseerde sector, erg wisselvallig. Uit de ene evaluatie blijkt dat een privatisering van dat deel van het publieke domein oplossing was voor de problemen die optraden (overheidsfalen) en uit de andere blijkt dat de situatie niet is veranderd of juist is verslechterd (Baarspul, 2007; Eerste Kamer

der Staten Generaal, 2012; Van Mierlo, 2001). De gevolgen van privatisering kunnen niet eenduidig worden vastgesteld en voorzien wat de gevolgen zullen zijn van een toekomstige privatisering is dan ook niet of nauwelijks mogelijk. Bovendien worden door ieder individu en iedere organisatie andere conclusies getrokken omdat zij op een andere manier met de privatisering te maken hebben. Wat voor de overheid een voordeel is, kan voor een individu of een bedrijf nadelige gevolgen hebben. Daarnaast is het van doorslaggevend belang of en in welke mate de voorwaarden voor privatisering worden nageleefd. Wanneer dit niet of slechts gedeeltelijk gebeurt zal privatisering in veel gevallen niet het gewenste resultaat hebben (Van Mierlo, 2001).

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat uit het grootste gedeelte van de economische analyses van privatisering blijkt dat het succesvol was en is in twee dimensies. In de eerste plaats is de efficiëntie in de meeste gevallen verhoogd en zijn de – nieuwe – private bedrijven in de sector winstgevend, waar zij dit in het verleden niet of in mindere mate waren. Ten tweede wordt gesteld dat de dekking van goederen die worden aangeboden in geprivatiseerde sectoren beter is en dat deze meer toegankelijk zijn dan voorheen. Daar staat echter tegenover dat privatisering in zijn algemene zin geen effect had op prijzen en kwaliteit terwijl dit wel een van de doelen is. Dit zijn de conclusies van Williamson (2004) in zijn evaluatie van de *‘Washington consensus’* die betrekking hebben op privatisering. Deze algemene conclusie geeft in zekere zin de discussie weer of privatisering van een goed of bedrijf wel het gewenste resultaat heeft. Nog voordat Williamson (2004) zijn algemene evaluatie uitvoerde was dit in Groot-Brittannië al gedaan voor een groot aantal *cases* waar privatisering is toegepast. Miller (1995) zet deze verschillende evaluaties naast elkaar om algemene conclusies te trekken voor Britse privatiseringscases. Hieruit kwam naar voren dat privatisering op een groot aantal punten positief heeft uitgekapt: bemoeienis van de overheid is gereduceerd; geld is vrijgekomen voor andere doeleinden; een vrije markt is gecreëerd; het aantal investeringen is toegenomen en de efficiëntie is toegenomen. Bovendien wordt door Miller (1995) weldegelijk geconcludeerd dat de kwaliteit over het algemeen is gestegen, prijzen zijn gedaald en service is verbeterd. Daarentegen staat de wisselwerking tussen overheid en markt sterk ter discussie. In sommige gevallen is de invloed van de overheid te sterk gebleven, waar in andere gevallen de overheid juist geen enkele grip meer heeft op de markt terwijl dit weldegelijk noodzakelijk zou zijn (Miller, 1995). Ook in Nederland zijn verschillende evaluaties uitgevoerd met betrekking tot privatisering, waar overeenkomstige, maar ook verschillende conclusies uit getrokken kunnen worden (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012; Stellinga, 2012; Van Waarden, 2012).

Uit alle evaluaties van en kritieken op privatisering kunnen vijf zeer belangrijke criteria gehaald worden die in vrijwel elke evaluatie terug komen en tevens van toepassing kunnen zijn op een privatisering van het parkeerdomein. In de eerste plaats zal gekeken worden of het meest voorstaande doel van privatisering is behaald: een hogere mate van efficiëntie (Errunza & Mazumdar, 2000; Thompson, 1987). Door een goed of dienst te privatiseren en concurrentie na te streven wordt getracht investeringen en innovatie te stimuleren, waardoor de efficiëntie zal stijgen. Het is dan ook vrij vanzelfsprekend dat een belangrijk criterium waarop privatisering wordt beoordeeld de mate van efficiëntie en investeringen is. Bovendien wordt voorafgaand aan privatisering ten doel gesteld dat door een stijging van de efficiëntie de prijzen dienen te dalen. Het tweede criterium is dan ook de prijs voor een voormalig overheidsgoed of –dienst. Voor de consument zal dit altijd een doorslaggevende rol spelen in het oordeel over privatisering. Als gevolg van de hogere mate van efficiëntie, aangevuld met de drang van de markt tot innovatie, zouden ook

kwaliteit en service dienen te verbeteren door privatisering (Van der Meer et al., 2007). Criterium drie van privatisering van het parkeerdomein is de kwaliteit en service (of klantgerichtheid). Met de kwaliteit en service van parkeren wordt bedoeld dat de bereikbaarheid van parkeren groot is: aanbod is voldoende, zoektijd wordt verkort (door informatievoorziening) en het parkeersysteem is klantvriendelijk (wellicht mede door innovatie). Meer nog dan de prijs is de kwaliteit een doorslaggevend criterium voor de overheid omdat zij door middel van privatisering het systeem willen verbeteren, maar ook voor de consument is de kwaliteit minstens zo belangrijk als de prijs (Website: Park-line). Het vierde criterium is er een van financiële aard: de overheidsinkomsten en –kosten. Privatisering wordt vaak gestimuleerd door een overheidsschuld die afgelost dient te worden en het is dan ook niet vreemd dat het doel om geld binnen te halen en kosten te besparen een belangrijk criterium is bij de beoordeling (Errunza & Mazumdar, 2000; Sheshinski & López-Calva, 2003). Ten slotte is de mate van zeggenschap voor de overheid een belangrijk criterium, met name voor dezelfde overheid. In beginsel is het voor marktpartijen niet interessant het publiek belang na te streven, waardoor de overheid zich genoodzaakt voelt om ten alle tijden te kunnen reguleren en ingrijpen in de markt wanneer dit nodig wordt geacht. De wisselwerking tussen markt en overheid is echter niet alleen van belang voor de overheid, goede en gezonde marktwerving wordt in zekere zin vaak mede mogelijk gemaakt door regulering van de overheid (Miller, 1995).

3.3 Conclusie

Voorafgaand aan dit hoofdstuk werd het doel gesteld antwoord te geven op de eerste deelvraag: *“wat houdt ‘privatisering van het parkeerdomein’ in?”* Met behulp van een theoretisch kader – dat in een later stadium richting dient te geven aan het empirisch deel van het onderzoek door als basis te fungeren voor het opstellen van mogelijke modelvormen voor privatisering in het parkeerdomein – zijn de begrippen ‘parkeerdomein’ en ‘privatisering’ uitvoerig besproken. In het systeem van openbaar parkeren dienen drie verschillende goederen in acht te worden genomen: aan- en afrijdroutes (de weg), de auto en tenslotte de parkeerplek zelf. Het recht om de weg te gebruiken ligt bij de autobezitter (mits deze zich houdt aan bestaande regels en wetten), terwijl de overheid wettelijk eigenaar is. Ook over de rechten op de auto is geen onduidelijkheid: particulier bezit. Echter, het eigendom van openbare parkeerplekken kan toegekend worden aan de overheid of particuliere partijen, afhankelijk van het deel van het parkeerdomein. Dit onderzoek gaat in op dat deel van het parkeerdomein dat openbaar toegankelijk is en in wettelijk eigendom (*abusus*) van de overheid. Dit deel van het parkeerdomein is in de huidige vorm namelijk voor iedereen toegankelijk terwijl er, met name in centra en op bepaalde tijdstippen, weldegelijk rivaliteit heerst, waardoor congestie optreedt. Doordat er geen uitsluitingsmechanisme van toepassing is worden eigendomsrechten niet duidelijk of niet juist verdeeld en ontstaan problemen (Needham, 2007; Schneijderberg et al., 2012; Webster & Lai, 2003). Deze kunnen worden opgelost door een uitsluitingsmechanisme in te voeren en zodoende van een publiek goed een privaat goed te maken. Dat zou kunnen worden gerealiseerd door privatisering van (delen van de) eigendomsrechten over parkeren (Webster & Lai, 2003).

Met privatisering wordt bedoeld dat de rol van de overheid wordt verkleind en er meer vertrouwen rust op de markt en marktwerving in het voldoen aan de behoeften van het publiek (Savas, 2005). In Europa vond dit fenomeen met name tussen 1980 en 1990 plaats, maar ook later werden nog regelmatig bedrijven of diensten geprivatiseerd (Bertolotti et al., 2003). Er zijn

verschillende manieren om de rol van overheid te verkleinen of de rol van private partijen te vergroten, die in te delen zijn in drie categorieën: delegatie, afstoting of verschuiving (Savas, 2005). Privatiseren doet men niet zonder enige reden, er liggen verschillende doelen ten grondslag aan deze keuze. Naast het oplossen van het congestieprobleem heeft de overheid ook vaak het doel om opbrengsten te innen en kosten te besparen. Voor de sector zou een privatisering moeten leiden tot een hogere mate van efficiëntie en winstgevendheid mede door een toename van investeringen, lagere prijzen en een goede dienstverlening (Errunza & Mazumdar, 2000; Sheshinski & López-Calva, 2003). Lang niet altijd worden deze doelen behaald en vaak komt dit doordat de voorwaarden voor privatisering niet of niet goed worden nageleefd. Zo dient er onder andere sprake te zijn van een goede en gezonde concurrentiestrijd met een controleorgaan die ervoor zorgt dat de markt voor iedereen toegankelijk is (Bertolotti et al., 2001; Van Mierlo, 2001; Thompson, 1987). Hiernaast worden ook een aantal voorwaarden geformuleerd die niet volledig binnen de invloedssferen van de overheid vallen, zoals de aanwezigheid van voldoende vertrouwen in de overheid en een goed functionerend financieel systeem (Bertolotti et al., 2003). Wanneer aan alle voorwaarden wordt voldaan, worden over het algemeen de conclusies getrokken dat een privatisering heeft geleid tot een hogere mate van efficiëntie en winstgevendheid (Williamson, 2004). Dit is niet altijd het geval, maar er wordt wel telkens op dezelfde punten gelet bij een evaluatie (Miller, 1995; Stellinga, 2012), namelijk: efficiëntie en innovatie; prijs; kwaliteit en service (waaronder aanbod en klantgerichtheid); overheidsinkomsten en -kosten en de mate van zeggenschap voor de overheid na privatisering.

Voorwaarden	Criteria
• Concurrentie met een controleorgaan dat aan de overheid is gerelateerd; • Vertrouwen in de overheid vanuit zowel de consument als private partijen; • Goed functionerend financieel systeem;	• Efficiëntie en innovatie; • Prijs; • Kwaliteit en service; • Overheidskosten en -inkomsten; • Mate van zeggenschap voor overheid.

Tabel 3.2: Voorwaarden voor privatisering en criteria ter beoordeling ervan.

4. Privatisering in de praktijk

Delegation, divestment and displacement (Savas, 2005). Zoals eerder aangegeven is privatisering mogelijk op verschillende manieren. Binnen deze hoofdaanduidingen kunnen ook weer verdelingen gemaakt worden. In de literatuur zijn echter niet de werkelijke ingrepen van privatisering beschreven terwijl deze weldegelijk van belang zijn voor het onderzoek. Door verschillende cases waar privatisering reeds is toegepast te bestuderen kunnen niet alleen ingrepen achterhaald worden, maar worden ook overwegingen, problemen en resultaten duidelijk. Bij deze casebeschrijvingen worden zowel voorbeelden binnen het thema parkeren als daarbuiten bestudeerd.

4.1 Geprivatiseerd parkeerdomein

4.1.1 City-parking in de VS

Voorloper op het gebied van privatisering – de Verenigde Staten – heeft ook op het gebied van privatisering in het parkeerdomein meer ervaring. In een aantal grote steden in de VS zijn delen van het parkeerdomein reeds geprivatiseerd of wordt daarover nagedacht (Atlantic Cities, 2012; Indianapolis Business Journal, 2010; Blog: Game to 100). De reacties en evaluaties op privatisering in het parkeerdomein in Chicago en Indianapolis zijn zeer uiteenlopend, maar toch wordt in een aantal steden – zoals New York en Sacramento – privatisering nog in overweging genomen. Dit betekent dat stadsbesturen naast de minder positieve kanten ook weldegelijk kansen zien van privatisering. Om tot uitgebalanceerde modellen te komen worden zowel de mindere als de betere kanten van privatisering in het parkeerdomein in de VS belicht.

In februari 2009 was Chicago de eerste stad in de Verenigde Staten die een deal sloot met een private partij over de privatisering van een deel van haar parkeersysteem: het *on-street* parkeren. Het bedrijf Chicago Parking Meters LLC betaalde de stad \$1,15 miljard om voor een periode van 75 jaar alle parkeerinkomsten uit de parkeermeters van de stad te mogen genereren (New York Times, 2009): zij krijgen dus het *fructus* voor een periode van 75 jaar in handen. Deze privatisering is door de gemeenteraad van de stad goedgekeurd met twee achterliggende redenen: de stad had niet de financiële middelen om het parkeersysteem te moderniseren en herstructureren en het gaf de stad de mogelijkheid om de begroting op orde te krijgen zonder hulp van de federale overheid (Minnpost, 2011; Wall Street Journal, 2008). Voorafgaand aan de privatisering had de gemeentelijke overheid van Chicago voor ogen om *congestion pricing* voor parkeren in te voeren om beter invloed uit te kunnen oefenen op de enorme parkeerdruk tijdens spijstijden in de binnenstad. Het doel van de (tijdelijke) hogere parkeertarieven was om het *on-street* parkeren meer in lijn te brengen met het *off-street* parkeren, meer *on-street* parkeerplekken vrij te maken voor korte termijn parkeren en congestie door *cruising for parking* te verminderen. Om dit te bewerkstelligen was echter een totale modernisering nodig van het parkeersysteem terwijl de stad financieel aan de grond zat. Bij de verkoop van de rechten is een modernisering van het systeem afgedwongen, waardoor prijzen via *wireless technology* kunnen worden veranderd en via sensoren kan worden achterhaald waar parkeerruimte is. Na deze modernisering zou zelfs *dynamic pricing* – waarbij prijzen afhankelijk zijn van de vraag op het moment – tot de mogelijkheden behoren (Minnpost, 2011). Dit is tot op heden echter niet toegepast in de praktijk.

Resultaat van de deal is een zeer gemoderniseerd parkeersysteem, waarin oude parkeermeters zijn vervangen voor nieuwe 'slimme' parkeermeters die op afstand kunnen worden gereguleerd, terwijl het de gemeente niets heeft gekost. Daarbij komt nog dat de stad Chicago weer in een volledig gezonde financiële situatie verkeert (Minnpost, 2011). Van de \$1,15 miljard, afgedwongen bij de deal, zou \$400 miljoen opzij worden gezet voor de lange termijn; \$325 miljoen worden gebruikt om de financiën over 2012 op orde te krijgen; \$100 miljoen worden gebruikt voor sociale programma's en \$324 miljoen zou worden gereserveerd om de financiën van de stad te stabiliseren tot de economie aantrekt (Wall Street Journal, 2008). Het idee om geld achter te houden om de financiën van de stad te stabiliseren en te reserveren voor de lange termijn is echter een waar fiasco geworden. De volledige inkomsten van de deal zijn reeds verbruikt aan andere, voornamelijk dagelijkse doeleinden, waardoor zij geen reserves meer hebben voor lange termijn projecten (Atlantic Cities, 2012). Na vier jaar geprivatiseerd parkeerdomein in Chicago blijkt dit niet het enige minpunt van de deal te zijn, maar dat er meerdere problemen de kop opsteken. Door de slechte opstelling van het contract is de gemeente in de eerste plaats een groot deel van haar zeggenschap over het parkeerdomein kwijt. Het recht om met het parkeersysteem te doen wat zij het best acht voor de gemeenschap heeft de stad niet meer in handen (Blog: Game to 100) en dat voor een periode van ten minste 75 jaar. Chicago Parking Meters LLC heeft het contract dermate sterk kunnen neerzetten dat er zelfs nauwelijks mogelijkheid is voor de gemeente om het contract voortijdig te beëindigen (Blog: My Parking Sign). Dit zou geen probleem moeten zijn als de overige afspraken duidelijk contractueel waren vastgelegd, maar dit is niet het geval. Direct in het eerste jaar stegen de parkeertarieven met een factor vier zonder inspraak van de gemeenteraad terwijl voorafgaand aan de privatisering afspraken zijn gemaakt dat de tarieven vijf jaar lang gestaag zouden stijgen tot een punt waar deze vergelijkbaar zijn met andere steden, waarna de prijzen met de inflatie mee zouden stijgen tegen goedkeuring van de gemeenteraad (Capital, 2012; New York Times, 2009; Wall Street Journal, 2008). De hogere parkeertarieven leiden, naast het positieve effect van meer vrije *on-street* parkeerruimte, tot de uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen voor parkeren in de binnenstad. Zij kunnen de gestelde tarieven simpelweg niet betalen (Wall Street Journal, 2008). Daar bovenop komt nog het feit dat de gemeente Chicago al een aantal keren een miljoenclaim kreeg van Chicago Parking Meters LLC, doordat zij inkomsten misliepen door overheidsingrepen (Capital, 2012; Blog: Game to 100). Tot 2012 betaalde Chicago reeds \$2 miljoen aan het bedrijf doordat zij inkomsten misliepen door wegwerkzaamheden en sindsdien zijn er nog twee claims van \$13,5 en \$14 miljoen binnengekomen voor respectievelijk het voorzien in gehandicapten parkeerplaatsen (waarvoor zij inkomsten misliepen) en het mislopen van inkomsten door wegwerkzaamheden, festivals en andere door de stad gesponsorde festiviteiten (Chicago Sun-times, 2012). Met de verhoogde tarieven en miljoenenclaims aan het adres van de gemeente is het niet vreemd dat het private bedrijf per jaar de winst flink ziet stijgen. In 2011 was de winst ongeveer \$80 miljoen en in 2020 wordt een winst verwacht van in totaal \$162 miljoen (Chicago Sun-times, 2012). De totale winst voor Chicago Parking Meters LLC zal uitkomen op ongeveer \$9,5 miljard (Blog: Game to 100). Als de gemeente Chicago de regulering over het parkeerdomein in eigen handen had gehouden, had zij veel meer winst kunnen maken dan de \$1,15 miljard die zij nu uit de deal hebben gehaald (New York Times; 2009). Bovendien heeft de gemeente het contract veel te goedkoop verkocht gezien de marktwaaarde van het 75-jarig contract hoogstwaarschijnlijk dichterbij \$5 miljard ligt dan bij \$1.15 miljard (Blog: My Parking Sign). Achteraf bezien is het niet vreemd dat er veel kritiek is geuit op dit privatiseringscontract en het beleid van de gemeente Chicago daarin. Interessant detail: na het aftreden van de burgemeester is deze gaan werken bij het advocatenbureau dat bemiddelde in de deal (Chicago Sun-times, 2012).

De kritiek op privatisering van het parkeerdomein in Chicago ten spijt, heeft ook Indianapolis (VS) haar *on-street parking domain* voor een bepaalde periode verkocht aan een private partij. In 2010 sloot de gemeente een deal met het private bedrijf Affiliated Computer Services om dit deel van het parkeerdomein voor 50 jaar te verhuren, ingaande in 2011. Deze deal is tot stand gekomen doordat de gemeente de financiële middelen ontbrak om parkeermeters te vernieuwen en straten en voetpaden te renoveren (Indianapolis Business Journal, 2010). Bij het opstellen van de concessie heeft de gemeente een *up front* bedrag afgedwongen van \$20 miljoen, waarna elk jaar een deel van de winst wordt overgemaakt door ACS aan de gemeente. Uiteindelijk kan dit oplopen tot een bedrag tussen de \$300 en \$600 miljoen na de periode van 50 jaar (Atlantic Cities, 2012). Als nagegaan wordt dat de gemeente tot op heden per jaar een bedrag van \$750.000 kon bijschrijven aan parkeeropbrengsten (\$37,5 miljoen na 50 jaar) is dit voor de gemeente financieel gezien een geweldige deal. Het geld dat per jaar wordt geïnd door deze deal wordt weer geïnvesteerd in de stedelijke infrastructuur door het renoveren van versleten straten en voetpaden. In principe wordt de renovatie van infrastructuur op deze manier direct betaald door de gebruiker van parkeerplaatsen, ofwel door de gebruiker van de infrastructuur (Indianapolis Business Journal, 2010). Dit is de tweede reden waarom de gemeente uiteindelijk toegestemd heeft met privatisering omdat zij het beleid – dat overigens aangemoedigd wordt door Shoup (1999) – nastreeft om de gebruiker te laten betalen en niet de belastingbetaler. Derde reden van privatisering is dat de gemeente door een hogere mate aan efficiëntie van het private bedrijf en het afdwingen van een winstpercentage van 20 procent (tot een winst van \$8,4 miljoen per jaar) meer inkomsten hoopt te genereren dan zij dat zelf hadden kunnen doen (Indianapolis Business Journal, 2010). Afgezien van de eerste prijsstijging in 35 jaar, zouden aan deze privatisering voor de gebruiker ook voordelen zitten. Doordat de parkeermeters vernieuwd zijn, en nog elke 15 jaar zullen worden, zullen de nieuwste technologieën gebruikt worden om het gebruikers gemakkelijk te maken. Bij de nieuwe meters kan bijvoorbeeld met creditcard en per smartphone betaald worden en met behulp van een applicatie voor de telefoon en sensoren op de parkeerplek kunnen vrije plekken eenvoudig opgespoord worden waardoor congestie door *cruising for parking* afneemt (Website: Reason Foundation).

Voorafgaand aan de privatisering bestond er de angst dat eenzelfde fiasco zou ontstaan als in Chicago, maar door de gemeenteraad is toen de belofte gedaan dat het op geen enkele manier zou lijken op de concessie in Chicago (Indianapolis Business Journal, 2010). De gemaakte fouten in Chicago zijn door de gemeenteraad uitgebreid bestudeerd om niet in dezelfde valkuilen te vallen bij het opstellen van de concessie. Om te beginnen is de duur van de concessie een stuk minder lang, waardoor Indianapolis het parkeerdomein al na 50 jaar weer in eigen handen heeft. Ten tweede heeft Indianapolis \$20 miljoen *up front* gekregen en krijgt vervolgens elk jaar een deel van de winst, waar in Chicago een immens bedrag voorafgaand aan de privatisering is betaald. Het startbedrag voor Indianapolis had ook veel hoger kunnen zijn, maar de gemeente heeft er zelf voor gekozen om een hoger percentage van de winst te kunnen innen elk jaar. Op deze manier zijn zij voor 50 jaar verzekerd van inkomsten en lopen zij niet het risico dat – zoals in Chicago is gebeurd – al het geld direct besteed wordt (Atlantic Cities, 2012). Daarnaast is de verwachting dat parkeertarieven minder hard zullen stijgen dan in Chicago omdat de overheid 55 procent van de inkomsten krijgt als de winst boven \$8,4 miljoen uitstijgt. Dit maakt het voor ACS een stuk minder aantrekkelijk de tarieven dermate te verhogen, dat zij zulke hoge winsten draaien. Bovendien wordt elke 10 jaar de concessie herzien en wanneer een van beide partijen ontevreden is, kan men onder voorwaarden onder het contract uit. Dit zorgt voor meer wederzijds respect en overleg wat de kwaliteit ten goede komt. Ten

slotte is een verschil met Chicago dat er onder de bevolking een stuk minder het gevoel heerst dat zij bestolen worden. Dit komt onder meer doordat de verwachte totale winst voor ACS een stuk lager ligt dan die voor Chicago Parking LLC. Daarnaast wordt het bedrag dat per jaar binnenkomt bij de gemeente volledig geïnvesteerd in de stedelijke infrastructuur en ook het private bedrijf ACS probeert het volk voor zich te winnen door bijvoorbeeld fietsstallingen te doneren aan de stad (Indianapolis Business Journal, 2010; Website: Reason Foundation).

Voor andere steden in de Verenigde Staten die ook de mogelijkheden voor een volledige of gedeeltelijke privatisering van het parkeerdomein onderzoeken, zijn de voorbeelden van Chicago en Indianapolis erg belangrijk. Sacramento, een van de steden waar privatisering wordt overwogen, heeft geld nodig voor de bouw van een basketbalstadion en bekijkt daartoe de mogelijkheden binnen de voorbeelden. Zo willen zij, in tegenstelling tot Indianapolis, een hoog bedrag *up front* afdwingen om de bouw te bekostigen, maar mag de concessie niet zo lang duren omdat situaties en beleid kan veranderen (Atlantic Cities, 2012). In feite is het niet alleen de service die geleased wordt, maar gaat het om een verkoop van een *property right* voor een periode van 50 of 75 jaar, waardoor de gemeente bij planologische ingrepen die te maken hebben met het parkeersysteem beperkt zal zijn (Indianapolis Business Journal, 2010). Wanneer bijvoorbeeld een weg op een andere manier wordt ingericht, waardoor parkeerplaatsen verdwijnen, dient de gemeente toestemming te vragen aan de private partij om deze vervolgens schadeloos te stellen. Daar staat echter tegenover dat wanneer de concessie een te korte duur heeft, investeringen achter zullen blijven terwijl dit juist een van de doelen is. Ook in andere steden in de VS waar privatisering wordt overwogen – waaronder New York, Pittsburgh en Cincinnati (veelal omdat zij zelf niet de financiële middelen hebben om parkeermeters te vernieuwen) – is met name de duur van de concessie een struikelblok doordat de zeggenschap en invloed van de gemeente, en daardoor ook de gemeenschap, minimaal is (Capital, 2012; Blog: Game to 100; My Parking Sign). Enige houvast voor gemeenten is het contract dat wordt opgesteld en dat zal door gemeenten dan ook worden aangegrepen om zoveel mogelijk invloed te behouden. Echter, hoe meer afspraken in de concessie worden opgenomen, des te lager zullen de inkomsten uitvallen.

4.1.2 Griekse aanbesteding

Waar de gevolgen van privatisering van het parkeerdomein in de Verenigde Staten nog niet geheel duidelijk zijn doordat de concessies relatief kort van kracht zijn, is dit in de Griekse stad Patras wel het geval. Al in januari 1993 ging de gemeenteraad van Patras in zee met een private partij omdat dit implementatie van de beoogde maatregelen zou vereenvoudigen ten opzichte van het zelf uitvoeren van de maatregelen. Na twee jaar waren de resultaten dermate positief dat ook andere steden in Griekenland dezelfde richting op hebben gewerkt, inclusief de twee grootste Griekse steden Athene en Thessaloniki (Matsoukis, 1995). Wat deze case interessant maakt is de totaal andere aanpak dan in de steden in de Verenigde Staten, waardoor de resultaten zullen verschillen.

Parkeren in de oude Griekse binnensteden is sinds de enorme opkomst van de auto al een groot probleem geweest, waar gemeenteraden zich geen raad mee wisten. Doordat bewoners, lokale bevolking en mensen die werken in het centrum al onvoldoende parkeerruimte hebben, blijft er geen plek meer over voor bezoekers van de stad, toeristen. Maatregelen om betaald parkeren in te voeren of restricties toe te passen hebben niet het gewenste resultaat geleverd, mede door de enorme stijging van het aantal auto's in de jaren 1990. In principe waren nieuwe maatregelen nodig, ware het niet dat vrijwel alle Griekse gemeenten met enorme financiële problemen te maken hadden en dus

niet konden opdraaien voor de kosten van ontwikkeling en onderhoud van een nieuw effectief parkeersysteem. Een systeem dat zich door de lage parkeertarieven niet zou terug betalen, maar waarop zelfs nog meer verliezen geleden zouden worden. Bovendien zijn niet alleen gemeenten, maar ook de politie – en dus de centrale overheid – deels verantwoordelijk voor de regulering van het parkeerdomein volgens de Griekse wetgeving. De gemeenteraad van de derde stad van Griekenland, Patras, bedacht een plan om door middel van privatisering af te rekenen met het – in absolute zin – tekort aan parkeerplaatsen, waardoor met name bezoekers en shoppers illegaal parkeerden op plekken die daar niet voor bestemd waren (Matsoukis, 1995).

De gemeenteraad stelde zichzelf drie doelen met betrekking tot het parkeerdomein: bewoners van huizen in het centrum van de stad zouden parkeerfaciliteiten dicht bij huis moeten hebben; bezoekers van het stadscentrum moeten dicht bij bestemming kunnen parkeren, maar hoe langer de parkeertijd, hoe langer de loopafstand mag zijn en ten slotte zou lange-termijn parkeren voor diegenen die in het centrum werken plaats moeten vinden net buiten het centrum op geschikte parkeerterreinen. Om dit te bewerkstelligen dacht de gemeente een systeem nodig te hebben dat betaald parkeren zou introduceren en de duur van parkeren zou beïnvloeden door middel van parkeertarieven. Bovendien diende onderzocht te worden of een parkeergarage gewenst was en tot de mogelijkheden behoorde. Gezien de financiële situatie van Patras besloot de gemeenteraad samen te gaan werken met een privaat bedrijf: na een open bieding kreeg het bedrijf Setex Hellas Ltd. het recht om het parkeerdomein in het centrum te reguleren. In het contract werden de volgende voorwaarden opgenomen: het bedrijf krijgt voor zeven jaar de volledige autoriteit en verantwoordelijkheid voor het parkeerdomein en introduceert betaald parkeren voor alle parkeerplaatsen; het bedrijf zal zelf zorgen voor controle en beboet, al dan niet in overleg met de algemene politie, de mensen die illegaal parkeren of niet/te weinig betalen; het bedrijf behoudt €15 van de inkomsten per parkeerplaats per maand om het onderhoud te bekostigen en de rest van de inkomsten wordt op *fifty/fifty*-basis verdeeld tussen bedrijf en gemeente en ten slotte onderzoekt het bedrijf de mogelijkheid voor het bouwen van een tot drie parkeergarages en komt vervolgens tot een voorstel. Na zeven jaar zal de regulering weer in handen komen van de gemeente, tenzij een nieuw contract wordt aangegaan met hetzelfde of een ander privaat bedrijf (Matsoukis, 1995).

In de deal werd door de gemeente opgenomen dat de binnenstad opgedeeld werd in drie zones met verschillend beleid: een zone waar parkeren is verboden; een zone met een maximale parkeerduur van twee uur om het *short-term parking* te faciliteren en een zone waar men 24 uur mag parkeren, onder andere voor lokale bewoners. Met onderhoud, controle en aanleg meegerekend zijn de parkeertarieven – vanuit ander perspectief bekeken als dat van de autobestuurder – vrij laag. Bovendien worden bij de laatste zone de parkeertarieven lager naarmate men langer parkeert. Als gevolg van de nieuwe aanpak is de parkeerdruk aanzienlijk gedaald in het centrum, waardoor vaker vrije parkeerplaatsen beschikbaar zullen zijn voor de mensen die daarnaar op zoek zijn. Op werkdagen is de parkeerdruk met een vierde gedaald in de ochtend en met 17 procent in de avond. Deze sterke daling is een gevolg van het feit dat mensen die de stad in moeten om te werken of om naar de winkel te gaan, de auto buiten het centrum laten staan. Naast de parkeerdruk is ook naar een aantal andere criteria gekeken om het systeem te evalueren: de inkomsten (lagen tussen 40 en 64 procent van wat maximaal mogelijk was); de mate van naleving van de nieuwe regels (door verbetering van controle en verhoging van boetes bleken mensen minder snel geneigd hun auto illegaal te parkeren); de *parking turnover*, de snelheid van wisseling van

parkeerder (mensen parkeren minder lang waardoor per dag meer mensen 'geholpen' kunnen worden) en ten slotte, de parkeerduur (is sterk afgenomen mede doordat lange termijn parkeren voornamelijk buiten het centrum gebeurt). Naast het feit dat deze doelen van de gemeenteraad gehaald werden, heeft het nieuwe systeem er ook voor gezorgd dat grote wegen rond het centrum minder druk werden waardoor congestie af is genomen en daarmee de bereikbaarheid van de stad is gestegen. Bovendien, en misschien wel meest doorslaggevend voor de gemeenteraad, bleek uit een enquête onder de bevolking van Patras dat het nieuwe systeem in hun ogen een flinke verbetering is ten opzichte van de oude situatie (Matsoukis, 1995).

4.2 Privatisering in andere mobiliteitssectoren

4.2.1 Openbaar busvervoer in Nederland en Engeland

Ondanks het feit dat beide cases los van elkaar staan is de manier van privatisering die in het Griekse Patras is toegepast, in soortgelijke vorm ook in Nederland toegepast: het afsluiten van korte concessies tussen een overheid en een private partij. Een concessie is het exclusieve recht om gedurende een bepaalde periode, in een bepaald gebied een openbaar goed aan te mogen bieden (Van der Meer et al., 2007). Het openbaar busvervoer in Nederland wordt door middel van concessies tussen aanbieder en OV-autoriteit aanbesteed aan de beste, meest geschikte aanbieder van het vervoer die het goed tegen hoge kwaliteit en goede service kan aanbieden voor een zo laag mogelijke prijs. In deze overeenkomst worden rechten, maar vooral ook plichten richting elkaar en richting de consument opgenomen. Deze manier van privatisering is totaal verschillend van de manier die is toegepast in het openbaar busvervoer in Engeland. Om ook een duidelijk beeld te vormen van de negatieve kanten van een bepaalde manier van privatiseren wordt het Engelse openbaar busvervoer kort uitgelicht.

De problemen voor het openbaar vervoer begonnen rond 1960 toen mensen door de opkomst van de auto minder met het openbaar vervoer naar het werk gingen. Bovendien hadden steeds meer gezinnen een televisie in huis staan waardoor men ook voor het vermaak niet meer de deur uit moest. Vervoerders kwamen in grote financiële problemen, waardoor de overheid besloot bij te springen in de vorm van subsidiëring of in sommige gevallen overname. Het openbaar vervoer werd in bepaalde regio's voorzien door gesubsidieerde vervoersbedrijven die een eeuwigdurende overeenkomst hadden gesloten met de overheid en in andere regio's door overheidsbedrijven. Dit leidde ertoe dat in elke regio openbaar vervoer aangeboden werd door één vervoerder die van niemand concurrentie had en verzekerd was van inkomsten. Vervoerders hadden in deze tijd geen enkele prikkel om de efficiëntie en prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren, waardoor de overheid in feite te veel betaalde voor slecht functionerend busvervoer. Om deze grote kostenpost voor de overheid weg te nemen werd in 2000 de Wet Personenvervoer opgesteld (Van der Meer et al., 2007). In deze wet is een tweeledige doelstelling opgenomen ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer: (1) een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaarvervoer en (2) een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot ten minste 50 procent. Achterliggende gedachte bij de eerste doelstelling was dat een groei van het openbaar vervoer zou leiden tot een verminderde congestie, waardoor de bereikbaarheid zou toenemen wat weer zou leiden tot economische groei. Om deze doelstellingen te bereiken trachtte de overheid de kwaliteit te verbeteren en meer in te spelen op de wensen van de reiziger, zodat de opbrengsten zouden stijgen

en de kosten meer gedekt zouden zijn. Oplossing: introductie van marktwerking en concurrentie waardoor vervoerders een flinke prikkel hebben tot beter presteren (Appelman et al., 2004).

Verantwoordelijkheid voor het regionaal busvervoer werd nog voordat de Wet Personenvervoer (WP) werd ingevoerd, neergelegd bij negentien decentrale transportautoriteiten, ook OV-autoriteiten genoemd. Elke provincie werd een afzonderlijke autoriteit, evenals zeven kaderwetgebieden. Iedere transportautoriteit is verantwoordelijk voor het aanbod aan openbaar vervoer in het desbetreffende gebied en krijgt daarvoor subsidie van de Rijksoverheid (Appelman et al., 2004; Van der Meer et al., 2007). Toen in 2001 de Wet Personenvervoer werd ingevoerd, werden overheidsbedrijven geprivatiseerd en moesten de transportautoriteiten bestaande overeenkomsten met vervoerders omzetten in concessies van maximaal zes jaar. In principe ontstaat gedurende een concessie alsnog een monopolie, maar doordat het contract tijdelijk is en de overheid veel invloed heeft op de voorwaarden is de prikkel om te presteren weldegelijk aanwezig (Van der Meer et al., 2007). De concessie komt tot stand na een traject waarin de transportautoriteit de randvoorwaarden en uitgangspunten formuleert die leiden tot het opstellen van een programma van eisen; de vervoerders bestekken opstellen die vervolgens beoordeeld worden door de autoriteit en na de keuze van een vervoerder de concessie wordt uitgevoerd (Appelman et al., 2004). Het opstellen van bestekken – ofwel de open biding waarin verschillende bedrijven meedingen naar de rechten om het openbaar vervoer te mogen verzorgen in de desbetreffende regio – zorgt juist voor de concurrentie doordat vervoerders daar een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening willen aanbieden met goede service, maar tegen een lage prijs. Elke concessieronde worden vervoerders opnieuw gestimuleerd om een qua prijs-kwaliteit verhouding zo gunstig mogelijke biding te doen (Van der Meer et al., 2007). De uiteindelijke keuze voor de vervoerder hangt af van een aantal criteria, de *'gunningsfactoren'*. Naast de prijs, de kwaliteit van het vervoer en de hoeveelheid vervoer die wordt aangeboden wordt door transportautoriteiten ook gekeken naar de inspanningen die worden verricht om meer reizigers te trekken en eventuele garanties van de vervoerder voor te behalen reizigersgroei of punctualiteit (Van der Meer et al., 2007). Achterliggende gedachte van het werken met concessies is dat de druk van concurrentie bedrijven stimuleert om goed te presteren tegen lage kosten, waardoor innovatie, keuzevrijheid voor de consument, productiviteit en ondernemerschap bevorderd worden (Appelman et al., 2004). Bovendien hangt de hoogte van subsidies vaak af van de prestaties en worden boetes opgelegd of wordt zelfs de concessie voortijdig beëindigd wanneer niet aan gemaakte afspraken wordt voldaan. Op deze manier worden de vervoerders scherp gehouden om zich aan de afspraken te houden en dat komt de kwaliteit ten goede (Appelman et al., 2004; Van der Meer et al., 2007). In veel concessies van zes jaar worden wederzijdse evaluatiemomenten – veelal na drie jaar – opgenomen waar zowel de autoriteit als de vervoerder kan beslissen om het contract uit te dienen of deze te verbreken. Wanneer dit laatste het geval is zal voortijdig een nieuwe concessieronde plaatsvinden (Appelman et al., 2004).

Ondanks het feit dat privatisering van het openbaar busvervoer over het algemeen niet heeft geleid tot een toename van het aantal OV-reizigers – mede doordat vervoerders weinig ruimte krijgen van de autoriteiten om in te spelen op de wensen van de reiziger – concludeerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2004 wel dat privatisering van het openbaar busvervoer in Nederland heeft geleid tot een betere prijs-kwaliteit verhouding. Bussen rijden over het algemeen prima op tijd en de frequentie is goed, terwijl de prijs niet explosief is gestegen. Zelfs in minder bevolkte gebieden wordt conform de afspraken met de overheid voldoende openbaar vervoer

aangeboden. Daarnaast is het aandeel verlaagde bussen sinds de invoering van de Wet Personenvervoer enorm gestegen – iets wat de overheid al langere tijd stimuleerde, maar pas nu door middel van de gunningscriteria actief kan beïnvloeden – waardoor een groter deel van het busvervoer nu ook toegankelijk is voor minder validen (Van der Meer et al., 2007) en vindt een snellere vernieuwing plaats van het materieel. Dit laatste komt met name doordat OV-autoriteiten vaak in het programma van eisen opnemen dat zij nieuw materieel verlangen, waardoor een vervoerder hieraan zal willen voldoen (Appelman et al., 2004). Voor reizigers is dit positief, maar voor vervoerders zorgt dit laatste gegeven voor veel extra kosten. Bussen kunnen normaal gesproken tien tot vijftien jaar gebruikt worden in het openbaar vervoer, maar doordat concessies slechts een duur hebben van zes jaar worden bussen over deze korte periode afgeschreven door vervoerders. Dit komt onder meer door het feit dat er geen ‘gezonde’ markt is voor tweedehands bussen. De reden hiervoor is dat (met name kleine) vervoerders in veel gevallen geen opslagruimte hebben voor al het materieel waardoor gedwongen verkoop na beëindiging van de concessie onvermijdelijk is. Dit heeft tot gevolg dat de prijzen van tweedehands bussen laag zijn doordat er slechts één vrager (de nieuwe concessiehouder) op de markt aanwezig is. Gevolg van de versnelde afschrijving is dat de vervoerder minder snel onderhoud zal uitvoeren omdat dit niet terugbetaald wordt (Van der Meer et al., 2007). Er treedt echter nog een probleem op bij een wisseling van concessiehouder met betrekking tot de unieke stallingslocatie: de stalling van de zittende concessiehouder waarvoor geen goed alternatief beschikbaar is. Andere vervoerders moeten in hun offerte rekening houden met veel lege kilometers of de aankoop van de stallingslocatie tegen een enorm bedrag (Van der Meer et al., 2007).

Op financieel gebied zijn er zowel voor- als nadelen van aanbesteding aan te merken. Aan de ene kant worden prestatieafspraken gemaakt tussen de autoriteit en de vervoerder, waardoor de vervoerder goede prestaties zal nastreven. Daar staat voor de vervoerder tegenover dat zij wel het opbrengstenrisico draagt en zodoende verlies kan draaien bij tegenvallende consumentenaantallen. Ondanks het feit dat de opbrengsten na aanbesteding hoger liggen dan wanneer het aangeboden wordt door de overheid, zijn de kosten voor aanbesteding erg hoog. Met name voor nieuwe partijen op de markt – met minder kapitaal beschikbaar – zijn deze kosten een flinke belemmering voor toetreding (Appelman et al., 2004). Behalve deze kosten hebben nieuwe partijen ook te maken met hogere materiaalkosten, schaalnadelen, onbekendheid met het concessiegebied en onzekerheid over verwachte opbrengsten (Van der Meer et al., 2007). Bovenop deze kosten komt nog het feit dat een kleine partij na beëindiging van een concessie het materieel niet in andere gebieden kan inzetten, waardoor verkoop met verlies noodzakelijk is. Toetreding tot de markt vergt zodoende een enorm startkapitaal en veel kennis om in aanmerking te komen voor een concessie. Bovendien wordt het aandeel van de grote bedrijven in stand gehouden doordat deze kleine bedrijven overnemen, waardoor hun marktaandeel stijgt. In 2010 leidde dit nog tot ingrijpen van de NMa omdat Veolia een te groot marktaandeel in handen dreigde te krijgen (Stellinga, 2012).

Net als bij de privatisering van andere domeinen was het Verenigd Koninkrijk ook op het gebied van privatisering van het openbaar busvervoer een stap verder dan Nederland. Begin jaren 1980 werd daar het openbaar busvervoer geprivatiseerd volgens het principe ‘concurrentie op de weg’, in plaats van de ‘concurrentie om de weg’ zoals het Nederlandse model van privatisering ook wel wordt genoemd (Van der Meer et al., 2007; Van Waarden, 2012). Het hoofddoel van privatisering in het Verenigd Koninkrijk was om de kosten voor de overheid te drukken. Om dit te bewerkstelligen werden subsidies afgeschaft, maar daar tegenover stond dat iedereen zonder al te grote moeite een

buslijn kon beginnen op een zelf bepaalde route en – tot op zekere hoogte – tegen zelf vastgestelde tarieven. Gevolg van deze aanpak is dat de kosten voor openbaar busvervoer voor de overheid enorm laag liggen. Echter, er zitten ook veel nadelen aan dit model. Om te beginnen leidde de vrijheid van route- en tariefbepaling ertoe dat er meerdere tarieven golden op hetzelfde traject (Van der Meer et al., 2007). Daar kwam nog bovenop dat mensen die een buskaartje van de ene maatschappij hadden, werden geweigerd door de andere maatschappij die hetzelfde traject reed (Van Waarden, 2012). Andere nadelen van volledige concurrentie van het openbaar busvervoer waren het feit dat de aansluiting van lijnen van verschillende maatschappijen niet goed was en dat informatievoorziening niet aanwezig of niet up-to-date was. Voor de reiziger werd het openbaar vervoer dusdanig onaantrekkelijk dat het aantal reizigers snel afnam. Bovendien bleef er voor de overheid een taak weggelegd om onrendabele lijnen aan te besteden (Van der Meer et al., 2007). Voordat in Nederland overgegaan werd tot privatisering van het openbaar busvervoer is het Britse model uitgebreid bestudeerd. De conclusies die daaruit volgden hebben ertoe geleid dat in Nederland concurrentie plaatsvindt om de weg totdat de concessie is toebedeeld. Vanaf dat moment heeft een maatschappij het volledige alleenrecht in handen voor een bepaalde periode, waardoor ook duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden omtrent informatievoorziening en aansluiting van lijnen op andere lijnen of andere vervoerswijzen (Van Waarden, 2012).

4.2.2 De NS: succes of fiasco?

Privatisering van het openbaar spoorwegvervoer – en dan met name die van de Nederlandse Spoorwegen (NS) – heeft in Nederland tot veel minder positieve reacties en resultaten geleid dan privatisering van het openbaar busvervoer, terwijl ook hier gebruik wordt gemaakt van concessies. Door de opkomst van de auto rond de jaren 1960 werd door de overheid steeds minder geïnvesteerd in het treinverkeer, waardoor alles in *“deplorabele staat”* verkeerde. Hierdoor kon de NS niet meer voldoen aan de vraag, waardoor bestaande klanten niet langer voor de trein kozen. Groot onderhoud en vernieuwingen waren nodig om het treinverkeer weer aantrekkelijk te maken voor de reiziger en daarvoor was veel geld nodig (Van Mierlo, 2001). Tegelijkertijd werd in 1991 een richtlijn van de Europese Unie van kracht, waarin stond dat de spoorwegbedrijven meer commerciële autonomie zouden moeten hebben en een boekhoudkundige splitsing van de exploitatie van vervoersdiensten en het beheer van infrastructuur noodzakelijk was (Stellinga, 2012). Om het grootste deel van de kosten te kunnen vermijden en tevens te voldoen aan de Europese richtlijnen besloot de overheid over te gaan op privatisering van de spoorwegen (Van Mierlo, 2001). In 1995 werd de eerste stap richting deze verzelfstandiging gezet door het splitsen van het semioverheidsbedrijf NS in markt- (NS, Hispeed, goederenvervoer) en taakorganisaties (later samengevoegd als ProRail) die nog wel onder eenzelfde holding zouden vallen en onder toezicht stonden van de overheid (Janssen, 2009). Het doel van deze opsplitsing was dat beide partijen pseudo-marktrelaties aan zouden moeten gaan met elkaar om zo tot een hogere mate van efficiëntie te komen en lagere prijzen (Van Mierlo, 2001). Later (in 2005) ging de overheid verder dan de EU-richtlijnen en werd het spoorwegvervoer losgekoppeld van de overheid door middel van de Spoorwegwet. De taakverdeling blijft hetzelfde – ProRail is een netwerkbeheerder en de NS richt zich op het personenvervoer – maar beide bedrijven hebben niet langer een gemeenschappelijke eigenaar en daardoor ook verschillende doelen. ProRail behoudt een natuurlijk monopolie, maar met name de NS moet vanaf dat moment de concurrentie aangaan met andere vervoerders. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een concurrentiestrijd om het spoor, waarbij verschillende bedrijven biedingen doen bij de overheid, die op haar beurt concessies verleent over de trajecten aan het vervoersbedrijf met de beste bieding (de beste dienstregeling tegen een zo

laag mogelijke prijs voor zowel de reiziger als de overheid). Er zou een vrije wisseling moeten plaatsvinden tussen verschillende vervoerders die vervolgens samen tot een marktvereenkomst moeten komen met de netwerkbeheerder over het gebruik van het netwerk (Janssen, 2009).

Voorafgaand aan de privatisering werd gesteld dat de Nederlandse Spoorwegen bedrijfsmatiger te werk zouden moeten gaan. Om dit doel te bewerkstelligen ging Nederland verder dan alleen een boekhoudkundige splitsing, zoals gevegd door de Europese Commissie. Het railbeheer en de vervoersorganisatie werden bedrijfsmatig gesplitst (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012). Na deze splitsing was het zaak – om het motief ‘bedrijfsmatiger werken’ na te streven – marktwerking te realiseren en daarvoor is over het algemeen concurrentie nodig. Echter, de Nederlandse Spoorwegen zijn altijd staatsmonopolist geweest en dit leek in eerste instantie niet te veranderen bij een privatisering. Van Waarden (2012) stelt dat *“waar een monopolie gehandhaafd werd, werd geprobeerd om enige kunstmatige pluriformiteit en pseudomarktwerking te creëren via opsplitsing van dat monopolie in bedrijven met onderscheiden functies.”* De achterliggende gedachte hierbij is dat, ondanks het feit dat deze bedrijven geen concurrenten van elkaar zijn, deze bedrijven elkaar controleren door middel van de contractafspraken die zij met elkaar maken. Niet nakomen van prestatienormen zou bijvoorbeeld tot sancties kunnen leiden, waardoor bedrijven gestimuleerd worden te presteren. In Nederland worden de NS, ProRail, HiSpeed en NS Stations nauwlettend door elkaar gecontroleerd op gemaakte afspraken (Van Waarden, 2012).

Nog voordat privatisering een feit was, kwam er al veel kritiek op het doel van de overheid en besluitvorming omtrent het onderwerp. Waar bedrijfsmatiger werken het hoofdmotief zou moeten zijn volgens de eerste argumentatie, vonden later verschuivingen van doelstellingen plaats en werden zelfs nieuwe doelstellingen aangehaald. Uiteindelijk leken marktwerking en privatisering ‘doelen op zich’ te zijn geworden, in plaats van een middel om bepaalde doelen te bereiken (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012; Stellinga, 2012). Met name de manier waarop geprivatiseerd diende te worden leverde veel verwarring en discussie op. De NS bezat een natuurlijk monopolie en het doorbreken van dit monopolie bleek niet eenvoudig, mede omdat niet duidelijk was wat ervoor in de plaats zou komen en of concurrentie wel zou kunnen slagen (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012). Vanwege de angst vanuit de overheid dat een mislukte privatisering een monopolie voor de NS zou kunnen betekenen waar de overheid geen invloed meer op heeft, is gekozen voor een middenweg waar de overheid nog veel invloed heeft op de ‘markt’. Deze oplossing levert vervolgens echter weer veel kritiek op. *“Stappen die in het kader van marktwerking en privatisering vanzelfsprekend waren (namelijk de splitsing van het bedrijf) werden nu het eindresultaat van een onduidelijke verzelfstandigingsoperatie die een spoorvervoersbedrijf, waarvan de aandelen in handen van de rijksoverheid zijn, laat samenwerken met een andere staatsdeelneming die de railinfrastructuur beheert (ProRail). De aansturing door de rijksoverheid van deze hybride situatie bleek al direct uiterst gecompliceerd te zijn”* (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012). In feite wordt overheidsfalen opgelost, maar wordt marktfalen veroorzaakt met deze oplossing (Van Mierlo, 2001). De overheid blijft namelijk een groot aandeel behouden in zowel de NS als ProRail waardoor zij er zelf baat bij heeft als beide bedrijven de concessie krijgen. In 2005 is de concessie van het hoofdtrainnet voor tien jaar aan de NS gegund en ook de concessie 2015-2025 dreigt onderhands (dus zonder openbare bieding) gegund te worden aan de NS. ProRail krijgt daarnaast veel subsidie om de toegang tot het netwerk voor vervoerders betaalbaar te houden (Janssen, 2009). Deze staatssteun staat lijnrecht tegenover privatisering en marktwerking en ligt ten grondslag aan het feit dat er nog

altijd zeer weinig vervoerders – in Nederland zijn naast de NS enkel Arriva, Veolia, Syntus en Connexxion actief – zijn toegetreden tot de markt. Tenslotte, vervoerders kunnen enkel toetreden op onrendabele lijnen die sterk gesubsidieerd worden vanuit de provinciale overheid. Het gebrek aan marktwerking zorgt voor een scheve toedeling die ertoe leidt dat de NS en ProRail verzekert zijn van inkomen en voortbestaan, wat ertoe leidt dat minder efficiënt en prestatiegericht te werk zal worden gegaan (Van der Meer et al., 2007). Om prestaties te waarborgen is het eerder besproken controlemechanisme bedacht, maar in praktijk blijkt dit niet of nauwelijks te werken. In een netwerkindustrie als deze is de wederzijdse afhankelijkheid van elkaar zo groot dat bedrijven elkaar nauwelijks controleren (Van Waarden, 2012). Bovendien worden de beheerconcessie en de vervoerconcessie op hetzelfde moment aangegaan tussen de overheid en respectievelijk ProRail en (grotendeels) NS, waardoor zij voor tien jaar tot elkaar veroordeeld zijn om marktvereenkomsten aan te gaan (Janssen, 2009). Door de staatssteun aan met name de NS blijft echte marktwerking achterwege, waardoor de voordelen van privatisering (efficiëntie, hogere kwaliteit, lagere kosten) niet behaald zullen worden.

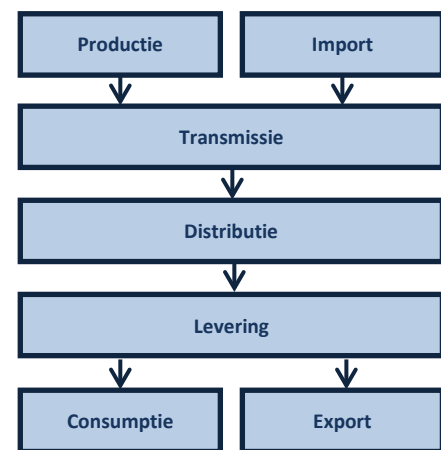
4.3 Wel of geen geprivatiseerd netwerk

Openbaar of privaat netwerk. Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat op dit gebied grote verschillen liggen tussen manieren van privatisering. In de parkeervoorziening, zoals in de Verenigde Staten en in Patras (Griekenland), wordt gebruik gemaakt van een openbaar ‘netwerk’, de parkeerplaatsen zijn bereikbaar via de openbare weg. Dit netwerk wordt belast door af- en aanrijdend verkeer wat de openbare ruimte niet ten goede komt en onderhoud aan dit netwerk komt – met uitzondering van Indianapolis – voor kosten van de overheid, het publiek. Door de betaling voor de concessie aan de overheid wordt indirect voor een deel meebetaald aan onderhoud, maar in praktijk wordt het geld vaak elders besteed (zie: Chicago en Sacramento). In feite is dit ook het geval bij het openbaar busvervoer in Nederland, waar vervoersbedrijven weliswaar betalen om de dienst te mogen aanbieden, maar daarvoor gebruik wordt gemaakt van het openbare netwerk. Aanleg van bushaltes en onderhoud aan de weg komen grotendeels voor rekening van de gemeentelijke of provinciale overheid. Het spoorwegvervoer in Nederland maakt wel gebruik van een semigeprivatiseerd spoornetwerk. Ondanks het feit dat het netwerk in handen is van de overheid wordt het onderhoud en aanleg telkens in perioden van tien jaar ondergebracht bij een private partij (ProRail). Spoorwegmaatschappijen, zoals de NS maar ook bedrijven van het goederenvervoer, betalen een bepaald bedrag om over het spoor te mogen rijden zodat ProRail onderhoud aan het spoor kan bekostigen. Kanttekening hierbij is dat ProRail veel subsidie krijgt (Janssen, 2009), waaruit opgemaakt kan worden dat de kosten om over het spoor te mogen rijden niet hoog genoeg zijn om het volledige onderhoud van te kunnen doen. In zekere zin betaald de overheid dus ook in het treinverkeer mee aan het netwerk.

De manieren van privatisering die gebruikt zijn in het parkeerdomein in de Verenigde Staten en Griekenland en in het openbaar bus- en treinvervoer vallen allen onder de categorie ‘*delegation*’, de tijdelijke uitbesteding van een openbare dienst door de overheid aan een marktpartij onder voorwaarden van een contract (Savas, 2005). In de besproken voorbeelden is de voormalige overheidsdienst niet volledig geprivatiseerd, de overheid blijft in zekere zin verantwoordelijk voor de dienst en blijft ook zeer betrokken. Er zijn echter ook diensten die door de jaren heen volledig zijn geprivatiseerd – al dan niet met een geprivatiseerd netwerk – waarbij de overheid nauwelijks nog

invloed heeft als enkel door middel van algemene wet- en regelgeving. ‘Desinvestment’, volledige afstoting, heeft ook plaatsgevonden in de netwerksectoren van energie en telecom in Nederland. In 1989 werd met de invoering van de Energiewet de basis gelegd voor het energiebeleid zoals dit nu gevoerd wordt. Hierin werden twee belangrijke doelen gesteld die in lijn liggen met het concept ‘privatisering’: een toename van concurrentie in de levering van energie en een efficiëntere productie (Baarspul, 2007). Omdat deze doelen niet tot uiting kwamen in praktijk doordat concurrentie vrijwel onmogelijk was bij de toenmalige verdeling van eigendomsrechten, werd in 1998 een aanpassing gedaan aan de wetgeving (vanaf dat moment ook wel ‘Scheidingswet’ genoemd). Met deze vernieuwde wet zou concurrentie mogelijk worden, waardoor de efficiëntie zou stijgen en het product beter afgestemd zou kunnen worden op de consument. Bovendien was op Europees niveau besloten om meer marktwerking te verwezenlijken in de energiesector. Er werd daarop een richtlijn uitgegeven door de Europese Unie die in de Nederlandse wetgeving vorm moest krijgen (Van der Meer et al., 2007).

Energie wordt in Nederland geïmporteerd of geproduceerd voordat het door middel van transmissie naar de distributiebedrijven gaat (zie figuur 4.1). Deze zijn verantwoordelijk voor de technische kant en brengen de elektriciteit of het gas naar de afnemers, terwijl de leveringsbedrijven zorgen voor de economische kant. Zij verkopen het product aan de afnemer en zorgen voor de inkoop bij productie en import dan wel transmissie. Voor de aanpassing van de wet in 1998 waren productie en transmissie zo goed als geïntegreerd. Er waren vier grote energieproducenten – allen in eigendom van de lagere overheden (provincies en gemeenten) – die samenwerkten in de Samenwerkende Energieproducenten (SEP) en deze was eigenaar van het transmissienetwerk. De SEP coördineerde investeringen en hoeveelheid productie van de bedrijven, waardoor concurrentie totaal niet aanwezig was. Dit was ook het geval bij de levering – waar leveringsbedrijven een monopoliepositie bezaten op hun eigen netwerk in de regio – en distributie, dat veelal in handen was van de lagere overheden. Afnemers waren verplicht om energie af te nemen bij de leverancier die in hun regio actief was, waardoor concurrentie niet mogelijk was. Alle kosten, ook als deze inefficiënt waren, werden doorberekend aan de afnemer en met name dit was een reden om over te gaan op privatisering. De overheid trachtte met privatisering concurrentie op de markt te verwezenlijken waardoor de prikkel tot efficiënter werken groter zou worden (Van der Meer et al., 2007). Om dit te bewerkstelligen werden de energiebedrijven gesplitst van de regionale energienetwerken, zodat het complete netwerk toegankelijk werd voor alle bedrijven. Bovendien zou het publieke belang (beheer van het netwerk) gewaarborgd blijven wanneer energiebedrijven geprivatiseerd zouden worden (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012). Doordat leveranciers toegang hadden tot het complete net kreeg de consument volledige keuzevrijheid van energieleverancier, waardoor deze meer moesten gaan concurreren met elkaar in prijzen en klantvriendelijkheid (Baarspul, 2007). De transmissie van elektriciteit is in handen van TenneT, een staatsbedrijf, omdat er slechts één netwerk is (natuurlijk monopolie) en dit toegankelijk moet zijn voor alle leveranciers (Van der Meer et al., 2007).



Figuur 4.1: Productiekolom energie (Van der Meer et al., 2007).

Na privatisering van de energiesector zijn veranderingen opgetreden voor elk van de onderdelen uit de productiekolom, doordat horizontale integratie is opgeheven, maar verticale integratie is ontstaan. Dat wil zeggen dat er geen afspraken meer zijn tussen producenten onderling (zoals voormalig SEP), maar er meer afspraken zijn tussen producenten en leveringsbedrijven. Productie van energie is vrij, waardoor in beginsel ieder bedrijf kan toetreden als producent, afgezien van de milieu- en ruimtelijke ordeningseisen die gesteld worden voor elk energiebedrijf. De NMa houdt toezicht op marktaandelen en overnames, zodat te grote marktinvoeden of zelfs monopolieposities worden tegengegaan. Transmissie van electriciteit is in handen van TenneT, een volledig staatsbedrijf dat het beheer van de hoogspanningsnetten voor rekening neemt. Doordat er slechts een net ligt – en duplicatie te duur is – is de transmissie een monopolie. Ook levering is vrij en toetreden is mogelijk, waardoor er sinds de invoering van de wet al veel nieuwe bedrijven zijn bijgekomen. Dit heeft geleid tot een hoge mate van concurrentie tussen de leveranciers, waardoor prijzen relatief zijn gedaald ten opzichte van de situatie voor privatisering en de bedrijven zijn meer klantgericht, ze weten wat de consument wil (Van der Meer et al., 2007). Momenteel heerst er nog discussie over de vraag of het netwerk ook geprivatiseerd dient te worden. Doordat de Staat indirect eigenaar is van het netwerk en deze niet bekend staat om haar innovatie en efficiëntie, wordt er minder geïnvesteerd in het netwerk dan optimaal zou zijn (Baarspul, 2007). Dit zou met een privatisering opgelost kunnen worden, ware het niet dat dan onderhandelingen moeten plaatsvinden tussen netwerkbeheerder en leveranciers om gebruik te mogen maken van het netwerk wat kan leiden tot verminderde toetredingskansen voor kleine beginnende ondernemingen en scheve concurrentie (Baarspul, 2007; Van der Meer., 2007). Bovendien is de overheid bang voor buitenlandse overnames, waardoor het publieke belang in het geding komt (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012).

Eenzelfde scenario als op de energiemarkt heeft zich ook in een andere netwerksector voorgedaan, namelijk de telefonie-/telecomsector. Wederom onder druk van richtlijnen opgesteld door de Europese Unie diende telefonie gescheiden te worden van de overheid om onder meer de efficiëntie te vergroten door middel van internationale concurrentie en de prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren, maar met name om innovatie niet in de weg te staan (Stellinga, 2012). In 1989 vond de verzelfstandiging van voormalig staatsbedrijf PTT plaats, waardoor het bedrijf verder ging als KPN. In tegenstelling tot de energiesector werd bij de privatisering in de telecomsector het netwerk wel mee geprivatiseerd, waardoor dit in handen bleef van KPN. Vanaf de jaren 1990 was vrije toetreding tot de telecommarkt mogelijk, waardoor door de jaren heen veel aanbieders zijn toegetreden op met name de telefoniemarkt. Doordat er geen publiek netwerk is dat voor alle aanbieders toegankelijk is, heeft elke aanbieder (provider) een eigen netwerk (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012). Het nadeel hiervan is dat er dubbele netwerken worden aangelegd, wat extra kosten met zich meebrengt en onnodig veel zendmasten die ongewenste straling uitzenden. Daar staat tegenover dat providers met elkaar kunnen concurreren in prijzen en kwaliteit, maar ook in bereikbaarheid. Prijzen kunnen laag gehouden worden doordat zij kosten voor het netwerk efficiënt kunnen doorberekenen en, na aanleg en naast onderhoud, niet hoeven te betalen om gebruik te mogen maken van het netwerk. Bovendien zorgt de enorme concurrentie voor een continue innovatie op het gebied van telefoons, maar ook op het gebied van netwerken. Zoals eerder vermeld, is de privatisering van KPN ook erg lucratief geweest voor de 'schatkist', aangezien er tussen 5,1 en 7,7 miljard gulden werd opgehaald bij de verkoop van een derde van de staatsaandelen (Volkskrant, 1995).

4.4 Conclusie

Privatisering is geen eenduidige aanpak om een probleem op te lossen of te voorkomen, het kan op verschillende manieren plaatsvinden. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden op het gebied van privatisering zijn in dit hoofdstuk een aantal verschillende cases – waar privatisering in praktijk heeft plaatsgevonden – bestudeerd op doelen en totstandkoming, aanpak en resultaten. De voorbeelden zijn in feite onder te verdelen in twee manieren van privatisering: volledige privatisering (waar het *abusus* en *fructus* worden verkocht aan private partijen) en aanbesteding (waar slechts het *fructus* wordt verkocht voor een bepaalde periode). Uit de voorbeelden kan geconcludeerd worden dat er vrij goed aan de voorwaarden voor privatisering – concurrentie met een controleorgaan, vertrouwen in de overheid en een goed functionerend financieel systeem – voldaan wordt (Bertolotti et al., 2001; 2003; Thompson, 1987). In de voorbeelden van privatisering in het parkeerdomein heeft echter geen concurrentiestrijd plaatsgevonden en ook bij het openbaar treinvervoer is dit maar zeer minimaal. Het vertrouwen vanuit de markt in de overheid is overal aanwezig geweest en ook aan de financiële voorwaarden werd voldaan. Uit de voorbeelden kan over het algemeen de lering getrokken worden dat met name goede afspraken tussen overheid en marktpartij van groot belang zijn, waarbij geschikte wetgeving en een controleorgaan moeten zorgen voor voldoende invloed voor de overheid, ook na privatisering. Door onduidelijke contracten of verkoop terwijl er geen goede wetgeving aanwezig is, kan het publieke belang in het geding komen.

- Afgezien van het feit dat de Verenigde Staten een goede financiële markt kent en beide onderzochte steden met tekorten kampten, is bij de privatisering van **het parkeerdomein in Chicago en Indianapolis** niet aan alle voorwaarden voor succesvolle privatisering voldaan en dat is te merken aan de resultaten. Chicago was de eerste stad in de VS waar het parkeerdomein voor een langere periode verkocht werd aan een private partij en dit gebeurde door middel van een onderhandse gunning, in plaats van een openbare aanbesteding (Atlantic Cities, 2012). Gedurende de aanbesteding was geen concurrentie mogelijk en ook nu het parkeerdomein voor een periode van 75 jaar in handen is van één private monopolist wordt niet aan dit criterium voldaan. In Indianapolis heeft ook een onderhandse gunning plaatsgevonden zonder concurrentie, maar de gemeenteraad heeft daar betere contractafspraken afgedwongen. In tegenstelling tot Chicago is in Indianapolis gekozen voor een lager bedrag *up-front*, maar wel een deel van de jaarlijkse winst zodat (1) niet het complete bedrag door de gemeente gespendeerd kan worden, maar per jaar geïnvesteerd kan worden in infrastructuur en (2) het bedrijf de prijzen niet explosief laat stijgen, omdat het winstpercentage dat afgestaan dient te worden aan de gemeente exponentieel stijgt (Indianapolis Business Journal, 2010; New York Times, 2009). Echter, door concurrentie zou de overheid een sterkere positie hebben tijdens de onderhandelingen waardoor scherpere afspraken gemaakt hadden kunnen worden.

- In **Patras (Griekenland)** wordt, in tegenstelling tot de manier van privatiseren in de steden in de VS, gebruik gemaakt van korte concessies. Elke zeven jaar wordt een nieuw contract aangegaan met een private partij die het betaald parkeerdomein in handen krijgt. In nauw overleg met de gemeente worden verder aanvullende taken opgenomen in het contract, zoals de aanleg van nieuwe parkeerplekken en het beboeten van illegaal parkeren (Matsoukis, 1995). Een voordeel van dergelijke korte concessies – waar in dit geval na drie jaar ook nog een evaluatiemoment is ingelast – is dat de overheid veel zeggenschap behoudt. Zij bepalen elke zeven jaar opnieuw welk bedrijf de concessie krijgt en de bedrijven zullen er alles aan doen de gemeente tevreden te houden. Doordat de gunning

van de concessie niet gebeurt na een openbare aanbesteding blijft de concurrentiestrijd minimaal, waardoor niet de meest optimale prestaties verwacht kunnen worden.

- In tegenstelling tot de Patras-case – waar een enkele grote private partij op de markt aanwezig is die de concessie ‘krijgt’ – vindt bij de concessierondes voor het Nederlandse openbaar busvervoer wel concurrentie plaats. Sinds de privatisering zijn er verschillende marktpartijen die met elkaar concurreren ‘om de weg’ en daarvoor zo goed mogelijke biedingen doen bij de OV-autoriteit. Elke zes jaar vindt een nieuwe concessieronde plaats waar minimaal twee partijen bieden op een concessie en tussentijds zijn er wederzijdse uitstapmogelijkheden ingebouwd in het contract, waardoor bedrijven gestimuleerd blijven om te presteren. De overheid kan zelf de criteria voor een concessie opstellen, waardoor deze veel invloed geniet. Instappen in de markt is erg moeilijk vanwege de schaalvoordelen voor grote vervoerders (betere concurrentiepositie) en de hoge kosten die vooraf gemaakt moeten worden (Van der Meer et al., 2007). Ook in het openbaar treinverkeer is dit laatste een probleem: instappen is erg moeilijk vanwege de hoge kosten en de oneerlijke concurrentie die door schaalvoordelen optreedt. Bovendien wordt de concessie voor het hoofdrailnet elke tien jaar onderhands gegund aan de NS, waardoor echte concurrentie om het spoor uitblijft (Janssen, 2009).
- In de **netwerksectoren van energie en telecom** is volledige privatisering van de dienst toegepast, maar niet bij beide sectoren is het netwerk mee geprivatiseerd. Beide manieren van privatiseren zijn eenvoudig te verklaren voor de sector: bij energie is het vrijwel onmogelijk om het netwerk door elk leveringsbedrijf opnieuw te laten aanleggen en bij telecom is het juist heel eenvoudig een mast te plaatsen en zodoende ook te kunnen concurreren in bereikbaarheid. Een netwerk mee privatiseren heeft tot gevolg dat het gedupliceerd wordt, zodat onnodig veel kosten en overlast veroorzaakt wordt. Daar staat echter tegenover dat de bedrijven na gedane investeringen niet meer hoeven te betalen voor gebruik, waardoor lange termijn kosten wellicht lager worden. Bovendien wordt er meer geïnvesteerd in een eigen netwerk dan een publiek netwerk, waardoor het netwerk blijft bij de nieuwste technologieën (Baarspul, 2007).

Voorwaarden	Criteria
Bevestiging door cases • Concurrentie met (zeer belangrijk) een controleorgaan, • Vertrouwen in de overheid. Aanvulling door cases • Scherpe afspraken en wet- en regelgeving voor voldoende overheidszeggenschap.	Bevestiging door cases • Prijs en kwaliteit (zeer belangrijk); • Zeggenschap en wettelijke instrumenten om in te grijpen voor de overheid; • Mate van innovatie. Aanvulling door cases • Tevredenheid van de consument (hangt nauw samen met prijs en kwaliteit)

Tabel 4.2: Bevestiging en aanvulling voorwaarden en criteria.

5. Mogelijkheden voor het parkeerdomein

“Welke mogelijke modellen kunnen worden opgesteld voor het parkeerdomein?” Deze deelvraag dient beantwoord te worden met het experimenteel design dat in dit hoofdstuk plaats zal vinden. In feite zijn er twee hoofdmogelijkheden voor het parkeerdomein waarbinnen nuances kunnen verschillen: volledige privatisering (divestment) en aanbesteding door middel van tijdelijke contracten (delegation). Nadat de modellen zijn opgesteld, worden deze voorgelegd aan de discussiegroep om de derde deelvraag te beantwoorden: “welke effecten treden mogelijke op bij elk van de modellen?” Daarbij dienen de criteria uit de theorie en de cases als leidraad ter beoordeling.

5.1 Voorwaarden buiten invloed van de overheid

Voordat de mogelijkheden in het parkeerdomein uiteengezet worden, is het van belang de voorwaarden voor succesvolle privatisering nog eens te bestuderen. Daarbij gaat het met name om de voorwaarden die buiten invloedssferen van de overheid liggen omdat deze niet door de manier van privatiseren beïnvloed kunnen worden. Zoals eerder besproken zijn er drie voorwaarden waaraan voldaan dient te worden wil men privatisering succesvol laten verlopen: concurrentie met een sterk controleorgaan (Van Mierlo, 2001; Thompson, 1987), vertrouwen in de overheid (Bertolotti et al., 2001) en een goed functionerend financieel systeem (Bertolotti et al., 2003). De eerste voorwaarde (concurrentie waarborgen, eventueel door een controleorgaan) is beïnvloedbaar door de overheid en hieraan zal bij of voor privatisering voldaan moeten worden. Daar staat echter tegenover dat er ook twee voorwaarden zijn die deels buiten de invloedssferen van de overheid liggen, althans op korte termijn: vertrouwen in de overheid en een goed functionerend financieel systeem. Marktpartijen dienen vertrouwen te hebben in de wil en daadkracht van de overheid om regel- en wetgeving op te stellen waarmee het functioneren van de markt en het optreden van concurrentie wordt gewaarborgd. In een goed functionerend financieel systeem zijn onafhankelijke banken aanwezig die zelf kredieten mogen verstrekken en een stabiele aandelenmarkt. Dit is belangrijk voor zowel marktpartijen als de overheid, omdat op die manier een marktconforme prijs zal ontstaan voor het goed dat verkocht wordt door de overheid.

In de huidige situatie voldoet Nederland deels aan de voorwaarden waar de overheid slechts beperkte invloed op heeft. Enerzijds zijn de, door de overheid geschepte, voorwaarden voor de markt in Nederland over het algemeen scherp en deze hebben een beschermende werking met betrekking tot bijvoorbeeld monopolies en kartelvorming. Bedrijven zullen daardoor tot op zekere hoogte wel vertrouwen hebben in een goede en gezonde marktwerking. Anderzijds is het vertrouwen in de overheid, mede onder invloed van de financiële crisis, flink gedaald. Sinds de financiële crisis in 2008 begon had Nederland te maken met een steeds verder stagnerende economie en verwacht werd dat de overheid met maatregelen zou komen om deze stagnatie te verhelpen. Tot op heden hebben de maatregelen – op korte termijn althans – weinig tot geen effect gehad, waardoor het vertrouwen in de overheid om met een passend antwoord te komen flink is gedaald. Doordat er veel onduidelijkheid heerst in de samenleving is de durf om grote investeringen te doen voor een groot deel verdwenen en dat zou ook zijn doorwerking hebben op een privatisering van het parkeerdomein. Bedrijven zijn in deze economisch zware tijden minder snel geneigd om grote investeringen te doen. Ook de voorwaarde van een goed functionerend financieel systeem is door de wereldwijde financiële crisis in het geding gekomen. In 2008, het jaar dat de wereldwijde

financiële crisis startte, werd de bank ABN Amro genationaliseerd en een aantal andere banken en verzekeraars financieel gesteund door de overheid (Z24, 2013). Nadien vonden nog meer financiële hulpacties plaats – waardoor ook deze banken verantwoording dienen af te leggen aan de overheid – met in dit jaar nog de overname van de bank en verzekeraar SNS Reaal (Website: Rijksoverheid). Gevolg hiervan is dat de onafhankelijke status van de banken is aangetast. Bovendien zijn, sinds het begin van de crisis, banken en verzekeraars al flink aan banden gelegd door de Europese Unie en de Rijksoverheid door verschillende wet- en regelgeving, waardoor de kredietverlening moeizamer verloopt dan vijf jaar terug. In feite is het westerse financiële systeem zo opgesteld dat wordt gestreefd naar onafhankelijke banken met een verantwoorde kredietverlening en een stabiele aandelenmarkt, maar in de huidige situatie wordt dit beoogde systeem slechts deels behaald. Door de crisis is de aandelenmarkt weliswaar stabiel, maar erg slecht (Reformatisch Dagblad, 2013).

5.2 Het ‘verkoopmodel’

5.2.1 Divestment

De sleutel om de volledige voordelen uit privatisering te behalen is volgens Newbery (1997) de introductie van concurrentie in voormalig gemonopoliseerde en gereguleerde voorzieningen. Deze concurrentie zorgt namelijk voor de alom gewenste efficiëntie in de sector, waardoor prijzen voor de consument kunnen dalen en meer klantgericht te werk zal worden gegaan (Van der Meer et al., 2007). Zoals reeds besproken zijn er twee hoofdmogelijkheden om het parkeerdomein te privatiseren en daarmee concurrentie te verwezenlijken: *divestment* en *delegation*. Volledige privatisering (*divestment*) is de eerste mogelijkheid die besproken zal worden, omdat dit de meest complete vorm van privatisering is waarbij concurrentie in feite volledig en ten alle tijden wordt toegelaten. Als deze vorm van privatisering goed wordt uitgevoerd, zal er ten allen tijde sprake zijn van concurrentie tussen bedrijven om de klant voor zich te winnen en uiteindelijk zou de klant, maar ook de rest van de maatschappij, daar beter van moeten worden. Dit model behelst de vrije markt: meerdere aanbieders en meerdere vragers komen samen om tot wederzijdse prijsafspraken te komen voor een bepaald goed. Toegepast op het parkeerdomein betekent dit dat de rechten over het goed parkeren op deze manier volledig van de hand worden gedaan door de overheid en verkocht aan private parkeerbedrijven die geld willen verdienen aan parkeren, zodat deze bedrijven de concurrentie met elkaar aan kunnen gaan. Het ‘verkoopmodel’ – zoals de naam van dit model luidt – wordt opgesteld met als doel te achterhalen hoe volledige concurrentie kan worden gerealiseerd in het parkeerdomein en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn. Voorafgaand aan het experimenteel design zijn verschillende cases besproken, waarvan de privatisering van de telecom en die van de energiesector als leidraad kunnen dienen voor de vormgeving van volledige privatisering in het parkeerdomein (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2012; Baarspul, 2007). In beide sectoren betreft het namelijk ook een dienst waarvoor een volledige concurrentiestrijd plaatsvindt tussen de verschillende aanbieders (Baarspul, 2007), zoals in het parkeerdomein een dergelijke strijd tussen parkeeraanbieders wordt nagestreefd. Er zijn echter twee grote verschillen tussen de sectoren. Enerzijds wordt in het parkeerdomein gebruik gemaakt van een netwerk (de weg) dat ook voor andere doeleinden gebruikt wordt, waar in de andere sectoren een netwerk wordt gebruikt dat specifiek voor de dienst is aangelegd. Dit heeft als voordeel dat bedrijven meer gebaat zijn bij investeringen in het netwerk en dat betaling voor het netwerk per omvang van de dienst kan gebeuren, waar in het parkeerdomein de overheid veel baat heeft bij investeringen in het netwerk en

betaling per omvang een stuk lastiger zal zijn. Anderzijds is in het parkeerdomein sprake van een lokaal monopolie: doordat de consument op een specifieke locatie dient te zijn, zal deze altijd binnen een bepaalde afstand willen parkeren, waardoor deze de dienst af moet nemen van een bepaalde aanbieder zonder enige vorm van keuzevrijheid. Het experimenteel design van het 'verkoopmodel' zal worden besproken aan de hand van de volgende punten: vraagzijde, aanbodzijde, prijs, betalingsmogelijkheden, handhaving, informatievoorziening en compensatie misgelopen inkomsten.

Vraagzijde

Met 'volledige privatisering' wordt een overgang van de eigendomsrechten *fructus* en *abusus* van openbare publieke parkeerplaatsen (parkeerplaatsen die in handen zijn van de overheid en openbaar toegankelijk zijn) naar private partijen (parkeerbedrijven) bedoeld. Elke parkeerplek krijgt een private eigenaar en om gebruik te maken van de parkeerplek moet de consument tot overeenstemming komen met die eigenaar. Deze kunnen om deze overeenkomst te bereiken geld vragen voor het goed 'parkeren', zodat zij gedane investeringen terug kunnen verdienen en optimale winst kunnen nastreven. Uiteraard kunnen private partijen er ook voor kiezen geen vergoeding te vragen voor de dienst, maar dit is zeer onwaarschijnlijk. Verkoop van de rechten *abusus* en *fructus* heeft tot gevolg dat ongereguleerd vrij parkeren nagenoeg zal verdwijnen, waardoor de vraag naar particuliere parkeerplaatsen zal stijgen. Zowel bewoners als bedrijven hebben behoefte aan parkeerplaatsen voor de deur waarvoor zij niet telkens moeten betalen. Om te voldoen aan deze vraag zijn er in principe drie mogelijkheden: een deel van het parkeerdomein wordt verkocht aan particulieren voor privégebruik (slechts het *usus* en *abusus* worden verkocht); er worden afspraken gemaakt over vergunningen voor bewoners en/of bedrijven (het *usus* over een bepaalde parkeerplek wordt verkocht aan een bewoner of een bedrijf, maar het *fructus* en *abusus* blijft in handen van het parkeerbedrijf) en tenslotte een mix van verkoop en afspraken. Daar staat tegenover dat de overheid ook kan besluiten niet specifiek in te gaan op deze vraag door de markt volledig vrij te laten. Private partijen mogen in deze zelf bepalen of zij vergunningen afgeven en tegen welke prijs en particulieren kunnen parkeerplaatsen kopen en verkopen door zich te mengen op de markt.

Het laatste scenario is niet wenselijk bij het 'verkoopmodel', omdat op die manier parkeren voor veel particulieren een onbetaalbaar goed wordt. Doordat parkeerbedrijven het voordeel hebben van het lokale monopolie in met name woongebieden zullen de kosten voor vergunningen enorm hoog zijn. Overheden zullen toch het publiek belang nastreven en daardoor zullen zij tegemoet willen komen aan de vraag naar eigen parkeerplekken. In feite is een markt voor particuliere parkeerplaatsen reeds aanwezig: in Nederland gebeurt dit al op kleine schaal in de binnensteden van de drie grootste steden. Mensen die een parkeerplek niet gebruiken die zij bij hun huis hebben gekocht, verkopen deze tegen recordprijzen van €60.000 tot €125.000 per plek (Metro, 2012). Ook veel bedrijven en winkels hebben eigen parkeerruimte voor werknemers en/of bezoekers. Echter, wanneer parkeren niet langer als publiek goed wordt gezien, zal de vraag naar dit domein groter worden doordat bedrijven hierin willen voorzien zonder dat het de klant geld kost, waar de klant voorheen gebruik kon maken van vrij openbaar parkeren. Ook op kleinere, huishoudelijke schaal zal een vraag naar privé parkeerruimte ontstaan, zodat nabij eigen huis niet telkens betaald hoeft te worden voor parkeerruimte. Omdat er geen sprake is van een toename aan totale parkeervraag en de ruimte schaars is, zal de vraag naar particuliere parkeerruimte opgelost kunnen worden met een overgang van parkeerplekken van het openbare domein naar het particuliere. De tweede mogelijkheid om bewoners en bedrijven particuliere parkeerplaatsen te 'gunnen' is door middel van

afspraken tussen bewoners en bedrijven enerzijds en de overheid of parkeerbedrijven anderzijds. Mogelijke afspraken zijn vergunningen voor bewoners tegen betaling of algemene prijsafspraken met bedrijven zodat werknemers en klanten gratis mogen parkeren op bepaalde plekken. Het is evenwel ook mogelijk dat een deel van het parkeerdomein particulier wordt verkocht (voor privé gebruik) aan diegenen die het kunnen en willen betalen en er vervolgens ook, al dan niet afgedwongen door de overheid, afspraken worden gemaakt tussen parkeeraanbieders en bewoners of bedrijven. Beide mogelijkheden kunnen zodoende gecombineerd worden aangezien niet elk huishouden of elk bedrijf in de gelegenheid is parkeerplaatsen te kopen.

Verkoop van de eigendomsrechten *usus* en *abusus* van parkeerplaatsen aan bewoners en bedrijven heeft dit gevolg dat deze parkeerplaatsen niet langer tot het openbaar parkeerdomein behoren, waardoor deze niet relevant zijn voor het verdere verloop van privatisering. Om ook de bewoners en bedrijven die niet in aanmerking kwamen voor een volledige koop (*usus* en *abusus*) van parkeerplaatsen – of door gebrek aan liquide middelen, of doordat de gewenste parkeerplaatsen geen privé bestemming hadden – tegemoet te komen, moeten parkeeraanbieders tegen betaling vergunningen afgeven aan bewoners en bedrijven. Uiteraard mogen de verschillende partijen (parkeerbedrijf en particulier) altijd afspraken maken over eventueel privé gebruik, maar om bewoners te beschermen tegen al te hoge tarieven dient de overheid dit ook af te kunnen dwingen. De overheid bepaalt in deze de hoeveelheid vergunningen die per huis maximaal afgegeven moeten worden tegen een bepaalde prijs. In principe zal dit afhankelijk zijn van de drukte in de wijk en de afstand tot voorzieningen. Zo zullen bewoners in buitenwijken de mogelijkheid krijgen om twee vergunningen per huishouden te kopen terwijl bewoners nabij het centrum genoeg moeten nemen met maximaal een vergunning. Op deze manier kan het parkeerbedrijf daar naast de verplichte uitgifte van vergunningen ook verdienen aan parkeren per tijdseenheid. Ook voor bedrijven en winkeliers zal de overheid richtlijnen opstellen, zodat zij tegen betaling vergunningen krijgen voor werknemers. De parkeerplaatsen waarvoor geen vergunningplicht geldt kunnen door het parkeerbedrijf opengesteld worden voor overige vragers naar parkeerruimte, zoals onder andere bezoekers, ‘shoppers’ en toeristen. Zij dienen echter te betalen voor de parkeerplek per tijdsbestek.

Zoals de overheid de private partijen kan dwingen tot het uitgeven van vergunningen zal er ook wet- en regelgeving opgesteld moeten worden met betrekking tot parkeerplaatsen voor invaliden. Voor marktpartijen is deze kleine doelgroep niet interessant, waardoor zij zonder verplichtingen op dit gebied geen invalidenparkeerplaatsen zullen aanbieden, maar vanuit publiek belang is het weldegelijk noodzakelijk dat hierin wordt voorzien. Het parkeerdomein zal moeten voorzien in twee typen invalidenparkeerplaatsen: vaste plekken met kentekennummer en algemene plekken die voor een ieder met een parkeerkaart voor invaliden toegankelijk is. De vaste plekken zullen behandeld worden als parkeerplekken voor particulieren. Enerzijds kunnen deze parkeerplekken gekocht worden en anderzijds kan men voor deze parkeerplekken vergunningen kopen bij het parkeerbedrijf. Voor de algemene invalidenplaatsen zal per segment van het parkeerdomein – per straat, straatzijde of deel van een straat, zodat de loopafstand niet te groot wordt – een norm aan parkeerplaatsen voor invaliden opgesteld worden die, evenals afspraken met betrekking tot bewoners, legaal vastgelegd wordt in het bestemmingsplan. Zoals ook bij de overige parkeerplaatsen het geval is, zijn de parkeerbedrijven vrij om zelf te bepalen of de invalidenplaatsen betaald parkeren worden. Dit zal wanneer het rendabel is dan ook gebeuren.

De vraagzijde van het 'verkoopmodel'
• Voorafgaand aan privatisering een deel van het parkeerdomein particulier verkopen (slechts het <i>usus</i> en <i>abusus</i>): dit behoort niet langer tot het openbaar parkeerdomein. • Na verkoop van rechten aan parkeerbedrijven (<i>fructus</i> en <i>abusus</i>) afdwingen van uitgifte van parkeervergunningen voor bewoners en bedrijven tegen betaling. • Bezoekers die parkeerplaatsen incidenteel en/of voor relatief korte tijd gebruiken, zullen per tijdsbestek moeten betalen. • Vaste invalidenplaatsen door middel van verkoop of afgifte van vergunningen (betaald); door de overheid opgestelde minimumnormen voor algemene invalidenplaatsen (evt. betaald).

Aanbodzijde

Voorgaande maatregelen zouden moeten voldoen aan de vraag naar parkeerruimte. Er dienen echter ook maatregelen genomen te worden aan de aanbodzijde van het 'verkoopmodel'. Belangrijke voorwaarde bij elke vorm van privatisering is de realisatie van concurrentie op de markt maar dit kan op verscheidene manieren gebeuren. Volledige verkoop van het parkeerdomein houdt in dat er geen concurrentie om het parkeerdomein kan plaatsvinden (zoals in het openbaar vervoer van Nederland gebeurt), maar dat concurrentie in het parkeerdomein gerealiseerd zal moeten worden. Probleem dat hierbij optreedt is dat de consument geen complete keuzevrijheid heeft waar het gaat om parkeerplaatsen. Parkeren is in feite geen dienst op zichzelf, maar een middel om op een bepaalde bestemming te komen, waardoor de consument te alle tijden zal willen parkeren binnen een bepaalde afstand van de uiteindelijke bestemming. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de huizenmarkt – waar een ieder zelf de afweging maakt om tegen een bepaalde prijs ergens te gaan wonen (afweging prijs, kwaliteit, locatie) – is in het parkeerdomein sprake van een lokaal monopolie voor parkeerbedrijven, omdat de consument uiteindelijk wel zal moeten kiezen voor een bepaalde aanbieder. Er zijn echter mogelijkheden om dit lokaal monopolie enigszins te doorbreken en ook lokaal enige vorm van concurrentie te realiseren. Ten eerste kan elke parkeerplek afzonderlijk verkocht worden door de overheid, waarbij zij erop toeziet dat er meerdere aanbieders in elke straat vertegenwoordigd zijn. Bij eventuele doorverkoop zal een overheid gerelateerde organisatie toezicht houden op de marktverhoudingen om lokale monopolies tegen te gaan. Deze optie zal concurrentie het meest garanderen, omdat er meerdere aanbieders zijn die met name wanneer het rustig is elke klant willen binnenhalen. Nadeel is dat het voor de overheid erg veel tijd kost en kosten met zich meebrengt om toezicht te houden en dat het voor de consument erg verwarrend wordt wanneer voor elke parkeerplek andere tarieven gelden en bij een andere aanbieder betaald dient te worden. De tweede, meer duidelijke, optie zou kunnen zijn om het parkeerdomein per deel van de straat of straatzijde te verkopen, waarbij elk deel/elke straatzijde een andere eigenaar heeft die het goed aanbiedt. Concurrentie is dan mogelijk tussen twee aanbieders waarvoor het uiteraard verboden is prijsafspraken te maken. Bij duidelijke signalering kan de verwarring binnen deze optie verholpen worden, maar desondanks is in elke straat dubbele betalingsinfrastructuur noodzakelijk. Dit is niet het geval in optie drie, waar het parkeerdomein per straat verkocht zal worden waardoor in elke straat een ander parkeerbedrijf eigenaar is van de parkeerplaatsen. Voor consumenten is dit de meest duidelijke optie, omdat per straat hetzelfde tarief geldt en op eenzelfde manier betaald dient te worden. Daar staat echter tegenover dat er – ondanks het feit dat consumenten in een volgende straat kunnen parkeren – nog steeds sprake is van een lokaal monopolie voor het parkeerbedrijf. Uit

onderzoek van Park-line blijkt namelijk dat mensen liever veel meer betalen voor een parkeerplek dichtbij plaats van bestemming dan weinig betalen en een stuk moeten lopen. Welke optie uiteindelijk meest geschikt is voor het ‘verkoopmodel’ zal mede bepaald worden aan de hand van de expertise van de discussiegroep.

Beleid met betrekking tot permanente toevoeging of verwijdering van parkeerareaal zal in beginsel overeenkomen met de wijze waarop de huizenmarkt gereguleerd wordt door de overheid: in het bestemmingsplan staat waar woningbouw en -verbouw mag plaatsvinden en welke woningen zullen moeten verdwijnen. Wanneer woningen verwijderd dienen te worden omdat de bestemming verandert, worden de eigenaren van de woningen uitgekocht. Zoals het de woningbouw betreft zal ook de aanleg van parkeerplaatsen in nieuwe woonwijken of – wanneer na introductie van marktwerking nog congestie optreedt – in reeds bestaande delen opgenomen worden in het bestemmingsplan. Omdat het de openbare ruimte betreft worden de locatie van de parkeerplaatsen en de hoeveelheid, maar ook de uitstraling van de parkeerplaats door de overheid vastgelegd in het bestemmingsplan. Vervolgens kan de overheid de werkelijke aanleg van parkeerplaatsen over laten aan de markt. Parkeerbedrijven zullen graag de kosten voor nieuwe parkeerplaatsen op zich nemen om er vervolgens geld aan te verdienen. Om de concurrentie op de markt te waarborgen wordt ook bij de aanleg van parkeerplaatsen rekening gehouden met marktaandelen die ontstaan na aanleg. Wanneer parkeerareaal permanent verwijderd dient te worden omdat de bestemming verandert volgens het vastgestelde bestemmingsplan, zal de overheid in feite het te verwijderen parkeerareaal over moeten kopen van het parkeerbedrijf alvorens het te kunnen verwijderen. Insteek hierbij is dat dit door middel van onderhandeling zal gebeuren, maar evenals het geval is bij woonhuizen of bedrijven zal er regelgeving moeten komen om verkoop aan de overheid af te kunnen dwingen.

Als de maatregelen om concurrentie te garanderen succesvol zijn en concurrentie treedt ook daadwerkelijk op in het parkeerdomein, zullen parkeerbedrijven alles in het werk stellen klanten voor zich te winnen. Zoals vermeld spelen drie factoren daarbij een rol: locatie, kwaliteit en prijs. In het parkeerdomein is de factor ‘locatie’ van klein belang: doordat een bepaalde bestemming bereikt moet worden is de locatie van parkeren nagenoeg vastgesteld. Op een bepaalde locatie heeft men nog twee factoren die een rol spelen bij de keuze van de consument en een daarvan is de kwaliteit. Parkeerbedrijven zullen hun parkeerplaatsen over het algemeen goed onderhouden en de kwaliteit ervan waarborgen zodat klanten kiezen voor hun parkeerplaats.

De aanbodzijde van het ‘verkoopmodel’
• Drie opties om concurrentie te realiseren: elke parkeerplek andere aanbieder; elk deel/elke zijde van de straat andere aanbieder of elke straat/blok andere aanbieder. • Beleid m.b.t. toevoeging en verwijdering van parkeerareaal in bestemmingsplan: aanleg door parkeerbedrijven en verwijderen door overheid na uitkoping. • Kwaliteit wordt gewaarborgd door de markt, de parkeerbedrijven.

Prijsvorming

Na locatie en kwaliteit is de prijs die betaald moet worden voor een bepaalde parkeerplaats het volgende criterium waarop consumenten besluiten ergens te parkeren. Dit heeft tot gevolg dat consumenten een zo laag mogelijke prijs nastreven en de overheid (vertegenwoordiger van de

samenleving) zal, waar zij kan, dit belang proberen te behartigen. Daar staat echter tegenover dat na privatisering de prijs voor parkeerbedrijven de belangrijkste bron van inkomsten is, waardoor zij hier het maximale uit willen halen en optimale winst zullen nastreven. Door deze tegenstrijdige belangen is het noodzakelijk vooraf stil te zijn bij de verschillende mogelijkheden op het gebied van de prijs en prijsvorming. Enerzijds kan gekozen worden voor een vrije prijsvorming. Wanneer voldaan wordt aan de voorwaarde om voldoende concurrentie te realiseren in het parkeerdomein zal met name de prijs voor een parkeerbedrijf een belangrijk instrument zijn om de competitie aan te gaan met andere parkeerbedrijven. Door de prijzen zo gunstig mogelijk te maken voor de zoekende automobilist zullen aanbieders de consument proberen te overtuigen voor een van hun parkeerplaatsen te kiezen. Op deze manier wordt vrije marktwerking toegestaan waarbij de prijs stijgt als de vraag naar parkeerplaatsen stijgt en de prijs weer zal dalen wanneer blijkt dat consumenten wegblijven als gevolg van een te hoge prijs. Zoals in San Francisco reeds het geval is, zou deze prijs met de juiste apparatuur per moment kunnen verschillen zodat permanent naar een bepaalde bezettingsgraad gestreefd kan worden. Doordat de consument de keuze heeft tussen verschillende aanbieders (die geen prijsafspraken mogen maken) zal de prijs laag blijven. Bovendien hebben parkeeraanbieders niet alleen concurrentie van elkaar, maar ook van het openbaar vervoer. Wanneer parkeren echt te duur wordt, zal de consument op termijn kiezen voor het openbaar vervoer. Tweede mogelijkheid voor de prijsvorming is dat dit bepaald wordt door de overheid. Om controle te behouden in het parkeerdomein en het publiek belang te behartigen kan de overheid ervoor kiezen de prijzen zelf vast te stellen of restricties hieraan te verbinden in de vorm van een maximale prijsstijging. Hierover kunnen regels en afspraken gemaakt worden die eventueel in het bestemmingsplan opgenomen worden, waardoor deze juridisch kracht krijgen. Een voorbeeld hiervan is een prijsstijging van maximaal de inflatie, zodat bedrijven niet onbeperkt prijzen kunnen verhogen ondanks toename van de vraag. Maar ook te lage prijzen zijn niet gewenst waarop besloten kan worden ook minimumprijzen op te leggen aan de parkeeraanbieders. Op deze manier kan de overheid parkeren aan de ene kant goedkoper houden om tegemoet te komen aan de wensen van de parkerende automobilist, maar aan de andere kant kan zij autogebruik ontmoedigen door juist hoge prijzen op te leggen. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat opgelegde restricties of vastgestelde prijzen van invloed zijn op de prijs die de overheid kan vragen voor parkeerplaatsen. Wanneer parkeerbedrijven niet zelf de prijs mogen bepalen zullen zij minder hoge bedragen betalen voor parkeerplaatsen dan wanneer zij dit wel zelf in handen hebben. Dit is mede reden dat wellicht gekozen moet worden voor een combinatie van bovenstaande mogelijkheden. In bepaalde gebieden is vrije prijsvorming wellicht mogelijk omdat de vraag naar parkeerruimte daar niet hoog is, waardoor prijzen ook niet te hoog zullen zijn. Waar de vraag naar parkeren juist wel erg hoog is, is het voor de overheid wellicht belangrijk prijzen vast te stellen of restricties hieraan te verbinden, zodat zij enige vorm van invloed kan uitoefenen op het autogebruik in die gebieden. Welke mogelijkheid voor wat betreft prijsvorming meest geschikt is voor het 'verkoopmodel' is besproken in de discussiegroep.

Zoals bij de vraagzijde van het 'verkoopmodel' reeds besproken is, zal ook een groot deel van het parkeerdomein bezet worden door vergunninghouders. Om bewoners en bedrijven tegemoet te komen is het een taak van de overheid om bij de parkeerbedrijven vergunningen af te dwingen, zodat zij altijd ruimte hebben nabij hun woning of bedrijf. Geïnteresseerde bewoners of bedrijven kunnen zodoende een maximum aantal vergunningen kopen bij het parkeerbedrijf dat de desbetreffende parkeerplaats in bezit heeft. Vergunningen zijn echter zeer plaatsgebonden waardoor wederom sprake is van een lokaal monopolie. In dit model is het daarom van belang dat de overheid

de prijzen van de vergunningen bepaalt en dit mede afhankelijk laat zijn van de vraag naar en het aanbod van parkeerplaatsen in de desbetreffende buurt. Bovendien bepaalt de overheid de hoeveelheid vergunningen die per woning of per bedrijf afgegeven mogen worden en ook dit is afhankelijk van de locatie en of daar veel of weinig vraag is naar parkeerruimte. Daarbij kan de overheid rekening houden met de mogelijkheid dat wanneer in een bepaalde woonwijk twee vergunningen per huishouden afgegeven moeten worden, het voor een parkeerbedrijf niet langer interessant is betaald parkeren in te voeren omdat er weinig ‘algemene’ plaatsen over blijven.

De prijsvorming van het ‘verkoopmodel’

- Twee mogelijkheden: vrije prijsvorming op basis van marktwerking met concurrentie tussen parkeerbedrijven of door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen.
- Wellicht combinatie mogelijk: in bepaalde gebieden vrije prijsvorming en in bepaalde gebieden vastgestelde of gereguleerde prijzen om invloed te behouden.
- Prijzen voor parkeervergunningen worden bepaald door de overheid op basis van vraag en aanbod in het desbetreffende gebied.

Betalingsmogelijkheden

In het huidige betaald parkeerdomein kan al op verscheidene manieren betaald worden om gebruik te mogen maken van een bepaalde parkeerplaats. Betalen bij een parkeermeter is de traditionele manier die in de meeste gevallen nog altijd mogelijk is, maar tegenwoordig is het ook met behulp van (applicaties op) de smartphone mogelijk te betalen voor parkeren. Recente ontwikkelingen tonen aan dat – ook bij een privatisering van het parkeerdomein – op het gebied van betalingsmogelijkheden geen extra eisen van de overheid noodzakelijk zijn. De dienstverlening en gebruiksvriendelijkheid van apparatuur vallen in feite binnen het criterium ‘kwaliteit’, waardoor dit door de consument als zeer belangrijk wordt gezien in de keuze voor een bepaalde parkeerplaats. Parkeerbedrijven willen zoveel mogelijk klanten binden en door nieuwe gebruiksvriendelijke apparatuur aan te bieden en samenwerkingen aan te gaan met organisaties als Yellowbrick zullen zij proberen nog beter aan te sluiten bij de wensen van de consument. Eisen vanuit de overheid zou het eigen initiatief kunnen belemmeren en een verstorende werking kunnen hebben op innovaties. Bovendien zorgt samenwerking tussen verschillende parkeerbedrijven en tussen parkeerbedrijven en andere organisaties (als Yellowbrick) juist voor meer overzicht voor de consument doordat er minder sprake is van dubbele betalingsinfrastructuur. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden dat – wanneer verschillende parkeerbedrijven dezelfde apparatuur gebruiken (bijvoorbeeld dezelfde parkeermeter) – geen prijsafspraken gemaakt mogen worden.

De betalingsmogelijkheden in het ‘verkoopmodel’

- Volledige vrijheid in betalingsmogelijkheden leidt tot samenwerking tussen parkeerbedrijven onderling, maar ook tussen parkeerbedrijven en organisaties als Yellowbrick, waardoor innovatie wordt gestimuleerd en het overzichtelijk blijft voor de consument.

Handhaving

Voor parkeerbedrijven zijn de inkomsten van parkeren erg belangrijk in hun streven naar maximale winst, maar om deze inkomsten te garanderen is handhaving onvermijdelijk. Om illegaal parkeren (op plekken die daar niet voor bestemd zijn) of niet of te weinig betalen voor parkeren op

een bepaalde parkeerplaats voor een bepaalde periode te voorkomen, dient een handhavingsorgaan opgezet te worden zodat mensen niet in de verleiding komen. Wanneer dergelijke praktijken alsnog plaatsvinden, zal dit bekeurd moeten worden om ervoor te zorgen dat dit in het vervolg niet of minder zal gebeuren. Reden voor de overheid om voor privatisering volgens het ‘verkoopmodel’ te kiezen is dat de kosten voor de overheid met name op de lange termijn sterk zullen dalen en daardoor zal ook de handhaving in het parkeerdomein gereguleerd dienen te worden door de markt zelf. Zij zijn er tenslotte ook bij gebaat dat deze handhaving accuraat gebeurt, omdat zij anders inkomsten mislopen. Het is evenwel voor parkeerbedrijven niet interessant allen een afzonderlijk handhavingsorgaan op te zetten dat slechts hun eigen parkeerplaatsen controleert. Daartoe zullen waarschijnlijk meerdere (onafhankelijke) private organisaties opstaan die alle parkeerplaatsen controleren tegen betaling per parkeerplaats. Deze ‘samenwerking’ bespaart de parkeerbedrijven veel onnodige kosten. Bovendien kunnen parkeerbedrijven kiezen uit verschillende organisaties, waardoor ook op dit gebied vrije marktwerking optreedt. Deze handhavingsorganen zullen vanuit de overheid bepaalde bevoegdheden krijgen om de wet te kunnen handhaven, maar dienen verantwoording af te leggen aan de overheid.

De handhaving in het ‘verkoopmodel’

- Onafhankelijke handhavingsorganisaties die controleren op illegaal parkeren en/of niet of te weinig betalen in opdracht van parkeerbedrijven in ruil voor betaling per parkeerplaats.

Informatievoorziening

Waar eisen en invloed van de overheid met betrekking tot de betalingsmogelijkheden en handhaving overbodig zouden zijn, is dit bij de informatievoorziening niet het geval. Wanneer elke aanbieder van parkeerruimte zelf voor informatie moet zorgen en overal borden plaatst om de consument te lokken, heeft dit negatieve consequenties voor de openbare ruimte en de verkeersveiligheid door afleiding. Het is daarom belangrijk dat door een onafhankelijke instantie – ofwel de overheid ofwel een publieke instantie – wordt voorzien in deze behoefte. Om deze instantie tegemoet te komen dient betaald te worden voor elke vorm van informatievoorziening, waarbij het bedrag afhankelijk is van hetgeen parkeerbedrijven bereid zijn te betalen voor de voorziening in informatie. Bovendien is de locatie, de periode waarvoor de informatie voorzien dient te worden en de compleetheid van de informatie doorslaggevend voor de prijs. In feite is eenzelfde principe nu van toepassing in de reclamewereld, waar bedrijven een bedrag betalen om op een bepaalde locatie voor een bepaalde periode reclame te mogen aanbieden. Doordat de instantie het publiek belang voorop stelt, blijft de veiligheid en de openbare ruimte gewaarborgd. Uiteraard mogen parkeerbedrijven, net als andere marktpartijen, reclame maken voor hun diensten op plaatsen die daarvoor bestemd zijn en waarvoor waarschijnlijk betaald dient te worden.

De informatievoorziening in het ‘verkoopmodel’

- Informatievoorziening door een onafhankelijke, publieke instantie die tegen betaling van parkeerbedrijven de consument van informatie voorziet in de zoektocht naar parkeerruimte.

Compensatie misgelopen inkomsten

Laatste punt dat aandacht verdient voorafgaand aan een eventuele invoering van het ‘verkoopmodel’ is de compensatie voor parkeerbedrijven bij het mislopen van inkomsten. Mede door overheidsaangelegenheden als wegwerkzaamheden of festiviteiten (zoals kermissen of festivals) kan

het zijn dat bepaalde parkeerplaatsen niet toegankelijk zijn voor auto's waardoor het parkeerbedrijf dat deze parkeerplaatsen in handen heeft inkomsten misloopt. Private parkeerbedrijven worden in die gevallen belemmerd door de overheid en dat zullen zij op diezelfde overheid willen verhalen. Dergelijke ingrepen zijn echter onvermijdelijk, waardoor hierover duidelijke afspraken gemaakt dienen te worden. Een mogelijkheid voor dit model is dat overheden geen compensatie hoeven te betalen zolang het totaal aantal dagen in een jaar waarop geen inkomsten gegenereerd kunnen worden onder een bepaalde waarde (bijvoorbeeld maximaal twintig dagen) blijft. Wanneer het totaal aantal dagen meer is dan de afgesproken norm dient de overheid een bepaald percentage van de gemiddelde inkomsten te compenseren aan het betreffende parkeerbedrijf. Op deze manier heeft de overheid nog enige vorm van vrijheid, maar lopen parkeerbedrijven ook niet te veel inkomsten mis. Wanneer andere private partijen (zoals evenementenbureaus of buurtverenigingen) festiviteiten willen organiseren dienen zij zelf afspraken te maken met de parkeerbedrijven.

Eventuele compensatie in het 'verkoopmodel'
• Vooraf afspraken maken over compensatie voor misgelopen inkomsten als gevolg van wegwerkzaamheden of door de overheid georganiseerde festiviteiten: bepaald aantal dagen zonder compensatie, daarboven bepaald percentage van gemiddelde inkomsten.

Wanneer besloten wordt het 'verkoopmodel' toe te passen, dient rekening gehouden te worden met een overgangsperiode. In het huidige parkeerdomein zijn slechts een select aantal private parkeerbedrijven actief die parkeergarages exploiteren in opdracht van gemeenten en het overige deel van het domein wordt beheerd door gemeentelijke parkeerbedrijven (zoals onder andere in Amersfoort en Arnhem) of de gemeente zelf. Om concurrentie te waarborgen zijn meerdere parkeerbedrijven nodig op de markt, zodat verschillende partijen de rechten over delen van het parkeerdomein in handen krijgen. Wellicht dat bij toepassing van dit model gemeentelijke bedrijven worden geprivatiseerd of andere parkeerbedrijven ontstaan. Deze bedrijven dienen echter de kans te krijgen zich – zowel organisatorisch als financieel – voor te bereiden op de vernieuwde situatie, waardoor een voorbereidingsperiode noodzakelijk is. Nadat voldoende bedrijven bereid zijn de markt te betreden zal de werkelijke verkoop plaatsvinden door middel van openbare bieding, een veiling waar de hoogste bidder wint. Op deze manier hebben alle private partijen gelijke kansen (mits voldoende liquide middelen) om delen van het domein in handen te krijgen en overheden kunnen door overbieding een zo hoog mogelijk bedrag ophalen uit de verkoop. Gedurende deze verkoop wordt door een overheid gerelateerde organisatie (zoals de NMa) toegezien op een juiste verdeling van de rechten zodat geen monopolies ontstaan binnen bepaalde regio's (Van Mierlo, 2001). Na de eerste verkoopronde door de overheid zal een vrije markt ontstaan waar parkeerbedrijven parkeerplaatsen mogen kopen en verkopen als zij dat willen. Hierover dienen duidelijke regels te bestaan zodat ook nadien geen monopolies kunnen ontstaan, toetreden tot de markt mogelijk wordt gemaakt en handel tussen parkeerbedrijven eerlijk verloopt. Bij de verkoop van parkeerplaatsen zullen door de overheid contractueel vastgelegde afspraken gemaakt worden over een eventuele doorverkoop van parkeerplaatsen door de private partijen. Logische voorbeelden hiervan zijn het verbieden van verkoop binnen drie jaar en het opzetten van een overheidsautoriteit die toezicht houdt op mogelijke prijsafspraken tussen verschillende aanbieders en marktaandelen van deze aanbieders. Deze afspraken voorkomen een directe doorverkoop van parkeerplaatsen waardoor scheve marktverhoudingen ontstaan.

5.2.2 “Flinke prijsstijging, weinig zeggenschap”

Om enkele details van het ‘verkoopmodel’ verder in te vullen is gebruik gemaakt van de eerder besproken discussiegroep, waarna ook de mogelijke gevolgen in kaart worden gebracht met behulp van de output van de discussiegroep tussen experts. Zij hebben hun expertise en ervaring gebruikt om de modellen te verscherpen zodat de effecten van het model zo positief mogelijk zijn. Het eerste deel van de discussie bestond uit de verdere detaillering van het model in twee groepen, waarna centraal de resultaten besproken werden en de mogelijke gevolgen bediscussieerd werden. Een uitgebreid verslag van de discussiegroep is terug te vinden in bijlage III.

Verscherping model

Op de vraag op welke manier concurrentie het best gewaarborgd kan worden in het ‘verkoopmodel’ volgde een intensieve discussie in de focusgroep. Direct werd duidelijk dat de overheid duidelijke beleidskaders zal moeten opstellen met betrekking tot parkeren voor bewoners, bedrijven en invaliden, zodat zij beschermd worden tegen de eventueel verhoogde prijzen van parkeerbedrijven. Dit beleidskader wordt enigszins gevormd door het recht van de gemeente om vergunningen voor deze doelgroepen af te dwingen tegen een bepaalde prijs. Om concurrentie te realiseren voor de overige parkeerplaatsen is geen van bovenstaande opties – elke parkeerplek een andere aanbieder; elk deel/elke zijde van de straat een andere aanbieder of elke straat een andere aanbieder – wenselijk, maar zou eerder gedacht moeten worden op wijkniveau, zo is de eerste reactie in de discussie. Met name de beheerbaarheid voor parkeerbedrijven is bij dergelijke kleine eenheden een groot minpunt in dit scenario: er komen veel kosten bij kijken, waardoor het voor de bedrijven minder interessant is. Daarbij wordt ook opgemerkt dat het bij bewoners en bedrijven, maar vooral ook bij bezoekers voor veel verwarring kan zorgen. Het nadeel van een aanbieder per wijk is echter dat er weinig concurrentie optreedt (alleen op de grenzen), waardoor op lokaal niveau monopolies ontstaan wat de marktwerking niet ten goede komt. Hierop wordt uiteindelijk de conclusie getrokken dat in het ‘verkoopmodel’ het best een verkoop kan plaatsvinden per cluster van ongeveer 100 parkeerplaatsen. Dit is klein genoeg om lokale monopolies op te heffen en concurrentie te waarborgen, terwijl het voor consumenten enigszins overzichtelijk blijft en voor parkeerbedrijven de beheersbaarheid acceptabel is om het interessant te houden.

Bij besluiten met betrekking tot de prijsvorming moet rekening gehouden worden met het feit dat *“de kwaliteit van een regio de vraag naar parkeren bepaalt”* (Discussiegroep: dhr. Beerten), waardoor parkeerbedrijven in aantrekkelijke gebieden een erg hoge prijs kunnen vragen. In de discussiegroep werd dan ook vrij snel de conclusie getrokken dat er weldegelijk enige vorm van overheidsregulering moest worden toegepast om de controle te behouden. Wanneer de prijzen echter volledig door de overheid bepaald worden, is geen sprake van marktwerking maar van een soort beheerconstructie. Een combinatie is daardoor de beste optie en daarbij kan gedacht worden aan publiek-private samenwerking, waardoor langdurige afspraken worden gemaakt die tussentijds aangepast kunnen worden door in overleg te treden met elkaar. Voor beide partijen zullen prijzen op deze manier acceptabel zijn en bijkomstig voordeel voor de overheid is dat nieuwe afspraken gemaakt kunnen worden na elke verkiezingen (als bewindslieden veranderen).

Aanvullend werd nog opgemerkt dat de verkoop wellicht beter plaats kon vinden door middel van erfpacht, zodat de overheid mede zeggenschap behoudt over de parkeerplek. Op deze manier kan het parkeerbedrijf ermee doen wat het wil, maar bij verkoop heeft de overheid ook een stem.

Mogelijke gevolgen 'verkoopmodel'

Gedurende de discussiegroep zijn de verschillende criteria die voortkomen uit de theorie en bevestigd worden door de cases – efficiëntie en innovatie; prijs; kwaliteit en service; kosten en opbrengsten voor de overheid; invloed van de overheid – nagelopen om de effecten van het 'verkoopmodel' te achterhalen. In tabel 5.1 worden de mogelijke gevolgen van een eventuele invoering van het model die voortkomen uit de discussiegroep beknopt besproken.

Mogelijke gevolgen per criterium
Efficiëntie en innovatie: sterk stijgen. <i>Doordat er minder exploiterende parkeerbedrijven actief zullen zijn dan dat er gemeenten zijn kan efficiënter te werk worden gegaan als gevolg van schaalvoordelen en gebundelde expertise. Op het gebied van innovatie hebben parkeerbedrijven voordeel dat zij sneller over kunnen gaan op investeringen dan dat een gemeente dit zou kunnen. Zij moeten elke beslissing namelijk voorleggen aan de gemeenteraad, waardoor diepte-investeringen veelal uit zullen blijven.</i>
Prijs: sterk stijgen. <i>Als gevolg van het feit dat er vrijwel geen overheids gelden meer in het parkeerdomein terecht komen om het onderhoud van te doen, zal de 'out-of-pocket prijs' (de prijs die men direct betaalt om van een bepaalde parkeerplek gebruik te mogen maken) flink stijgen. Daar staat tegenover dat de algehele prijs – dus inclusief de belastinggelden die naar het parkeerdomein gaan – wel eens zou kunnen dalen als gevolg van een toename van de efficiëntie.</i>
Kwaliteit en service: stijgen. <i>Dat wil zeggen: de prijs-kwaliteit verhouding verbeterd. Door de mogelijkheid voor bedrijven om meer te investeren in de kwaliteit dan dat de overheid dit kan, zal de kwaliteit altijd afhankelijk zijn van de wensen van de consument. Wanneer zij een lagere prijs wenst te betalen zal de kwaliteit dalen, maar andersom is ook het geval. Op het gebied van de prijs-kwaliteit verhouding kunnen aanbieders concurreren met elkaar, waardoor dit altijd in ontwikkeling is.</i>
Kosten voor de overheid: sterk dalen. <i>Doordat onderhoudstaken en controle niet langer een taak is van de overheid, hebben zij nagenoeg geen kosten meer aan het parkeerdomein. Het blijft echter openbare ruimte waardoor er beleid voor gemaakt zal worden, wat uiteindelijk ook kosten met zich mee brengt.</i> Inkomsten voor de overheid: sterk dalen. <i>Bij de verkoop levert het parkeerdomein de overheid erg veel geld op, maar na deze verkoop heeft de overheid geen eigendomsrechten meer in handen. De opbrengsten zullen dan beperkt blijven tot belastingen en andere gemeentelijke heffingen.</i> <i>"Per saldo zouden de inkomsten en de kosten '0' moeten zijn", aldus dhr. Beerten (discussiegroep).</i>
Zeggenschap van de overheid: sterk dalen. <i>Ongeacht de afspraken die men vooraf maakt, zal de overheid een groot deel van haar beleidsvrijheid en daarmee zeggenschap kwijtraken. Daarbij komt nog dat hoe meer restricties worden opgelegd, hoe lager de verkoopprijs van parkeerplekken zal zijn. Achteraf eisen stellen is bovendien erg lastig doordat een verkoop heeft plaatsgevonden waardoor het privaat bezit is geworden.</i>

Tabel 5.1: Mogelijke gevolgen van het 'verkoopmodel'.

5.3 Het ‘concessiemodel’

5.3.1 Delegation

De tweede mogelijkheid om te privatiseren en daarmee concurrentie in het parkeerdomein te realiseren zodat mogelijk van de bijkomende voordelen geprofiteerd kan worden, is aanbesteding (*delegation*). In tegenstelling tot het ‘verkoopmodel’ behoudt de overheid in het ‘concessiemodel’, zoals de naam van dit model luidt, wel een deel van de eigendomsrechten en gaat zij een concessie aan met een private partij die het lokale parkeerdomein mag beheren voor een bepaalde periode en de opbrengsten mag genereren. Waar in het ‘verkoopmodel’ sprake is van concurrentie in het parkeerdomein is in dit model dus sprake van concurrentie om het parkeerdomein. Bij invoering van het ‘concessiemodel’ worden de eigendomsrechten herverdeeld bij elke concessieronde: het *usus* blijft bij de gebruiker, het *fructus* gaat naar het private parkeerbedrijf en het *abusus* blijft bij de gemeente. Zoals besproken in het theoretisch kader van dit onderzoek houdt dit in dat de gemeente wettelijk eigenaar blijft, maar dat het parkeerbedrijf geld mag verdienen aan de parkeerplaatsen. Na afloop van de concessie zal het recht om geld te verdienen weer in handen komen van de overheid zodat deze het opnieuw voor een bepaalde periode kan verkopen. Het doel van deze manier van privatiseren is dat concurrentie op kan treden tijdens de concessierondes zodat bedrijven elkaar scherp houden en met goede biedingen komen, terwijl de overheid de mogelijkheid heeft tot lering. Na elke concessie kunnen zij de situatie immers terug draaien of onder betere condities opnieuw uitbesteden. Op deze manier heeft de overheid meer zeggenschap en de mogelijkheden om in het publiek belang te handelen. Nadeel is echter dat de overheid kosten moet maken en expertise in huis moet hebben om aanbestedingsrondes te kunnen organiseren, waar dit in het voorgaande model minder was. Om de mogelijkheden binnen dit model en de werkelijke invulling daarvan nadrukkelijk uiteen te kunnen zetten, zijn een aantal voorbeelden uit de praktijk (cases) bestudeerd. In verscheidene steden in de Verenigde Staten is het parkeerdomein reeds geprivatiseerd door middel van concessies en ook in het Griekse Patras is een concessie aangegaan met een private partij. Nederlandse voorbeelden van deze manier van privatiseren kunnen gevonden worden in het openbaar vervoer: zowel het bus- als het treinvervoer wordt door middel van aanbestedingen betaalbaar gehouden voor de overheid.

Uit de verschillende besproken cases blijkt dat er verschillende manieren zijn om concessies aan te gaan. Gebleken is tevens dat het, bij het aangaan van concessies, van belang is goed stil te staan bij de duur van de concessies en de manier van aanbesteding. Een korte concessie geeft de overheid meer invloed en er is een snellere wisseling van concessiehouder mogelijk, waardoor er een continue druk van presteren is om niet vervangen te worden. Nadelig aan korte concessies is dat concessierondes voor zowel bedrijven als voor de overheid veel geld en tijd kosten, waardoor de transactiekosten (de kosten om tot een overeenkomst te komen) erg hoog liggen (Schneijderberg et al., 2012). Bovendien blijven investeringen mogelijk achter doordat bedrijven veel onzekerheid hebben over het al dan niet terugverdienen van gemaakte kosten. Lange concessies bevorderen juist de mate van innovatie doordat investeringen vrijwel zeker terug verdiend zullen worden, maar de zeggenschap voor de overheid verkleint (Capital, 2012). Het is belangrijk goede afspraken te maken over bijvoorbeeld te verwachten investeringen en wederzijdse evaluatiemomenten in te bouwen in de overeenkomst, zodat beide partijen bij ontevredenheid uit de concessie kunnen stappen. Het openbaar vervoer in Nederland wordt aanbesteed in periodes van maximaal tien jaar om vervolgens

weer een nieuwe aanbestedingsronde te houden. In de discussiegroep zal de mogelijke concessieduur voor het parkeerdomein besproken worden. De tweede keuze die van grote invloed kan zijn voor het 'concessiemodel' betreft de aanbestedingsronde. In feite zijn er twee mogelijkheden: de overheid kan een open of een gesloten bieding houden. Bij een open bieding, zoals in het openbaar busvervoer het geval is, doen een aantal gespecialiseerde bedrijven een zo scherp mogelijke bieding waarmee zij de concurrerende bedrijven willen aftroeven, waar bij een gesloten bieding sprake is van een bedrijf dat de dienst onderhands krijgt toebedeeld na onderhandeling met de overheid. Ondanks het feit dat een open bieding meer kosten met zich meebrengt, zal het voordeel (hogere opbrengsten, scherpere afspraken) toch groter zijn dan bij een gesloten bieding. Bovendien kan de overheid een pakket aan eisen opstellen, waardoor bedrijven exact weten wat van hen verwacht wordt en onderhandeling niet of nauwelijks noodzakelijk is.

Per gemeente zal het parkeerdomein uitbesteed worden aan een private partij en elke paar jaar organiseert de gemeente een nieuwe openbare aanbestedingsronde. Dat houdt in: de overheid stelt een pakket aan eisen op waaraan parkeerbedrijven op zijn minst moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de concessie en de bedrijven doen een bieding met een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteit verhouding waarin de eisen van de gemeente worden opgenomen. Dat bedrijf met de scherpste bieding zal door de overheid aangesteld worden om het complete lokale parkeerdomein te reguleren voor een bepaalde periode. Uit de casus van het openbaar busvervoer blijkt dat overheden eisen stellen aan financiën (prijzen voor de consument), kwaliteit en kwantiteit van de dienst en materieel dat daarbij gebruikt wordt (Appelman et al., 2004). Aangezien de hoeveelheid en de ligging van de parkeerplaatsen vastliggen kan dit voor het parkeerdomein betekenen dat eisen worden gesteld aan het parkeertarief in de verschillende delen van het parkeerdomein; de mate van informatievoorziening; het percentage invalidenparkeerplaatsen; de betalingsmogelijkheden en de apparatuur. Wanneer ervoor gekozen wordt om bewoners en eventueel bedrijven tegemoet te komen in hun vraag naar particuliere parkeerplaatsen door middel van afspraken en vergunningen kunnen ook deze in het programma van eisen (PvE) worden opgenomen. Elke aanbestedingsronde en in elke gemeente kunnen andere eisen gesteld worden aan biedingen, maar er zijn een aantal factoren die in alle gevallen terug dienen te komen om privatisering door middel van concessies succesvol te laten zijn. Naast de eisen uit het PvE hebben de private parkeerbedrijven nog wat ontwikkelruimte die zij naar eigen ingeving mogen invullen en – wanneer aan het PvE is voldaan – zal deze eigen ingeving doorslaggevend zijn in de keuze van de overheid. Berekening van de totale opbrengsten en wat daarvan naar de overheid gaat mag naar eigen ingeving ingevuld worden en is dan ook een belangrijk criterium voor de overheid. Doordat dit naar eigen ingeving ingevuld kan worden zal elk parkeerbedrijf een andere berekening uitvoeren, waardoor de biedingen op dat punt verschillen (waar zij op het gebied van het PvE veelal overeenkomend zullen zijn) en zij kunnen concurreren met elkaar. Rest de overheid de taak een juiste afweging te maken tussen kosten en kwaliteit van de dienstverlening enerzijds en inkomsten anderzijds. Naast de inkomsten zal de overheid ook kijken naar eventuele milieumaatregelen en maatregelen om overlast voor derden te beperken. Dit zijn geen verplichtingen, maar wanneer parkeerbedrijven dergelijke maatregelen in de bieding opnemen kunnen zij zich onderscheiden van de rest. Nadat de keuze is gemaakt gaat de overheid om de tafel met het parkeerbedrijf dat als beste uit de aanbestedingsronde kwam om de details van het contract te bespreken. Een belangrijk punt daarbij is dat in elke concessie een aantal evaluatiemomenten opgenomen worden die ervoor zorgen dat zowel de overheid (de concessieverlener) als het parkeerbedrijf (de concessiehouder) de concessie tussentijds kan

verbreken wanneer men niet tevreden is. Afhankelijk van de duur van de concessie wordt om de paar jaar geëvalueerd over de gang van zaken en kunnen beide partijen, of een van beide partijen, besluiten om de concessie te verbreken wanneer zij daar legale redenen voor hebben. Op deze manier blijft het parkeerbedrijf gestimuleerd goede resultaten te behalen en zich te houden aan de bieding die zij gedaan hebben, maar ook de overheid wordt gedwongen zich aan gemaakte afspraken te houden. Zij heeft tenslotte ook geen baat bij een vroegtijdige beëindiging van de concessie. Door onder andere het programma van eisen kan de overheid in dit model eenvoudiger invloed uitoefenen op de parkeerbedrijven dan in het 'verkoopmodel'. De invulling van de privatisering zal dan ook verschillen tussen beide modellen. Om de modellen in een later stadium met elkaar te kunnen vergelijken wordt ook de invulling van dit model besproken aan de hand van dezelfde punten: vraagzijde, aanbodzijde, prijs, betalingsmogelijkheden, handhaving, informatievoorziening en compensatie misgelopen inkomsten.

Vraagzijde

Zoals bij het voorgaande model reeds besproken zal als gevolg van privatisering de vraag naar eigen, particuliere parkeerruimte toenemen. Met name bewoners, maar ook bedrijven (voor werknemers en/of bezoekers) kunnen in de huidige situatie in veel gevallen gratis parkeren nabij hun huis of het bedrijf. Na privatisering van het parkeerdomein zal hier weinig sprake meer van zijn. In feite maakt het voor bewoners en bedrijven niet uit wie eigenaar (met *abusus*) is – de overheid of een private partij – als het gaat om de toegankelijkheid van de parkeerplekken. Zowel bewoners als bedrijven hebben tenslotte behoefte aan parkeerplaatsen voor de deur waarvoor zij niet telkens dienen te betalen. De drie eerder genoemde mogelijkheden – verkoop van een deel van het parkeerdomein aan particulieren voor privégebruik (slechts het *usus* en *abusus* worden verkocht); afspraken over vergunningen voor bewoners en/of bedrijven (het *usus* over een bepaalde parkeerplek wordt verkocht aan een bewoner of een bedrijf, maar het *fructus* en *abusus* blijft in handen van het parkeerbedrijf) en een mix van verkoop en afspraken – zijn ook voor dit model van toepassing. Afspraken over vergunningen hoeven echter niet wettelijk afgedwongen te worden door de overheid, maar kunnen worden opgenomen in het programma van eisen zodat parkeerbedrijven bij het doen van een bieding rekening kunnen houden met de (verplichte) afgifte van vergunningen.

Een markt voor privé parkeerplaatsen, waar bewoners of bedrijven het *usus* en *abusus* over hebben, is zoals vermeld reeds aanwezig en kan ook uitgebreid worden. Deze parkeerplaatsen zijn onderhevig aan een aantal regels, waaronder de restrictie om geld te verdienen aan deze parkeerplaats. Verkoop van parkeerplaatsen aan particulieren dient voorafgaand aan het model te gebeuren omdat deze parkeerplaatsen niet langer beschouwd kunnen worden als openbare parkeerplaatsen, waardoor het model niet van toepassing is op deze parkeerplaatsen. Bij invoering van het 'concessiemodel' zullen gemeentelijke overheden echter ook tegemoet willen komen aan de vraag naar vergunningen voor bewoners en bedrijven die geen particuliere parkeerplaats(en) kunnen of willen kopen. Daartoe zal de overheid richtlijnen op moeten stellen voor wat betreft de – al dan niet verplichte – afgifte van vergunningen door het parkeerbedrijf. In feite zullen dit dezelfde afspraken zijn als de in het 'verkoopmodel' reeds besproken afspraken. Zo bepaalt de overheid de hoeveelheid vergunningen die maximaal per huishouden afgegeven dienen te worden tegen een bepaalde prijs. Deze bepaling gebeurt aan de hand van de vraag naar en het aanbod van parkeerruimte in een bepaald gebied, de afstand tot dichtstbijzijnde voorzieningen en het type voorzieningen. Omdat parkeerbedrijven juist dicht bij bepaalde voorzieningen – als gevolg van

bezoekers, 'shoppers of toeristen – de meeste inkomsten kunnen genereren, dient daar een aantal parkeerplaatsen algemeen toegankelijk te zijn. Uiteindelijk zullen de inkomsten van bezette algemene parkeerplaatsen hoger zijn dan de inkomsten uit vergunningen. De door de overheid beoogde afspraken kan zij opnemen in het PvE om zodoende de parkeerbedrijven vooraf rekening te laten houden met deze afspraken. Bovendien heeft de overheid hiermee een wettelijk middel om parkeerbedrijven aan gedane afspraken te houden. Ook met betrekking tot vergunningen voor bedrijven en winkeliers zullen dergelijke eisen worden gesteld. Hierover zijn echter geen eenduidige richtlijnen op te stellen, omdat per gemeente afwegingen gemaakt moeten worden die specifiek van toepassing zullen zijn op bepaalde bedrijven of winkels.

Voorziening in invalidenplaatsen – zowel vaste invalidenplaatsen (met kentekennummer) als algemene invalidenplaatsen – is voor private parkeerbedrijven niet interessant, omdat het slechts een zeer kleine doelgroep betreft. Bovendien sluit zij valide automobilisten uit van deze parkeerplaatsen waardoor het parkeerbedrijf mogelijk inkomsten misloopt. Echter, de voorziening in invalidenplaatsen kan ook afgedwongen worden door de overheid door middel van het PvE. Ook hier wordt eenzelfde opzet nagestreefd als die in het 'verkoopmodel' reeds is besproken. Vaste invalidenplaatsen kunnen enerzijds gekocht worden door particulieren, waardoor deze persoonlijk eigendom (*usus* en *abusus*) worden van degene die ze gekocht heeft en niet langer openbaar toegankelijk zijn. Anderzijds kunnen invaliden (of bedrijven met invaliden in dienst) vergunningen kopen bij het parkeerbedrijf voor parkeerplaatsen nabij hun woning (of bedrijf). De overheid zal vervolgens de voorziening in algemene invalidenplaatsen garanderen door normen op te stellen aan het minimum aantal invalidenplaatsen per buurt, straat of straatdeel. Ook dit is sterk afhankelijk van de plaats en de vraag naar invalidenplaatsen op een bepaalde locatie. Zo zal de norm bij een bejaardenhuis hoger liggen dan die in een wijk waar veel jonge gezinnen wonen. Deze normen kunnen door de overheid eveneens meegenomen worden in het PvE zodat elk parkeerbedrijf dat een bieding doet op de concessie hier vooraf bekend mee eens.

De vraagzijde van het 'concessiemodel'
• Voorafgaand aan privatisering een deel van het parkeerdomein particulier verkopen (slechts het <i>usus</i> en <i>abusus</i>): dit behoort niet langer tot het openbaar parkeerdomein. • Bij de aanbestedingsronde neemt de overheid een verplichte afgifte van vergunningen op in het PvE, zodat bewoners en bedrijven deze kunnen kopen. • Bezoekers die parkeerplaatsen incidenteel en/of voor relatief korte tijd gebruiken, zullen per tijdsbestek moeten betalen. • Vaste invalidenplaatsen door middel van verkoop of afgifte van vergunningen (betaald) en minimumnormen voor algemene invalidenplaatsen (evt. betaald) in het PvE.

Aanbodzijde

Waar binnen het 'verkoopmodel' meerdere opties mogelijk zijn om concurrentie te realiseren, zijn de mogelijkheden in het 'concessiemodel' zeer beperkt. De basis van dit model is dat slechts het eigendomsrecht *fructus* van de gemeentelijke overheid verschuift naar een private marktpartij voor een vooraf bepaalde periode. Dit houdt in dat overheden wettelijk eigenaar blijven (met het *abusus*), maar parkeerbedrijven mogen in de desbetreffende periode geld verdienen aan het parkeerdomein. Daar staat tegenover dat zij ook de kosten van het parkeerdomein – zoals onder andere

onderhoudskosten, apparatuur en handhaving – zullen dragen voor deze periode. Na afloop van de concessie komt het recht om geld te verdienen aan parkeren weer terug bij de overheid, tenzij deze beslist het opnieuw aan te besteden aan een private partij. Daarbij kan zij besluiten met dezelfde partij verder te gaan of over te stappen op een ander parkeerbedrijf. Zoals reeds besproken is in het ‘concessiemodel’ sprake van concurrentie om de weg, wat inhoudt dat er slechts concurrentie plaatsvindt voorafgaand aan een concessie. Wanneer de concessie eenmaal is ingegaan heeft de concessiehouder een monopolie voor bepaalde periode. Het proces voorafgaand aan de concessie is voor gemeenten dus erg belangrijk om te voldoen aan de voorwaarde van voldoende concurrentie. Gunning van een concessie gebeurt aan de hand van een openbare aanbestedingsronde waar private parkeerbedrijven kunnen ‘bieden’ om een bepaalde concessie te verkrijgen. Voordat deze aanbestedingsronde plaats kan vinden, dient de overheid (a) het gebied af te bakenen en (b) het opgestelde beleid met betrekking tot onder andere autogebruik, bereikbaarheid en parkeren om te zetten in een programma van eisen.

(a) Keuze die gemaakt moet worden bij het bepalen van het gebied waarvoor de concessie geldt (het concessiegebied) is of de gemeente haar totaal parkeerareaal opsplitst in delen om verschillende concessies aan te gaan of dat zij het complete parkeerareaal aan één bedrijf gunt. Verschillende concessies kunnen echter een verwarrende werking hebben en voor een gemeente is het aangaan van aanbestedingsrondes een kostbare aangelegenheid, waardoor in dit model gekozen zal worden voor één concessiegebied (de gehele gemeente).

(b) Het programma van eisen (PvE) is voor gemeenten een belangrijk instrumentarium om hun beleid door te laten voeren door een privaat parkeerbedrijf. Dit beleid is in elke gemeente anders, waardoor ook de invulling van het PvE kan verschillen per gemeente en per aanbestedingsronde (beleid kan veranderen), maar er zijn een aantal factoren die er in dienen te staan. In het PvE dient, zoals bij de vraagzijde van dit model reeds besproken is, het aantal (invaliden)vergunningen dat de concessiehouder maximaal aan huishoudens of bedrijven moet uitgeven opgenomen te worden, alsmede het percentage invalidenplaatsen per buurt of straat. Daarnaast worden hierin zaken opgenomen als de kwaliteit van het parkeerareaal en het onderhoud ervan; beperkingen van vrije prijsvorming; de betalingsmogelijkheden; de handhaving en de informatievoorziening.

Nadat de overheid de voorbereidende maatregelen – het bepalen van het concessiegebied en het opstellen van het PvE – heeft genomen en openbaar heeft gemaakt, kunnen bedrijven biedingen doen om de concessie binnen te halen. Parkeerbedrijven zullen met een plan komen waarmee zij denken het parkeerdomein het best te kunnen reguleren en het beleid van de gemeente te kunnen realiseren terwijl zij er zelf financieel het meeste baat bij hebben. Dit is de fase waarin de werkelijke concurrentie plaatsvindt, omdat bedrijven met een scherpe bieding zullen moeten komen om de overige parkeerbedrijven (bieders) voor te blijven en de concessie te verkrijgen. Naast de verplichte invulling van de bieding (het PvE) kunnen zij namelijk concurreren met elkaar op het gebied van de hoogte van de inkomsten voor de overheid. Om een voor de overheid zo aantrekkelijk mogelijk aanbod uit de aanbesteding te halen mogen de parkeerbedrijven zelf de berekening van de totale opbrengsten maken en bepalen hoe zij de overheid betalen om de dienst te mogen uitvoeren. Zo kan door de bedrijven besloten worden om een vast bedrag te betalen of om een bepaald percentage van de opbrengsten af te dragen aan de gemeente. Bovendien mogen eventuele maatregelen die de overlast zullen beperken voor omwonenden, het verkeer en het milieu naar eigen ingeving ingevuld

worden. De eigen invulling van de inkomsten en maatregelen zal uiteindelijk doorslaggevend zijn voor de gemeente in hun keuze voor een parkeerbedrijf omdat daarmee de bedrijven zich van elkaar kunnen onderscheiden. Wanneer verschillende biedingen voldoen aan het PvE is het voor de overheid zaak een juiste afweging te maken tussen inkomsten voor de overheid en maatregelen die het bedrijf neemt om overlast te beperken.

Op het gebied van permanente toevoeging of verwijdering van parkeerareaal wordt in het ‘concessiemodel’ ander beleid gevoerd dan in het voorgaande model. Bij invoering van dit model zal besloten worden dat vanaf dat moment het eigendom (*abusus*) van het openbaar parkeerdomein in handen van de overheid komt of blijft. Dat betekent dat parkeergarages die in de huidige situatie eigendom zijn van private parkeerbedrijven dit mogen blijven, maar dat het parkeerareaal in handen van privaten niet zal toenemen. Zo behoudt de overheid het *abusus* over het complete openbaar parkeerdomein, waardoor zij hierover concessies aan kan gaan en meer inkomsten kan genereren dan wanneer zij slechts een klein deel in handen heeft. Dit houdt in dat de overheid (financieel) verantwoordelijk is voor een eventuele toevoeging van parkeerareaal, zodat zij ook hierover alle rechten in bezit heeft. Na voltooiing van de parkeerplekken kunnen deze tussentijds opgenomen worden in de concessie of – wanneer dit niet rendabel blijkt – kan de overheid ervoor kiezen deze parkeerplekken zelf te reguleren tot de nieuwe concessieronde. Ook wanneer parkeerareaal verwijderd dient te worden is de overheid verantwoordelijk, omdat het in feite haar bezit is. Als voorafgaand aan een concessie al duidelijk is dat bepaalde parkeerplaatsen zullen verdwijnen kan dit opgenomen worden in de concessie, maar als dit gaandeweg de concessie pas duidelijk wordt zal de overheid moeten compenseren voor de (gemiddelde) inkomsten die het parkeerbedrijf mis zal lopen.

De aanbodzijde van het ‘concessiemodel’
• Concurrentie om het parkeerdomein: voorafgaand aan aanbesteding (in aanbestedingsronde) concurreren parkeerbedrijven om het monopolie in het parkeerdomein voor een periode. • Op het gebied van inkomsten voor de overheid en maatregelen om overlast te beperken kunnen bedrijven hun bieding onderscheiden van de andere biedingen. • Toevoeging en verwijdering van parkeerareaal zijn verantwoording van de overheid: zij heeft tenslotte het <i>abusus</i> over het parkeerdomein. • Eisen aan kwaliteit en onderhoud van het parkeerareaal worden opgenomen in het PvE.

Prijsvorming

Net zoals bij het ‘verkoopmodel’ zijn er twee mogelijkheden op het gebied van prijsvorming: prijsvorming op basis van vrije marktwerking (vraag en aanbod) en een door de overheid gestelde of gereguleerde prijs. Wanneer de prijs afhankelijk is van vrije marktwerking zullen de prijzen stijgen wanneer er veel vraag is naar parkeerruimte in een bepaald gebied en weer dalen wanneer blijkt dat automobilisten wegblijven als gevolg van een te hoge prijs. Als de prijzen te hoog worden kunnen consumenten tenslotte kiezen voor het openbaar vervoer. Het reeds besproken voorbeeld van San Francisco geeft aan dat de prijzen met de juiste apparatuur op deze manier zeer flexibel kunnen zijn, zodat congestie kan worden tegengegaan door permanent naar een bepaalde bezettingsgraad te streven. Daar staat echter tegenover dat in het parkeerdomein sprake is van lokale monopolies, omdat men op een specifieke locatie moet zijn en nabij deze locatie zal willen parkeren en daarvoor elke prijs zal betalen. Waar in het ‘verkoopmodel’ ook lokaal concurrentie kan plaatsvinden, is dat in

dit model compleet uitgesloten doordat een parkeerbedrijf monopolist is in het parkeerdomein voor een bepaalde periode. Consumenten zijn daardoor verplicht te voldoen aan de vraagprijs of over te stappen op het openbaar vervoer. Enige beperking voor parkeerbedrijven is dat zij slechts voor de duur van de concessie het parkeerdomein mogen reguleren, waardoor zij de overheid tevreden willen stemmen om ook bij een volgende aanbestedingsronde nog kans te maken op de nieuwe concessie. De overheid kan er echter ook voor kiezen zelf de prijzen vast te stellen of te reguleren (prijzen stijgen met maximaal de inflatie). Wanneer voor deze mogelijkheid gekozen wordt, kan de overheid met de prijzen veel invloed uitoefenen in het parkeerdomein door de prijzen enerzijds laag te houden om de automobilist te dienen of anderzijds de prijzen te laten stijgen om autogebruik te ontmoedigen. Nadeel van de tweede mogelijkheid is dat de overheid een lager bedrag of winstpercentage kan afdwingen dan wanneer parkeerbedrijven vrij zijn in het stellen van de prijs. Voor het 'concessiemodel' is een combinatie van de twee mogelijkheden de beste en meest reële oplossing. Daarbinnen zijn echter nog verschillende mogelijkheden waarop vrije prijsvorming kan plaatsvinden binnen de vastgestelde grenzen van de overheid. Zo kan ten eerste bekeken worden of bepaalde gebieden wellicht geschikt zijn voor vrije prijsvorming door het parkeerbedrijf op basis van vraag en aanbod terwijl in andere gebieden de prijs gevormd moet worden door de overheid. Een tweede mogelijke combinatie is het toelaten van vrije prijsvorming binnen bepaalde minima en maxima in een bepaald gebied: de prijs mag niet hoger zijn dan een bepaald maximum en niet lager dan een bepaald minimum. Ten slotte kan ook gekozen worden om een van beide voorgaande mogelijkheden toe te passen op bepaalde dagen (midweek) en vastgestelde prijzen te hanteren op andere dagen (weekend). Dit werd uitgebreid in de discussiegroep behandeld.

Een groot deel van het parkeerdomein zal, zoals bij de vraagzijde van dit model besproken is, bezet worden door vergunninghouders. De overheid heeft in het programma van eisen opgenomen hoeveel vergunningen een parkeerbedrijf maximaal per woning en per bedrijf moet afgeven, maar dit hoeft niet zonder betaling te gebeuren. Ook hier is echter sprake van een lokaal monopolie omdat vergunningen zeer plaatsgebonden zijn (nog meer dan algemeen parkeren), omdat een ieder een parkeerplaats nabij huis of bedrijf zal willen. Bovendien zal de vraag naar parkeervergunningen in met name woonwijken erg hoog liggen, waardoor eventuele marktprijzen erg hoog zouden liggen. Dit is reden voor de overheid om zelf de prijs voor vergunningen vast te stellen per wijk of per straat, zodat de prijzen niet te hoog worden. Het stellen van de prijs zal gebeuren aan de hand van vraag en aanbod en de aanwezigheid van eventuele voorzieningen. Net zoals het aantal vergunningen per huishouden of bedrijf wordt ook de prijs van de vergunningen opgenomen in het PvE, zodat bij de bieding op een bepaalde concessie al rekening gehouden wordt met verminderde inkomsten in die gebieden. Bovendien kan het zijn dat door de uitgifte van een hoge hoeveelheid vergunningen in woonwijken het voor een parkeerbedrijf niet langer interessant is hier betaald parkeren in te voeren.

De prijsvorming van het 'concessiemodel'
• Combinatie van vrije prijsvorming op basis van marktwerking (vraag en aanbod) en door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen. • Drie mogelijkheden: per gebied vrije prijsvorming of gestelde prijzen, vrije prijsvorming binnen bepaalde waarden en per dag vrije prijsvorming binnen waarden of gestelde prijzen. • Prijzen voor vergunningen worden bepaald door de overheid op basis van vraag en aanbod in het desbetreffende gebied en de aanwezigheid van eventuele voorzieningen.

Betalingsmogelijkheden

Door de jaren heen is de technologie op het gebied van betalen in razendsnel tempo ontwikkeld en dit zal de komende jaren waarschijnlijk door blijven gaan. Internet en smartphones zijn erg belangrijke factoren in deze ontwikkelingen, omdat bedrijven steeds meer inspelen op betaling door middel van internet op de mobiele telefoon. Ook het parkeerdomein staat op dit moment midden in deze ontwikkelingen met onder andere mobiel betalen via Yellowbrick. Dit soort initiatieven komt vaak tot stand buiten de overheid om, wat aantoont dat op het gebied van betalingsmogelijkheden en de ontwikkeling hiervan de rol van de overheid zeer beperkt kan blijven. In het ‘concessiemodel’ is de stimulatie voor vernieuwing en gebruiksvriendelijkheid van apparatuur wellicht ietwat minder aanwezig dan in het ‘verkoopmodel’. Er is in dit model namelijk geen sprake van concurrentie in het parkeerdomein waardoor parkeerbedrijven elkaar niet tot het uiterste drijven om vernieuwend te zijn. Echter, ook wanneer een parkeerbedrijf concessiehouder is, zal deze de klanten tevreden willen houden door goede betalingsmogelijkheden aan te bieden en zo ook kans te maken op een nieuwe aanbesteding nadat de huidige concessie is verlopen. Om dit te garanderen kan de overheid een eis opnemen in het PvE waarin staat dat de concessiehouder minimaal elke paar jaar – rekening houdend met de levensduur van de apparatuur – nieuwe apparatuur en betalingsmogelijkheden moet aanbieden. Bovendien zijn in de concessie een aantal tussentijdse evaluatiemomenten opgenomen en is er in dit model vaker overleg tussen overheid en parkeerbedrijf, waardoor de overheid kan aangeven dat zij vernieuwingen verwacht.

De betalingsmogelijkheden in het ‘concessiemodel’
• Veel vrijheid: parkeerbedrijven zullen zelf de drive hebben innovatief te zijn en samenwerking aan te gaan met organisaties als Yellowbrick. • Om garantie te hebben kan een eis opgenomen worden in het PvE.

Handhaving

Waar de parkeerbedrijven op het gebied van betalingsmogelijkheden veel verantwoordelijkheid krijgen is dit ook het geval op het gebied van handhaving. Doordat het *fructus* in handen is van de parkeerbedrijven hebben zij het meeste baat bij een goede en zorgvuldige controle op illegaal parkeren en niet of te weinig betalen voor parkeren op een bepaalde plek en voor een bepaalde periode. Vormgeving hiervan zal overeenkomen met die van het ‘verkoopmodel’: controleurs krijgen de bevoegdheid om bekeuringen te geven bij overtreding, maar dienen wel verantwoording af te leggen aan de overheid. Echter in dit model is geen onafhankelijk controleorgaan noodzakelijk omdat er per gemeente slechts sprake is van een parkeerbedrijf dat voor de controle niet hoeft samen te werken met andere bedrijven. Het is evenwel mogelijk dat parkeerbedrijven ervoor kiezen een onafhankelijke organisatie in te huren om de controle uit te voeren om daarmee kosten te besparen, maar deze keuze ligt bij de private bedrijven. Uit de cases van het openbaar bus- en treinvervoer in Nederland blijkt tevens dat dit goed kan werken, omdat ook daar sprake is van een eigen controleorgaan dat bekeuringen mag uitschrijven wanneer illegaal gebruik wordt gemaakt van de dienst. Het is wel belangrijk dat de overheid toezicht houdt op de gang van zaken, zodat geen misbruik gemaakt wordt van de bevoegdheden die zij krijgen. Wellicht dat dit voor de consument zelfs voordelig uitpakt omdat parkeerbedrijven de consument tevreden willen houden en daardoor zullen waarschuwen alvorens bekeuringen uit te schrijven.

De handhaving in het 'concessiemodel'
Eigen verantwoordelijkheid: parkeerbedrijven krijgen de bevoegdheden om zelf de controle uit te voeren, maar mogen dit ook uitbesteden aan een gespecialiseerde organisatie.

Informatievoorziening

Zowel voor de private parkeerbedrijven als voor de overheid is een goede informatievoorziening belangrijk om de automobilist de weg te wijzen naar onbezette parkeerplaatsen en daarmee congestie op de wegen te voorkomen. Doordat ook de overheid gebaat is bij een goede informatievoorziening zullen eisen gesteld worden met betrekking tot onder andere de hoeveelheid informatie die minimaal verzorgd dient te worden, de manier van voorziening, de locatie van de informatieborden en de kosten die daarbij komen kijken zullen voor rekening komen van de concessiehouder. Op deze manier bespaard de overheid veel geld terwijl parkeerbedrijven efficiënter zullen omgaan met de aankoop van nieuwe apparatuur (door bijvoorbeeld deals te sluiten met fabrikanten). In het huidige parkeerdomein zijn reeds borden boven en naast de weg aanwezig die aangeven waar parkeergarages en -plaatsen liggen en hoeveel plaatsen nog beschikbaar zijn. Doordat de kosten voor deze voorziening uitbesteed worden, kunnen waar mogelijk meer van dit soort informatieborden geplaatst worden. Parkeerbedrijven hebben zelf ook baat bij dergelijke maatregelen, maar zullen dit niet tegen elk bedrag uitvoeren, waardoor eisen hiertoe noodzakelijk zijn. De overheid zal teven eisen opnemen in het PvE over vernieuwing van apparatuur elke paar jaar – afhankelijk van de levensduur van de apparatuur en technologische ontwikkelingen op dit gebied – wat betekent dat het kan zijn dat er nieuwe apparatuur aanwezig is op het moment dat de concessie ten einde loopt. Om kosten te besparen zou een nieuwe concessiehouder eventueel de oude apparatuur van de vorige concessiehouder over kunnen nemen. Echter, bij een eventuele doorverkoop door de oude concessiehouder zal een hogere prijs gehanteerd worden dan markttechnisch gezien optimaal is, omdat zij de enige aanbieder is en dus een monopolie heeft. Naast de informatievoorziening door middel van informatieborden kan de automobilist op andere manieren geïnformeerd worden over vrije parkeerplekken door bijvoorbeeld de samenwerking aan te gaan met organisaties als TomTom. Hierover kunnen echter geen eisen gesteld worden door de overheid, omdat dit afhankelijk is van het parkeerbedrijf en haar netwerk.

De informatievoorziening in het 'concessiemodel'
- Eisen in het PvE met betrekking tot hoeveelheid informatie, manier van voorziening, locatie van informatieborden en kosten voor de concessiehouder. - Vernieuwing van apparatuur elke paar jaar: de nieuwe concessiehouder kan eventueel 'oude' maar <i>up-to-date</i> apparatuur overnemen van vorige concessiehouder.

Compensatie misgelopen inkomsten

Een goede communicatie is van groot belang om deze vorm van privatisering te laten slagen. Dat blijkt eens te meer wanneer wegwerkzaamheden noodzakelijk zijn of wanneer festiviteiten worden georganiseerd door de overheid. Wanneer het jaarlijkse gebeurtenissen betreft kan dit opgenomen worden in het PvE en daarmee in de bieding, maar wanneer het sporadisch voorkomt en niet voorzien is voordat de concessie aan wordt gegaan dienen er afspraken gemaakt te worden. Zo kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen dat het parkeerbedrijf elk jaar een bepaald aantal dagen per parkeerplaats inkomsten kan mislopen als gevolg van wegwerkzaamheden zonder dat hier

compensatie tegenover staat. Boven dit aantal dagen zal wel de overheid het parkeerbedrijven compenseren voor een bepaald percentage van de gemiddelde inkomsten. Bij onvoorziene festiviteiten dient de overheid in onderhandeling gaan met het parkeerbedrijf om per geval te bekijken wat de beste oplossing is voor beide partijen. Beide partijen zijn immers niet gebaat bij een vertroebelde relatie waardoor zij snel naar een effectieve en efficiënte oplossing zullen werken. Wanneer externe partijen (zoals evenementenbureaus of buurtverenigingen) festiviteiten willen organiseren waardoor het parkeerbedrijf inkomsten misloopt, zullen deze zelf in onderhandeling moeten treden met het parkeerbedrijf.

Eventuele compensatie in het ‘concessiemodel’
• Jaarlijkse gebeurtenissen worden in het PvE opgenomen, over onvoorziene festiviteiten dient de overheid in onderhandeling te gaan met het parkeerbedrijf. • Onvoorziene wegwerkzaamheden worden – na een aantal dagen zonder compensatie – wel vergoed tegen een bepaald percentage van de gemiddelde opbrengsten.

Net zoals bij het ‘verkoopmodel’ is ook bij invoering van dit model een overgangperiode nodig om zowel bestaande als nieuwe bedrijven de kans te geven zich optimaal voor te bereiden op de vernieuwde markt. Er zijn nu al een aantal private parkeerbedrijven (waarvan Q-Park en P1 de bekendste), maar ook nieuwe bedrijven of voormalig overheidsbedrijven moeten de kans krijgen zich voor te bereiden op een bieding. Omdat het de eerste aanbesteding betreft dient zorgvuldig afgewogen te worden welk bedrijf een concessie wordt gegund. Ervaren bedrijven zullen met een scherpere bieding kunnen komen, maar wanneer elke gemeente kiest voor een ervaren parkeerbedrijf worden nieuwe bedrijven direct uitgesloten waardoor deze opgeheven zullen worden. Goede sturing van een overkoepelende organisatie is dus met name bij de eerste ronde van groot belang om de markt ook in de toekomst goed verdeeld te houden. Het doel is namelijk om een aantal aanbieders over te houden die bij de tweede aanbestedingsronde (na de eerste termijn) een flinke concurrentiestrijd kunnen uitvechten.

5.3.2 “Hogere kwaliteit, meer kosten”

Net zoals bij het ‘verkoopmodel’ zijn de mogelijkheden bij het ‘concessiemodel’ aanzienlijk, waardoor niet elke keuze voorafgaand aan de discussiegroep is gemaakt. De details zullen worden ingevuld door de experts om vervolgens de resultaten te verwerken in het model en deze te toetsen aan de criteria om zodoende de gevolgen van het ‘concessiemodel’ te kunnen achterhalen. Doordat dezelfde criteria gebruikt worden, kunnen beide modellen met elkaar vergeleken worden. Een uitgebreid verslag van de discussiegroep is te vinden in bijlage III.

Verscherping model

Gedurende de uitleg van het ‘concessiemodel’ ontstond er in de focusgroep al discussie over een verkoop van parkeerplaatsen aan bewoners, bedrijven en invaliden, zoals dit reeds is besproken. In principe is een dergelijke verkoop niet noodzakelijk, omdat de overheid in dit model een grote mate van inspraak heeft en vergunningen voor deze doelgroepen kan afdwingen voor een periode die gelijk staat aan de concessie. Door deze verplichte afgifte van vergunningen worden bewoners, bedrijven en invaliden voorzien in hun behoefte naar eigen parkeerplekken terwijl de gemeente door middel van vergunningen in plaats van verkoop zeggenschap behoudt over deze parkeerplekken. Dit

is met name belangrijk wanneer de overheid aanpassingen wenst te doen aan de openbare ruimte (waaronder de parkeerplaatsen), doordat zij in dit geval eenvoudiger over kan gaan op ingrepen waar zij bij een verkoop overeenstemming dient te bereiken met de wettelijk eigenaar. Zodoende behoudt de overheid naast de openbare parkeerplaatsen voor bezoekers ook het *abusus* over de parkeerplaatsen die ter beschikking staan van vergunninghouders.

Vervolgens werd ingegaan op het eerste vraagstuk dat voorgelegd werd aan de discussiegroep; omtrent de ideale lengte van de concessie in dit model. De meest wenselijke lengte van de concessie is in de eerste plaats zeer sterk afhankelijk van de verwachtingen van de overheid ten aanzien van het parkeerdomein. Wanneer zij slechts het beheer over de parkeerplaatsen uit handen wil geven, terwijl zij zelf de ontwikkeling van bijvoorbeeld parkeergarages op zich neemt, kan een korte concessie van ongeveer zeven tot tien jaar (de gemiddelde levensduur van de parkeerapparatuur) voldoende zijn. Dit is voor de gemeente bovendien erg aantrekkelijk omdat zij een hoge mate van zeggenschap behoudt en kan ingrijpen wanneer niet de gewenste resultaten behaald worden. In dit scenario kunnen zij in een vroeg stadium een nieuwe concessie uitschrijven onder andere voorwaarden zodat het wel de gewenste resultaten oplevert. Concessies kunnen ook niet te kort zijn, omdat een aanbestedingsronde de gemeente erg veel geld en moeite kost. Als de gemeente het parkeerdomein in private handen legt en daarbij ook investeringen wil stimuleren, zullen langdurige concessies aangegaan moeten worden. Voor parkeerbedrijven is het belangrijk dat zij hun investeringen (zowel in goederen als in mensen) gegarandeerd kunnen terugverdienen en daartoe zal de looptijd van de concessie langer dan tien jaar moeten zijn. Bovendien is een langere concessie financieel aantrekkelijker: *“hoe langer de periode, hoe meer het oplevert voor de gemeente”* (discussiegroep: dhr. Bijvoet). Voor private partijen zal een concessie van dertig jaar het meest wenselijk zijn, terwijl gemeenten liever een concessie van ongeveer tien jaar zien. Uiteindelijk werd geconcludeerd dat een concessie van twintig jaar in een tien-plus-tien constructie (na tien jaar heeft de gemeente de bevoegdheid om de concessie zonder nieuwe aanbestedingsronde met tien jaar te verlengen) het meest wenselijk is voor dit model. Op deze manier behoudt de gemeente een grote mate van zeggenschap, worden bedrijven gestimuleerd om optimaal te presteren om voor de volle twintig jaar aan te mogen blijven en kunnen investeringen terugverdiend worden. Daarbij moeten wel vooraf afspraken gemaakt worden over een eventuele vergoeding voor gedane investeringen wanneer na tien jaar de concessie wordt verbroken.

Ook in dit model ligt de prijsvorming gecompliceerd, waardoor de noodzaak ontstond dit voor te leggen aan de discussiegroep. Daarin was men het er over eens dat enige vorm van regulering noodzakelijk is, enerzijds om een stukje beleidsvrijheid te behouden met betrekking tot autogebruik en intensiteit van autoverkeer en anderzijds omdat in dit model in principe geen sprake is van concurrentie waardoor een monopolie ontstaat. In Nederland vindt reeds samenwerking plaats tussen exploitanten en de gemeente, waar de gemeente de prijs bepaalt maar daarover in overleg treedt met de parkeerbedrijven. Op de manier komt men tot de beste resultaten. Er wordt ook een voorbeeld uit Frankrijk aangehaald waar de overheid een begintarief en de maximale stijging per jaar (van bijvoorbeeld de inflatie) vaststelt en alles wat daar bovenop komt wordt op *fifty-fifty* basis verdeeld. Zo kan het bedrijf het tarief berekenen waarmee zij optimale winst kunnen behalen. De conclusie van de discussiegroep is dat in dit model een dergelijke samenwerking aangegaan kan worden, waar de overheid in beginsel de prijs reguleert, maar daarover in nauw overleg treedt met de parkeerbedrijven, zodat beide partijen achter de prijs staan.

Mogelijke gevolgen 'concessiemodel'

Ook voor het aangescherpte 'concessiemodel' zijn gedurende de discussiegroep de verschillende criteria – efficiëntie en innovatie; prijs; kwaliteit en service; kosten en opbrengsten voor de overheid; invloed van de overheid – nagelopen om de effecten van een mogelijke invoering van het model te achterhalen. De resultaten van deze discussie zijn beknopt weergegeven in tabel 5.2.

Mogelijke gevolgen per criterium
Efficiëntie en innovatie: sterk stijgen. <i>De resultaten met betrekking tot efficiëntie en innovatie zullen vergelijkbaar zijn met die in het 'verkoopmodel'. Over het algemeen kunnen marktpartijen eenvoudiger investeren, waardoor zij proactief zijn op het gebied van innovatie waar de overheid meer reactief en langere besluitvormingsprocedures moet doorlopen. Het feit dat het om een concessie gaat tegenover een verkoop heeft weinig invloed op de drang tot investeren, omdat bedrijven willen/moeten presteren.</i>
Prijs: licht stijgen. <i>Doordat parkeerbedrijven gedane investeringen willen terugverdienen zal de prijs ten opzichte van de huidige situatie stijgen, maar de mate van deze stijging hangt af van de hardheid van de gemaakte afspraken. In dit model heeft de overheid echter veel invloed op de regulering van de prijs door de beperkte looptijd van de aanbesteding, waardoor deze minder hard zal stijgen dan in het 'verkoopmodel' het geval zal zijn.</i>
Kwaliteit en service: stijgen. <i>De prijs-kwaliteit verhouding "zal beter worden, anders kan men beter niet privatiseren" (discussiegroep: dhr. Beerten). Wanneer een voorbeeld wordt genomen aan het openbaar busvervoer blijkt dat de prijs vergelijkbaar zal zijn (lichte stijging), maar de kwaliteit enorm toeneemt, waardoor de verhouding verbetert. Dit komt onder meer door de scherpe eisen die de overheid kan stellen aan de markt: het is eenvoudiger eisen stellen dan zelf investeren en kwaliteit te leveren.</i>
Kosten voor de overheid: licht dalen. <i>Hoofdwarschijnlijk zullen de kosten voor de overheid licht dalen ten opzichte van de huidige situatie doordat zij de afschrijving en onderhoud onderbrengen in de markt. Daar staat tegenover dat er nog altijd kennis aanwezig moet zijn voor regulatie en aanbestedingsrondes.</i> Inkomsten voor de overheid: onzeker. <i>De hoogte van de inkomsten is sterk afhankelijk van de afspraken in het contract (bijvoorbeeld een gelijke verdeling van de inkomsten of een vast bedrag per jaar). In het 'concessiemodel' heeft de overheid daarentegen wel voor een langere periode de zekerheid van inkomsten in tegenstelling tot de eenmalige inkomsten in het 'verkoopmodel', waarop beleid gemaakt kan worden.</i>
Zeggenschap van de overheid: licht dalen. <i>De zeggenschap van de overheid zal in principe dalen ten opzichte van de huidige situatie, omdat zij toch een deel beleidsvrijheid verliest waar zij nu die vrijheid nog wel heeft. Er moeten langdurige afspraken worden gemaakt waar de overheid zich vervolgens ook aan dient te houden. Daar staat tegenover dat de overheid in dit model wel meer invloed heeft dan in het 'verkoopmodel' het geval is, door onder andere het programma van eisen en de tussentijdse evaluatiemomenten.</i>

Tabel 5.2: Mogelijke gevolgen van het 'concessiemodel'.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn in feite de laatste twee deelvragen van het onderzoek – welke modellen kunnen worden opgesteld om privatisering in het parkeerdomein te realiseren en welke effecten optreden bij elk van de modellen – behandeld. Een antwoord op de eerste deelvraag is, zoals reeds vermeld, gezocht door middel van het bestuderen van de theorie (omtrent eigendomsrechten en privatisering) en cases waarin privatisering reeds heeft plaatsgevonden. Daaruit bleek dat op verschillende manieren privatisering kan worden gerealiseerd. De opgestelde modellen zijn vervolgens voorgelegd aan een discussiegroep zodat getracht kon worden de effecten te achterhalen die mogelijk optreden wanneer de modellen geïmplementeerd zouden worden.

“Welke mogelijke privatiseringsmodellen kunnen worden opgesteld voor het parkeerdomein?”

Op deze vraag bestaat geen eenduidig antwoord, omdat de mogelijkheden waarop privatisering in het parkeerdomein gerealiseerd kan worden enorm zijn. Alle mogelijkheden zijn onder te verdelen binnen twee hoofdstromingen: *divestment* (verkoop) en *delegation* (aanbesteding). Om de volle breedte van de mogelijkheden uiteen te zetten is dan ook gekozen voor een beschrijving waarop verkoop plaats zou kunnen vinden (het ‘verkoopmodel’) en een waarop aanbesteding plaats zou kunnen vinden (het ‘concessiemodel’). Binnen deze modellen kunnen echter weer verschillende keuzes gemaakt worden, waardoor mogelijk andere effecten op zouden treden. In dit onderzoek is echter slechts één model per stroming uitgewerkt om de verschillen per stroming te accentueren.

Het ‘verkoopmodel’

Om de effecten van volledige verkoop (*divestment*) te kunnen achterhalen, is het ‘verkoopmodel’ opgesteld. In dit model worden het *fructus* en *abusus* van alle parkeerplaatsen verkocht aan private parkeerbedrijven waardoor concurrentie in het parkeerdomein kan plaatsvinden. Dit houdt in dat er concurrentie optreedt tussen parkeerbedrijven doordat er meerdere bedrijven actief zijn die allen moeten strijden om de parkeerder voor een van hun parkeerplaatsen te laten kiezen. De invulling van het ‘verkoopmodel’ is op hoofdlijnen per thema beschreven in tabel 5.3.

Vraagzijde	• Deel van het parkeerareaal particulier verkopen (<i>usus</i> en <i>abusus</i>) om te voldoen aan de vraag naar privé parkeerplaatsen. • Afdwingen van uitgifte van parkeervergunningen tegen betaling. • Incidenteel of voor korte tijd parkeren wordt per tijdsbestek betaald.
Aanbodzijde	• Concurrentie door verkoop per klein cluster (ongeveer 100 plekken). • Toevoeging en verwijdering staat in het bestemmingsplan.
Prijsvorming	• Prijsvorming door publiek-private samenwerking. • Prijs voor parkeervergunningen wordt bepaald door de overheid.
Betalingsmogelijkheden	• Vrijheid in betalingsmogelijkheden leidt tot samenwerking tussen parkeerbedrijven en organisaties als Yellowbrick: innovatie.
Handhaving	• Onafhankelijke handhavingsorganisaties die controleren in opdracht van parkeerbedrijven in ruil voor betaling per parkeerplaats.
Informatievoorziening	• Informatievoorziening door een onafhankelijke, publieke instantie tegen betaling van parkeerbedrijven.
Compensatie misgelopen inkomsten	• Vooraf afspraken maken over compensatie misgelopen inkomsten als gevolg van wegwerkzaamheden of georganiseerde festiviteiten.

Tabel 5.3: De invulling van het ‘verkoopmodel’.

Het 'concessiemodel'

Als tegenhanger van het 'verkoopmodel' is een model opgesteld waarin privatisering door middel van aanbesteding (*delegation*) wordt toegepast op het parkeerdomein. Dit houdt in dat slechts het recht om geld te verdienen, het *fructus*, wordt verschoven van de overheid naar de markt. Waar in het voorgaande model nog concurrentie in het parkeerdomein werd getracht te realiseren, wordt hier ingezet op concurrentie om het parkeerdomein. Dat wil zeggen: tijdens een openbare bieding kunnen parkeerbedrijven bieden op de concessie en het bedrijf met de beste bieding krijgt de concessie en daarmee het *fructus* over het openbaar parkeerdomein voor een bepaalde periode. Voorafgaand aan de aanbestedingsronde stelt de overheid een programma van eisen (PvE) op aan de hand van haar eigen beleid, waarin een aantal eisen staan waaraan een bieding minimaal moet voldoen. Daarnaast krijgen de bedrijven eigen invullingsruimte met betrekking tot maatregelen ter beperking van de overlast en inkomstenverdeling en daarop wordt de keuze voor een parkeerbedrijf gebaseerd. In de concessie worden bovendien een aantal evaluatiemomenten opgenomen, waarin de overheid en het bedrijf evalueren of beide partijen voldoen aan de gemaakte afspraken. Als dit niet het geval is kan besloten worden de concessie – al dan niet tegen betaling – te beëindigen. De verdere invulling van het 'concessiemodel' is op hoofdlijnen per thema beschreven in tabel 5.4.

Vraagzijde	• Verplichte afgifte van betaalde parkeervergunningen in het PvE voor bewoners, bedrijven en invaliden. • Incidenteel of voor korte tijd parkeren wordt per tijdsbestek betaald.
Aanbodzijde	• Concurrentie in de aanbestedingsronde om de concessie te krijgen. • Toevoeging en verwijdering zijn verantwoording van de overheid. • Eisen aan kwaliteit en onderhoud worden opgenomen in het PvE.
Prijsvorming	• Prijsvorming door samenwerking tussen overheid en bedrijf. • Prijs voor parkeervergunningen wordt bepaald door de overheid.
Betalingsmogelijkheden	• Vrijheid in betalingsmogelijkheden leidt tot samenwerking tussen parkeerbedrijven en organisaties als Yellowbrick: innovatie.
Handhaving	• Eigen verantwoordelijkheid.
Informatievoorziening	• Eisen in het PvE met betrekking tot hoeveelheid, kwaliteit en kosten. • Vernieuwing van apparatuur elke paar jaar (kan in PvE).
Compensatie misgelopen inkomsten	• Jaarlijkse gebeurtenissen worden in het PvE opgenomen, over onvoorziene festiviteiten en wegwerkzaamheden dient de overheid in onderhandeling te gaan met het parkeerbedrijf.

Tabel 5.4: De invulling van het 'concessiemodel'.

“Welke effecten treden mogelijk op bij elk van de modellen?”

Nadat de modellen op hoofdlijnen waren opgesteld aan de hand van de literatuur en de cases werden deze voorgelegd aan een discussiegroep om de effecten te achterhalen van de ingrepen in de modellen. De criteria waarop de modellen werden beoordeeld zijn voortgekomen uit de literatuur betreffende privatisering. : efficiëntie en innovatie, prijs, kwaliteit en service, kosten en inkomsten voor de overheid en invloed van de overheid. Vergelijking van de resultaten laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de modellen met name op het gebied van de prijs, de kosten en inkomsten voor de overheid en de zeggenschap van de overheid. Deze factoren hangen nauw met elkaar samen: door de grotere invloed van de overheid in het 'concessiemodel' kan zij de prijs minder hard laten stijgen, maar zullen de kosten ook minder hard dalen dan in het 'verkoopmodel'. De keuze voor

een van beide modellen is dan ook een afweging wat uiteindelijk zwaarder zal wegen in het besluit. Op het gebied van efficiëntie en innovatie in samenwerking met de kwaliteit treden nagenoeg dezelfde effecten op in beide modellen, doordat in beide gevallen sprake is van marktpartijen en deze kunnen over het algemeen makkelijker en sneller investeren in innovatie om de kwaliteit te bevorderen. De effecten van de modellen zijn per criteria weergegeven in tabel 5.5.

	‘Verkoopmodel’	‘Concessiemodel’
Efficiëntie en innovatie	Sterk stijgen	Sterk stijgen
Prijs	Sterk stijgen	Licht stijgen
Kwaliteit en service	Stijgen	Stijgen
Kosten overheid	Sterk dalen	Licht dalen
Inkomsten overheid	Sterk dalen	Onzeker
Zeggenschap overheid	Sterk dalen	Licht dalen

Tabel 5.5: Mogelijke effecten van het ‘verkoopmodel’ en het ‘concessiemodel’ per criteria.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de vraag: “welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten zouden kunnen optreden op bij elk van de modellen?” Hiertoe zijn achtereenvolgens een literatuurstudie, een experimenteel design en een gedachte-experiment uitgevoerd om een antwoord te kunnen formuleren. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat het onderzoek ook haar zwakheden kent waarop kritisch gereflecteerd dient te worden. Bovendien komen nog een aantal aanbevelingen ter sprake voor verder onderzoek naar dit thema en voor de praktijk.

6.1 Conclusies

In de Nederlandse samenleving heeft de auto een vooraanstaande rol en daarmee wordt ook het onderwerp ‘parkeren’ en belangrijk thema bij het maken van beleid voor de ruimtelijke ordening. Auto’s staan gemiddeld 23 uur per dag geparkeerd en dit gebeurt op verschillende plekken: bij huis, het werk, de supermarkt, de sportschool etcetera. In de huidige situatie wordt voor het grootste gedeelte door de overheid aan deze vraag naar parkeerplaatsen voldaan, zoals ook blijkt uit het percentage parkeerplaatsen dat in bezit is van de overheid: 98 procent. De kosten per parkeerplaats, bestaande uit onderhoud, exploitatie en maatschappelijke kosten, worden slechts voor een klein gedeelte terugverdiend aan betaald parkeren, waardoor per jaar tussen de €345 en €524 per parkeerplaats uit belastinggeld betaald moet worden (Van Dijken, 2002). Aangezien er in Nederland ongeveer 8,9 miljoen openbare parkeerplaatsen zijn, komt er een aanzienlijk bedrag voor rekening van de belastingbetaler, ongeacht of deze gebruik maakt van parkeren of niet. Privatisering van het parkeerdomein zou uitkomst kunnen bieden, doordat op deze manier direct door de gebruiker betaald zal worden voor een parkeerplek terwijl de overheid niet langer verantwoordelijk is voor de hoge onkostenpost. Er zijn echter verschillende manieren om privatisering te bewerkstelligen met andere uitkomsten als gevolg en daartoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten zouden kunnen optreden op bij elk van de modellen?

Om een duidelijk beeld te verkrijgen van dat deel van het parkeerdomein dat geprivatiseerd dient te worden en welke eigendomsrechten daarop van toepassing zijn en wat privatisering daadwerkelijk inhoudt en welke voorwaarden en criteria daartoe van toepassing (dienen te) zijn, zijn de eigendomsrechtentheorie en de theorie achter privatisering bestudeerd. Aan de basis van eerstgenoemde theorie liggen de drie rechten *usus* (het recht om te gebruiken), *fructus* (het recht om te verdienen) en *abusus* (het recht om te verkopen) die op een goed of op een dienst van toepassing zijn (Needham, 2006). Doordat op elk goed deze drie rechten van toepassing zijn is binnen een systeem (samenstelling van goederen) sprake van een bundeling van eigendomsrechten. In het parkeerdomein zijn verschillende goederen van belang (auto, aan- en afrijroutes, parkeerplaatsen), maar in dit onderzoek zal het gaan om het goed ‘parkeerplaatsen’, omdat deze in de huidige situatie in bezit zijn van (in 98 procent van de gevallen) of gereguleerd worden door de overheid. Bovendien is het beleid met betrekking tot parkeerplaatsen juist de aanleiding van dit onderzoek. Van de 8,9 miljoen openbare parkeerplaatsen zijn namelijk 7,2 miljoen parkeerplaatsen ongereguleerd (Van Dijken, 2002) waardoor het een *public of common pool good* is – afhankelijk van plaats en tijd – en

daar is sprake van rivaliteit zonder dat een goede manier van uitsluiting mogelijk is. Daardoor treedt congestie op. Oplossing kan, zoals gezegd, wellicht gevonden worden in privatisering en daartoe zal het *fructus* van parkeerplaatsen verplaatst dienen te worden van de overheid naar de markt, waardoor de verantwoordelijkheid van de overheid verlegd wordt naar de markt in het voldoen aan de wensen van de parkeerder. Op deze manier wordt de prijs afhankelijker van vraag en aanbod waardoor een deel van het probleem opgelost wordt door marktwerking. Om het experimenteel design van de modellen – het op experimentele basis opstellen van mogelijkheden voor de privatisering van het parkeerdomein – te vereenvoudigen is in de literatuur gezocht naar de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij privatisering en de criteria waarop privatisering beoordeeld kan worden. Enerzijds zijn er voorwaarden waar de overheid slechts beperkt invloed op kan uitoefenen, zoals een goed functionerend financieel systeem en vertrouwen in de overheid. Anderzijds is er ook een voorwaarde waar de overheid wel direct invloed op heeft, namelijk het realiseren en waarborgen van voldoende concurrentie. Efficiëntie en innovatie; prijs; kwaliteit en service; inkomsten en kosten voor de overheid en de zeggenschap voor de overheid zijn de meest gebruikte criteria ter beoordeling van privatisering. Deze voorwaarden en criteria worden bevestigd door de verschillende bestudeerde cases waar privatisering reeds heeft plaatsgevonden.

Met de opgedane kennis van de voorwaarden en criteria uit de literatuur en de cases is vervolgens getracht twee uiteenlopende modellen op te stellen voor elke manier van privatisering (*divestment* en *delegation*): het ‘verkoopmodel’ en het ‘concessiemodel’. Bij de invulling van deze modellen is gebruik gemaakt van de literatuur, de voorbeelden (cases) en deels van logische beredenering. Kanttekening bij deze modellen is dat het telkens slechts één invulling betreft, waar de mogelijkheden in werkelijkheid oneindig zijn.

Het ‘verkoopmodel’

Divestment houdt in dat een overheidsgoed of – dienst wordt verkocht aan private partijen om meer marktwerking te verkrijgen in het desbetreffende domein. Dit model draait dan ook om een volledige verkoop van het parkeerareaal aan verschillende parkeerbedrijven zodat concurrentie in het parkeerdomein kan optreden. Parkeerbedrijven moeten zich van elkaar onderscheiden om de parkeerder te verleiden voor een van hun parkeerplaatsen te kiezen in de zoektocht naar een parkeerplek. De eigendomsrechten *fructus* en *abusus* worden verkocht en daarmee ook een groot deel van de zeggenschap over het parkeerdomein. Vooraf kunnen door de overheid echter wel een aantal afspraken worden gemaakt met betrekking tot de verplichte afgifte van vergunningen voor bewoners, bedrijven en invaliden; de prijs en compensatie van misgelopen inkomsten. Bovendien dient de informatievoorziening richting de klant gereguleerd te worden door een publieke instantie, omdat het anders een chaos zou worden. De rest van dit model zal in principe vrij worden gelaten omdat naarmate het aantal restricties toeneemt ook de verkoopprijs voor de overheid zal dalen. Het voordeel van dit model – naast de inkomsten als gevolg van verkoop – is dat de kosten voor onderhoud en afschrijving worden ondergebracht op de markt, waardoor de overheid het belastinggeld elders kan besteden. Bovendien zal intensief worden geïnvesteerd in innovatie en kwaliteitsverbetering wat het parkeerdomein ten goede kan komen. De ‘*out-of-pocket*’ prijs voor de gebruiker van parkeerplaatsen zal weliswaar een sterke stijging doormaken, doordat er niet langer gebruik gemaakt kan worden van belastinggeld om parkeren te bekostigen, maar daar staat tegenover dat men in totaal (dus inclusief belasting) waarschijnlijk minder gaat betalen door de efficiëntere werkwijze van parkeerbedrijven ten opzichte van de overheid.

Het ‘concessiemodel’

Naast de volledige verkoop kan ook gekozen worden voor privatisering door aanbesteding (*delegation*). De overheid gaat in dit model een concessie aan met een parkeerbedrijf voor een periode van 20 jaar en gedurende deze periode heeft dit bedrijf het *fructus* over het parkeerdomein in handen. Omdat er in dit model sprake is van een monopolie dienen vooraf duidelijke afspraken gemaakt te worden. Een van deze afspraken is dat de concessie is opgedeeld in twee periodes van tien jaar, waardoor de overheid na de eerste periode een besluit kan nemen langer door te gaan onder dezelfde voorwaarden of de concessie tegen bepaalde kosten te verbreken als zij niet tevreden is met de ontwikkelingen. Daarnaast wordt voorafgaand aan de openbare bieding – waar parkeerbedrijven mogen bieden op de concessie om deze te bemachtigen – een programma van eisen (PvE) opgesteld aan de hand van het beleid van de overheid, met daarin zaken als het verplicht verstrekken van vergunningen, prijsafspraken, informatievoorziening en eventuele compensatie voor misgelopen inkomsten. De biedingen die voldoen aan het PvE worden in behandeling genomen en vergeleken op zaken als overlast beperkende maatregelen en inkomsten voor de overheid. In dit model vindt concurrentie om het parkeerdomein plaats: bedrijven proberen elkaar af te troeven gedurende de aanbestedingsronde door met een scherpe bieding te komen. Wanneer een bedrijf de concessie krijgt toegewezen wordt deze gestimuleerd optimaal te presteren door de evaluatie na tien jaar en deze *drive* zorgt er weer voor dat er maximaal wordt geïnvesteerd in het parkeerdomein wat de kwaliteit ten goede zal komen. Ten opzichte van het ‘verkoopmodel’ zullen de kosten hoger liggen (door aanbestedingsrondes en controle) en de inkomsten op korte termijn lager, maar daar staat tegenover dat de overheid een deel van haar zeggenschap behoudt. Dat heeft uiteindelijk ook weer haar doorwerking op de prijs die wel zal stijgen, maar minder hard dan in het ‘verkoopmodel’.

Terugkoppelend naar de aanleiding van het onderzoek – de hoge kosten voor de overheid om te voldoen aan de parkeervraag – kan geconcludeerd worden dat privatisering inderdaad een manier is om de kosten voor de overheid te drukken. In het ‘verkoopmodel’ worden de volledige inkomsten uit het parkeerdomein ondergebracht op de markt, maar daar staat tegenover dat vrijwel alle kosten ook niet langer voor rekening komen van de overheid. Wanneer de dagelijkse kosten voor het maken van beleid buiten beschouwing worden gelaten, zullen de inkomsten en kosten per saldo richting nul schuiven. Wanneer voor het ‘concessiemodel’ gekozen wordt zullen de kosten voor de overheid hoger zijn door de aanbestedingsrondes en de intensieve sturing van de overheid, maar daar staat tegenover dat zij ook op langere termijn inkomsten kan bijschrijven, afhankelijk van de afspraken die daarover gemaakt worden. Waar de overheid in de eerste plaats dus zeggenschap over het parkeerdomein verliest, zullen de kosten weldegelijk beperkt kunnen worden waardoor belastinggeld elders besteed zou kunnen worden. Bovendien wordt het parkeerdomein direct gefinancierd door diegenen die werkelijk gebruik maken van het goed parkeren en niet langer door de belastingbetaler.

6.2 Kritische reflectie

Met dit verkennende onderzoek is meer inzicht verkregen in de mogelijkheden voor wat betreft privatisering in het parkeerdomein en de mogelijke effecten van elk van deze invullingen. Het is echter van groot belang ook stil te staan bij de gebreken en onderbelichte aspecten van dit onderzoek. Gedurende de afsluiting van de discussiegroep werd de eerste kanttekening geplaatst bij dit onderzoek: het is namelijk geen uitgemaakt zaak dat privatisering voor positieve gevolgen zal zorgen binnen het parkeerdomein. In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag welke

manieren van privatisering er zijn voor het parkeerdomein en welke effecten deze hebben op de eerder geformuleerde criteria. Daarbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat privatisering oplossing zou kunnen bieden voor de problemen en wordt de discussie daarover vrijwel volledig buiten beschouwing gelaten, terwijl privatisering niet per definitie positieve gevolgen heeft. Uit de literatuur en de cases komen een aantal gevallen naar voren waarin privatisering positief uit heeft gepakt, maar ook een aantal waarin privatisering juist tot een verschuiving of zelfs verergering van het probleem heeft geleid. Het gevolg van deze limitatie is dat de conclusies die getrokken kunnen worden uit dit onderzoek slechts van toepassing kunnen zijn wanneer vooraf – na onderzoek en discussie – geconcludeerd kan worden dat privatisering daadwerkelijk oplossing kan bieden voor de vooraf geformuleerde problemen in het parkeerdomein.

De tweede beperking van dit onderzoek is dat de invulling van de beide manieren van privatisering – *divestment* en *delegation* – slechts een van vele mogelijkheden zijn. Mede door onderzoekstechnische redenen is ervoor gekozen van beide stromingen slechts één invulling uit te werken met als basis de theorie, de cases en eigen ingeving. Beperkend hierin is dat de invulling van beide manieren vele verschillende mogelijkheden kent waarvan er slechts één is uitgewerkt. Gedurende het experimenteel design zijn in de modellen op basis van de theorie en vooral de cases, maar in zekere zin ook eigen ingeving een aantal beslissingen genomen met betrekking tot de vraagzijde, de aanbodzijde en de prijs, maar ook op de gebieden handhaving, informatievoorziening en compensatie voor misgelopen inkomsten. Door deze eigen ingeving zal de invulling van het ‘verkoopmodel’ of het ‘concessiemodel’ door een ieder op een andere wijze gebeuren, waardoor nog altijd geen eenduidig beeld ontstaat van de mogelijkheden voor het parkeerdomein. Andere invullingen zou wellicht ook tot de mogelijkheden kunnen behoren, maar deze zijn niet bestudeerd in dit onderzoek en dat heeft ook zijn doorwerking gehad bij de beoordeling van de modellen. Bij de beoordeling van de modellen op de geformuleerde criteria is namelijk uitgegaan van de opgestelde modellen, waar een andere invulling weer een totaal andere blik had kunnen werpen op het model met andere effecten als gevolg dan de in dit onderzoek besproken effecten.

Daarop inhakend zijn er naast de inhoudelijke gebreken van het onderzoek ook kritische noten te plaatsen bij de gebruikte methoden. Ten eerste is het experimenteel design geen eenduidige methode om de twee beste modellen te achterhalen, omdat, naast de kennis uit literatuur en cases, veel gebruik wordt gemaakt van eigen ingeving van de onderzoeker. De beslissingen die daarbij genomen worden zijn niet allen gebaseerd op wetenschappelijke onderbouwing, maar ook op logische beredenering en achtergrondkennis. Elke onderzoeker zou een andere invulling kunnen geven aan de modellen en dat maakt het experimenteel vrij subjectief, waardoor de wetenschappelijke waarde van het onderzoek bediscussieerd zou kunnen worden. In principe geldt dit ook voor het gedachte-experiment door middel van een focusgroepsinterview. Aan de hand van de geformuleerde modellen worden conclusies getrokken waar de werkelijke effecten pas aan het licht zullen komen bij een werkelijk experiment of toepassing in de praktijk. Het draaide met name om meningen en inschattingen, waardoor de conclusies bediscussieerd kunnen worden. Bovendien is gedurende de discussiegroep slechts een beperkt aantal criteria en daarmee een beperkt aantal effecten besproken, terwijl er meer aspecten van belang zijn bij dergelijke ruimtelijke beslissingen. Wegens de beperkte tijd is in de groepsdiscussie het parkeren in de bredere context onderbelicht gebleven: wat een privaat parkeerdomein zou betekenen voor de ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld niet volledig behandeld, terwijl dit bij de besluitvorming een belangrijke graadmeter is.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Aanbevelingen voor de praktijk

Ondanks de beperkingen kan geconcludeerd worden dat het onderzoek een verhelderende blik heeft geworpen op de mogelijkheden om de kosten voor parkeren voor de overheid te beperken door het parkeerdomein te privatiseren. Nadat de modellen en de effecten die mogelijk optreden wanneer de modellen tot uitvoer worden gebracht waren besproken, ging de discussiegroep in op de meest ideale manier van privatisering. Doordat deskundigen met verschillende achtergronden waren vertegenwoordigd in de discussiegroep kan hieruit een globale aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd worden. Als, na diepgaander onderzoek, blijkt dat privatisering van het parkeerdomein werkelijk doorgang zou moeten vinden om de kosten van het parkeerdomein voor de overheid te beperken en deze rechtstreeks bij de consument te leggen, is het voor alle partijen beter als gekozen wordt voor het concessiemodel met relatief korte concessies van maximaal twintig jaar. Op die manier heeft de overheid nog enige mate van zeggenschap doordat zij zelf de voorwaarden en eisen kan opstellen en daarmee haar eigen beleid (deels) kan doorvoeren, terwijl daarnaast het parkeerbedrijf maximaal gemotiveerd wordt om prestaties te leveren om de concessie te behouden. Door de mogelijkheid van de overheid om in te grijpen en de prestatiedrang van parkeeraanbieders zullen de effecten voor consumenten vrij positief zijn met een moderner parkeersysteem dat beter inspeelt op de wensen van de consument. De keuze voor het ‘concessiemodel’ was unaniem onder de deelnemers van de discussie, mede omdat een volledige verkoop van de eigendomsrechten van openbare ruimte voor de overheid zeer gevoelig ligt.

6.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Om daadwerkelijk scherpere aanbevelingen te kunnen doen voor het beleid dat gevoerd dient te worden ten aanzien van het parkeerdomein, zal meer onderzoek gedaan moeten worden naar de werkelijke effecten van privatisering van parkeerplaatsen voor de ruimtelijke ordening. Zoals reeds in de kritische reflectie besproken, ligt in dit onderzoek de focus op het verkennen van de mogelijkheden voor privatisering van het parkeerdomein en wordt de discussie over privatisering deels onbelicht gelaten. Echter, voordat privatisering op welke manier dan ook realiteit kan worden, dient een dieper onderzoek gedaan te worden naar de mogelijke effecten van privatisering van het parkeerdomein in zijn algemeenheid en de wenselijkheid hiervan. Het onderzoek toont aan dat privatisering weldegelijk positief kan uitpakken, enerzijds voor de overheidsfinanciën en anderzijds doordat gebruikers gaan betalen voor het goed in plaats van de belastingbetaler. Dat geeft aan dat er kansen liggen die op dit moment onbenut worden gelaten. Het is dan ook merkwaardig te noemen dat er geen eenduidige studies naar het thema privatisering in het parkeerdomein aanwezig zijn en uit dit onderzoek volgt dan ook de aanbeveling dat verder onderzoek gedaan kan worden naar bijvoorbeeld de kostenbeperkende werking van privatisering en de effecten voor de ruimtelijke ordening bij privatisering.

Naast de aanbevelingen ten aanzien van de inhoud van het onderzoek, komt uit dit onderzoek nog een aanbeveling naar voren ten aanzien van de methodologie. Een van de doelen ten aanzien van de wetenschap voorafgaand aan het onderzoek was het systematisch verkennen van de toepasbaarheid van modellen en denkbeelden op het gebied van marktwerking en privatisering in het parkeerdomein. Door het opstellen van modellen, waarin ingrepen uitgebreid worden besproken

en uiteengelegd, is een sterk vereenvoudigd, doch duidelijk beeld geschapen van de mogelijkheden van privatisering in het parkeerdomein, waardoor ook de mogelijke effecten van ingrepen achterhaald konden worden. Zonder deze beeldvorming is het simpelweg een stuk lastiger de effecten juist in te schatten, waardoor wellicht verkeerde conclusies getrokken worden. Bij andere ruimtelijke vraagstukken in de toekomst kan de toepassing van modellen en denkbeelden wellicht nieuwe en heldere inzichten verstrekken. Met name bij ruimtelijke vraagstukken als deze, is het experimenteren met ingrepen een zeer kostbare en moeilijke aangelegenheid en daarvoor kunnen modellen of denkbeelden een prima alternatief zijn. De resultaten zijn niet exact hetzelfde als wanneer bepaalde ingrepen in de praktijk worden toegepast, maar wanneer een breed scala aan expertise wordt ingezet om na te denken over de denkbeelden zal een goed beeld ontstaan van de mogelijke gevolgen van bepaalde ingrepen. Na deze eerste stap kan men alsnog overgaan op een werkelijk experiment als de resultaten gewenst zijn.

Literatuurlijst

Artikelen, boeken en beleidsdocumenten

- Appelman, F.A., Hendriks, D., Kort, M., Mark, R.C. van der & Snel, J.H. (2004). *Evaluatie aanbesteding OV-concessies*. Utrecht.
- Arias, L.M. (2009). *Analytic narratives*.
- Atlantic Cities. *Is there a smart way to privatize parking?* Berg, N.; 13-03-2012.
- Baarspul, H. (2007). *Privatisering in de elektriciteitssector*. Universiteit Twente, bachelorthesis
- Binnenlands Bestuur. *Gemeenten maken zich op voor extra bezuinigingen*. Bekkers, H.; 12-04-2013.
- Bortolotti, B., Fantini, M. & Siniscalco, D. (2001). *Privatisation: politics, institutions and financial markets*. Emerging Markets Review 2.
- Bortolotti, B., Fantini, M. & Siniscalco, D. (2003). *Privatisation around the world: evidence from panel data*. Journal of Public Economics 88.
- Boycko, M., Shefler, A. & Vishny, R.W. (1996). *A theory of privatisation*. The Economic Journal 106.
- Capital. *City Hall moves toward privatizing parking-meter operations, but says it won't be like Chicago*. Rubinstein, D.; 11-06-2012.
- Chicago Sun-times. *Chicago parking meter company wants more money; mayor balks*. Mihalopoulos, D. & Fusco, C.; 04-05-2012.
- Dijken, K. van. (2002). *Parkeren in Nederland*. IOO bv: Economisch onderzoek voor publieke sector.
- Driessen, Y. (2002). *Gedachte-experimenten*. Utrecht, doctoraalscriptie.
- Eerste Kamer der Staten Generaal. (2012). *Verbinding verbroken?* SDU Uitgevers, Den Haag.
- Errunza, V.R. & Mazumdar, S.C. (2000). *Privatization: a theoretical framework*. Journal of International Financial Markets, Institutions and Money 11.
- Gemeente Groningen. (2009). *Parkeren in de stad; duurzaam bereikbaar*.
- Gemeente Utrecht. (2013). *Nota stallen en parkeren*.
- Geuting, E. (2011). *Marktstructureren als ruimtelijke ordeningsinstrument*. Samenvatting. Ipskamp Drukkers, Enschede.
- Gordon, R. (2011). *Parking: S.F. releases details on flexible pricing*. SFGate, San Francisco (USA).
- Harms, L., Jorritsma, P., Hoen, A. 't & Riet, O. van de. (2011). *Blik op de personenmobiliteit*. Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Indianapolis Business Journal. *City vendor may get \$1.2 billion from parking-privatization deal*. Schouten, C.; 28-08-2010.
- Janssen, B.S. (2009). *Opportunisme op het spoor*. Universiteit Twente, masterthesis.
- Kerkhof, J.C. van de. (2011). *Park & bike*. Radboud Universiteit Nijmegen, masterthesis.
- Krabben, E. van der. (2007). *A property rights approach to externality problems: planning based on compensation rules*. Urban Studies 46.
- Kroes, A.H. (2007). *Sneller herstructureren*. Universiteit Twente, masterthesis.
- Kumar, R. (2005). *Research methodology*. Sage Publications, London (UK).

- Luipen, B. van, Stienstra, S. & Bongarts, J. (2008). *Parkeerbeleid op middellange termijn*. Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.
- Marx, A. (2005). *Systematisch comparatief case onderzoek en evaluatieonderzoek*. Tijdschrift voor sociologie.
- Matsoukis, E.C. (1995). *Privatization of parking management in Greece*. Transport Policy 2.
- Meer, M. van der, Schaapman, M. & Aerts, M. (2007). *Marktwerving en arbeidsvoorwaarden*. AIAS Working Paper 07-63.
- Metro. *Gouden handel in parkeerplaatsen*. Viering, P.; 07-02-2011.
- Metro. *Gemeenten boeren goed door parkeerinkomsten*. ANP; 07-11-2012.
- Mierlo, J.G.A. van. (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerving en privatisering*. Faculteit der economische wetenschappen en bedrijfskunde. Universiteit Maastricht.
- Miller, A.N. (1995). *British privatization: evaluating the results*. The Columbia Journal of World Business 30.
- Minnpost. *What happened when Chicago privatized its parking system?* Dornfeld, S.; 19-12-2011.
- Molnár, H. (2004). *Woon-werkverkeer*. Sociaal-economische trends, 4^e kwartaal 2004, Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics*. Routledge, Londen (UK).
- Newbery, D.M. (1997). *Privatisation and liberalisation of network utilities*. European Economic Review 41.
- New York Times. *Company piles up profits from parking meter deal*. Mihalopoulos, D.; 19-11-2009.
- P1 (2008). *De toekomst van parkeren*. Den Haag. Auteurs: Kruidenberg, M. & Curfs, M.
- P1 (2009). *Parkeren en vastgoed*. Den Haag. Auteurs: Kruidenberg, M. & Curfs, M.
- Qian, Z., Xiao, F. & Zhang, H.M. (2011). *The economics of parking provision for the morning commute*. Transportation Research 45.
- Reformatorisch Dagblad. *Bank blijft karig met kredietverlening*. Door: Rooij, A.A.C. de; 19-02-2013.
- Rye, T. & Ison, S. (2006). *Parking*. Transport Policy 13.
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. (2007). *Regionaal verkeers- en vervoersplan 2006-2015*. Auteurs: Jong, B. de & Lax, J.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J.P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Vijfde editie. Pearson Education, Amsterdam.
- Savas, E.S. (2005). *Privatization and public-private partnerships*. CQ Press, Washington DC (USA).
- Schmidtchen, D., Koboldt, C., Helstroffer, J., Will, B., Haas, G. & Witte, S. (2009). *Transport, welfare and externalities*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) en Northampton (USA).
- Schneijderberg, J. W., Martens, C.J.C.M. & Talens, H. (2012). *Een andere kijk op parkeren*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoers-planologisch Speurwerk.
- Schuur, J., Janssen, L., Klaver, S., Pieterse, N. & Snellen, D. (2007). *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag; Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.
- Sheshinski, E. & López-Calva, L.F. (2003). *Privatization and its benefits: theory and evidence*. CESifo Economic Studies 49.

- Shoup, D.C. (1999). *The trouble with minimum parking requirements*. Transportation Research 33.
- Shoup, D.C. (2004). *The ideal source of local public revenue*. Regional Science & Urban Economics 34.
- Shoup, D.C. (2005). *The high cost of free parking*. APA Planners Press, Chicago (USA).
- Shoup, D.C. (2006). *Cruising for parking*. Transport Policy 13.
- Shyr, O. & Wu, K.C. (2010). *An assessment of parking fare rate deregulation*. Urban Studies 48.
- Sorensen, R.A. (1992). *Thought experiments*. Oxford University Press, New York (USA).
- Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2010). *Fietsvisie stadsregio Arnhem Nijmegen*. XXL Press, Nijmegen.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Stienstra, S. (2011). *Nederlands parkeerbeleid in Europees perspectief*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.
- Thompson, D.J. (1987). *Privatisation in the U.K.* European Economic Review 31.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2011). *Taxatiewijzer parkeren*.
- Volkskrant. *Verkoop levert Staat 5,1 tot 7,7 miljard op: korting particulieren bij tweede tranche KPN*. Onze verslaggever; 27-09-1995.
- Waarden, F. van. (2012). *Privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang?* Universiteit Utrecht.
- Wall Street Journal. *Chicago bank on private parking*. Martin, T.W.; 03-12-2008.
- Webster, C. & Lai, L.W.C. (2003). *Property rights, planning and markets*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) en Northampton (USA).
- Weerd, R. van der. (2007). *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling*. Universiteit Twente, masterthesis.
- Williamson, J. (2004). *The Washington consensus as policy prescription for development*. Lecture for the World Bank; 13-01-2004.
- Z24. (2013). *Staatsschuld: elke seconde 666 euro hoger*. Door: Bouman, M.; 15-04-2013.
- Zhang, X., Yang, H. & Huang, H.J. (2011). *Improving travel efficiency by parking permit distribution and trading*. Transportation Research 45.

Websites en social media

- CBS Statline. *Motorvoertuigen; aantal voertuigen en autodichtheid*.
Opgeroepen op 22-03-2012: <http://statline.cbs.nl>.
- DTV Consultants. *Parkeren, je moet er wel bij stilstaan*.
Opgeroepen op 12-12-2012: <http://www.dtvconsultants.nl>.
- Juridisch woordenboek. *Privatisering*.
Opgeroepen op 11-04-2013: <http://jw.juridischwoordenboek.com>
- Kadaster. (2012). *Stedelijke herverkaveling*.
Opgeroepen op 29-05-2013: <http://www.kadaster.nl>
- Park-line. *Dubbel parkeren grootste parkeerergernis*.
Opgeroepen op 09-04-2013: <http://www.autokopen.nl>.
- Rijksoverheid. *Nederlandse Staat nationaliseert SNS Reaal*.
Opgeroepen op 31-07-2013: <http://www.rijksoverheid.nl>.

Verkeerskunde. (2011). *Gratis parkeren bestaat niet*.

Opgeroepen op 12-12-2012: <http://www.verkeerskunde.nl>.

Blog: Game to 100

Two crummy models for Sacramento parking deal.

Geschreven door Clegg, P.; 08-02-2012.

Blog: My Parking Sign

Private parking meters: lessons from Chicago.

Geschreven door Lumm, C.; 28-02-2013.

College

Martens, K. (2011). *Provision of infrastructure*.

College Martorderening en Ruimtelijke Ontwikkeling: 22-12-2011.

Bijlagen

Bijlage I: Draaiboek groepsdiscussie

Bijlage II: Presentatie groepsdiscussie

Bijlage III: Verslag groepsdiscussie

Bijlage I

Draaiboek groepsdiscussie

23 augustus 2013; 10.00 – 12.00 uur

Radboud Universiteit Nijmegen

Vergaderzaal 1.41 (Thomas van Aquinostraat 3)

Vooraf te regelen

14-08: Koffie, thee en water

Lokaal

21-08: Flip-over

Sander instructiemailtje (schrijfblok of laptop)

Boodschappen doen (2 koeken p.p., flesje wijn p.p.)

23-08: Laptop (wellicht extra laptop voor notuleren)

2 audiorecorders

Deelnemers

Groep 1:

Dhr. Adrie Bijvoet (P1)

Dhr. Jeroen Quee (Grontmij)

Dhr. Henk Beerten (Nijmegen)

Dhr. Peter van der Waerden (TU/e)

Groep 2:

Dhr. Peter Martens (Q-Park)

Dhr. Ed van Savooyen (Spark)

Dhr. Hans van Raak (Rotterdam)

Dhr. Karel Martens (RU)

Dagindeling

08.20: Vertrekken thuis

08.30: Sander ophalen en instrueren

09.15: Audiorecorders ophalen, klaarzetten beamer, tafels in twee groepen

09.40: Testen van audiorecorders en programma doorlopen met Sander

09.45: Binnenloop

10.00: Voorstelronde

10.10: Introductiepraatje

10.20: Bediscussiëren 'verkoopmodel'

10.20: Presenteren 'verkoopmodel'

10.25: Invulling details (twee groepen)

10.40: Samenvatting bevindingen (centraal)

10.50: Mogelijk optredende effecten (centraal)

11.05: Pauze

11.15: Bediscussiëren 'concessiemodel'

11.15: Presenteren 'concessiemodel'

11.20: Invulling details (twee groepen)

11.35: Samenvatting bevindingen (centraal)

11.45: Mogelijk optredende effecten (centraal)

12.00: Afsluiten discussie

Bijlage II

Presentatie groepsdiscussie

23-08-2013

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

Groepsdiscussie ten behoeve van het onderzoek 'privatisering in het parkeerdomein'



23-08-2013

Erik Schoone

- Masterstudent Planologie (RU Nijmegen)
- Specialisatie: mobiliteit, transport en infrastructuur
- Masterthesis: 'Privatisering in het parkeerdomein'
 - *Verkennde studie naar de toepasbaarheid van denkbeelden op het gebied van privatisering en marktwerking in het parkeerdomein*

Sander Verhofstad (notulist)

- Recent afgestudeerd in Bedrijfsmanagement MKB

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 1

23-08-2013

Programma

- 10.00: Opening en korte voorstelronde
- 10.15: Introductiepraatje
- 10.25: Bediscussiëren model I
- 11.05: Pauze
- 11.15: Bediscussiëren model II
- 11.55: Laatste reactie en afsluiten discussie

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 3

23-08-2013

Introductie

- Probleemstelling
- Het onderzoek
- Theoretisch kader
- Privatiseringscases

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 4

23-08-2013

Probleemstelling

Redenatie

- Overvraag doordat overheid prijzen om politieke redenen laag houdt
- Volle parkeerplekken leiden tot *cruising for parking* → congestie

Toekomstverwachting

- CBS, 2012: 7,8 miljoen auto's in Nederland
- In 2040: tussen de 10,5 en 12 miljoen auto's (KiM, 2011; RPB, 2007)
 - Verdubbeling van de ruimtevraag aan parkeerplaatsen

Gevolgen van huidige structuur

- Nu al congestie terwijl vraag alleen maar toeneemt
- Openbaar parkeren kost de overheid veel geld (in 2000: 4 miljard euro), waarvan slechts een klein deel wordt terugverdiend aan parkeergeelden
- Probleem: vrij parkeren
 - Kost veel geld en stimuleert autogebruik

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 5

23-08-2013

Het onderzoek

Kansen

- Oplossing voor het tekort aan parkeerplaatsen: meer marktwerking
 - Kan bereikt worden door middel van privatisering
- Privatisering kan tevens zorgen voor:
 - Inkomsten op korte termijn en besparing op lange termijn
 - Gebruikers betalen voor parkeren, niet de gemeenschap

Onderzoeksdoel en -vraag

- Het systematisch verkennen van de toepasbaarheid van denkbeelden en modellen op het gebied van privatisering in het parkeerdomein
- Welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten treden op bij elk van de modellen?

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 6

23-08-2013

Theoretisch kader - I

Eigendomsrechten

- Drie typen rechten op goederen/diensten: gebruiksrecht (*usus*), recht om geld te verdienen (*fructus*) en verkooprecht (*abusus*)
- Geen (of niet goed) uitsluitingsmechanisme terwijl er wel veel vraag is → veel rivaliteit, waardoor congestie optreedt
- In het huidige parkeerdomein:
 - het *usus*: automobilist
 - het *abusus*: gemeenten (98% van totaal parkeerareaal) of parkeerbedrijven
 - het *fructus*: hoofdzakelijk gemeenten en in beperkte mate parkeerbedrijven

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein 7

23-08-2013

Theoretisch kader - II

Privatisering: verschuiving van *fructus* van overheid naar private partijen
"...is the act of reducing the role of government or increasing the role of the private institutions of society in satisfying people's needs..." (Savas, 2005)

- Doelen: efficiëntie, winstgevendheid, toename investeringen, goede dienstverlening en uiteraard inkomsten voor de overheid
- Voorwaarden:
 - Goede gezonde concurrentie met overheid gerelateerd controleorgaan
 - Vertrouwen in de overheid
 - Goed functionerend financieel systeem (voldaan)
 - Overheidsschuld (voldaan)
- Criteria
- Manieren: *divestment* (verkoop), *delegation* (aانبesteding) en *displacement* (verschuiving)

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

8

23-08-2013

Privatiseringscases - I

Chicago (VS)

- Chicago Parking Meters LLC betaalde de stad \$1,15 miljard om voor een periode van 75 jaar alle parkeerinkomsten te mogen genereren
 - Redenen: geen geld voor modernisering en herstructurering en begroting op orde zonder hulp van federale overheid
- Kritiek: slechts één aanbieder, weinig zeggenschap voor de overheid en de overheid had meer geld kunnen verdienen op langere termijn

Indianapolis (VS)

- Affiliated Computer Services betaalde \$20 miljoen *up-front* en elk jaar een bepaald percentage van de winst voor 50 jaar
 - Redenen: geen geld voor modernisering parkeermeters en renovatie van straten en voetpaden
- Verbetering: percentage winst, evaluatiemomenten, lokaal parkeerbedrijf

Ook Sacramento en New York overwegen privatisering

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

9

23-08-2013

Privatiseringscases - II

Patras (Griekenland)

- Setex Hellas Ltd. krijgt na open bieder het *fructus* voor zeven jaar
 - Drie doelen: parkeerplaats voor bewoners centrum, parkeerplaatsen voor bezoekers (hoe langer ze blijven, hoe groter de loopafstand) en parkeren voor werknemers op geschikte parkeerplaatsen buiten centrum
- Duidelijke afspraken in concessie: zelf zorgen voor handhaving, inkomsten worden (op €15 per parkeerplaats na) 50/50 verdeeld en het bedrijf onderzoek de aanleg van eventuele parkeergarages en doet een voorstel
- Flinke verbetering volgens bevolking

Overige cases

- Openbaar bus- en treinvervoer in Nederland
 - Privatisering door middel van concessies (*delegation*)
- Energie sector en telecom sector
 - Privatisering door middel van verkoop (*divestment*)

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

10

23-08-2013

Interactieve deel

- Opzet van de discussie
- Het verkoopmodel
- Het concessiemodel

11

23-08-2013

Opzet van de discussie

- | | |
|--|-----------------|
| 1. Het verkoopmodel bespreken | Presentatie (5) |
| 2. Openstaande details invullen | In groepen (15) |
| 3. Groepsconclusies bespreken en omzetten in totaalconclusie | Centraal (10) |
| 4. Effecten verkoopmodel bespreken | Centraal (15) |
| Pauze | |
| 5. Het concessiemodel bespreken | Presentatie (5) |
| 6. Openstaande details invullen | In groepen (15) |
| 7. Groepsconclusies bespreken en omzetten in totaalconclusie | Centraal (10) |
| 8. Effecten concessiemodel bespreken | Centraal (15) |

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

12

23-08-2013

Het verkoopmodel - I

- Volledige privatisering (*divestment*): concurrentie in het parkeerdomein door verkoop parkeerplaatsen aan parkeerbedrijven (*fructus* en *abusus*)
- Marktwerking met meerdere aanbieders die door middel van concurrentie automobilisten proberen te trekken

Vraagzijde

- Vraag naar privé plaatsen: *usus* en *abusus* van een deel van het parkeerareal verkopen aan bewoners en bedrijven (niet openbaar)
- Afgifte van vergunningen voor bewoners, bedrijven en invaliden afdwingen en normen opstellen voor openbare invalideplaatsen
- Overige parkeerplaatsen zullen (vrijwel allemaal) betaald worden

Aanbodzijde

- Drie opties concurrentie: elke parkeerplek een andere aanbieder, elk deel/zijde van de straat een andere aanbieder of elke straat een andere aanbieder
- Permanente toevoeging of verwijdering in bestemmingsplan: toevoeging door parkeerbedrijven, verwijdering door gemeente na uitkopen

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

13

23-08-2013

Het verkoopmodel - II

Prijsvorming

- Drie mogelijkheden: vrije prijsvorming op basis van marktwerking, door de overheid vastgestelde/gereguleerde prijzen of combinatie (per gebied)
- Prijzen voor vergunningen worden bepaald door de overheid

Betalingsmogelijkheden

- Vrijheid in betalingsmogelijkheden leidt tot samenwerkingen en innovaties

Handhaving

- Onafhankelijke handhavingsorganisaties controleren voor parkeerbedrijven

Informatievoorziening

- Tegen betaling door onafhankelijke, publieke instantie (overzichtelijker en veilig)

Compensatie misgelopen inkomsten

- Vooraf afspraken maken over wegwerkzaamheden of festiviteiten: bepaald aantal dagen per jaar zonder compensatie, daarboven percentage van inkomsten

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

14

23-08-2013

Het verkoopmodel - III

Verdere invulling

- Hoe kan concurrentie gerealiseerd worden in dit model?
 - Parkeerplaatsen verkopen per parkeerplaats
 - Parkeerplaatsen verkopen per straatzijde of (klein) deel van de straat
 - Parkeerplaatsen verkopen per straat
- Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?
 - Vrije prijsvorming op basis van marktwerking met concurrentie
 - Door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen (minder hoge verkoopprijs)
 - Combinatie: per gebied bekijken of prijzen vastgesteld moeten worden of dat vrije prijsvorming mogelijk is (lage vraag dus lage prijzen)

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

15

23-08-2013

Het verkoopmodel - IV

Effecten

- Efficiëntie en innovatie
- Prijs
- Kwaliteit en service
- Inkomsten en kosten voor de overheid
- Zeggenschap voor de overheid

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

16

23-08-2013



17

23-08-2013

Het concessiemodel - I

- Aanbesteding (*delegation*): concurrentie om het parkeerdomein door concessies aan te gaan met één private partij (*fructus*)
- Concurrentie tijdens de aanbestedingsronde:
 - Overheid stelt op basis van het eigen beleid een programma van eisen (PvE) op en beslist op basis van vrije invulling welke partij zij de concessie gunt
- In concessie zijn evaluatiemomenten opgenomen om de paar jaar

Vraagzijde

- Vraag naar privé plaatsen: *usus* en *abusus* van een deel van het parkeerareaal verkopen aan bewoners en bedrijven (niet openbaar)
- Afgifte van vergunningen voor bewoners, bedrijven en invaliden en normen voor openbare invalideplaatsen opnemen in PvE
- Overige parkeerplaatsen zullen (vrijwel allemaal) betaald worden

Aanbodzijde

- Concurrentie om het parkeerdomein dus slechts één aanbieder
- Permanente toevoeging of verwijdering zijn verantwoordelijkheid van overheid: zij heeft het *abusus* en wil dit behouden voor volgende concessies
- Eisen aan kwaliteit kunnen worden opgenomen in het PvE

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

18

23-08-2013

Het concessiemodel - II

Prijsvorming

- Combinatie vrije prijsvorming en bepaalde prijzen, drie mogelijkheden: per gebied bekijken, toelaten vrije prijsvorming binnen bepaalde minima en maxima of onderscheid maken per deel van de week (midweek of weekend)
- Prijzen voor vergunningen worden bepaald door de overheid

Betalingsmogelijkheden

- Vrijheid in betalingsmogelijkheden leidt tot samenwerkingen en innovaties
- Eventueel een eis in het PvE

Handhaving

- Eigen verantwoordelijkheid: door parkeerbedrijf zelf of uitbesteden

Informatievoorziening

- Eisen in het PvE over hoeveelheid, locatie, wijze en eventuele vernieuwing

Compensatie misgelopen inkomsten

- Jaarlijkse gelegenheden in PvE; onvoorziene gelegenheden (wegwerkzaamheden of festiviteiten) worden gecompenseerd naar vooraf gemaakte afspraken

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

19

23-08-2013

Het concessiemodel - III

Verdere invulling

- *Wat is een geschikte lengte voor concessies in het parkeerdomein?*
 - Korte concessie: veel invloed van de overheid en snellere omloopsnelheid waardoor er meer druk is om te presteren (om herkozen te worden)
 - Lange concessie: kost minder geld (transactiekosten voor aanbestedingsrondes) en meer motivatie om te investeren → aanpassen aan levensduur apparatuur Nederlandse OV: maximaal 10 jaar
- *Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?*
 - Per gebied vrije prijsvorming of gestelde prijzen
 - Vrije prijsvorming binnen vastgestelde maxima en minima
 - Gestelde prijzen of vrije prijsvorming (binnen bepaalde waarden) verschillend per dag of deel van de week (midweek of weekend)

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

20

23-08-2013

Het concessiemodel - IV

Effecten

- Efficiëntie en innovatie
- Prijs
- Kwaliteit en service
- Inkomsten en kosten voor de overheid
- Zeggenschap voor de overheid

Mogelijke effecten van privatisering in het parkeerdomein

21

23-08-2013

Laatste opmerkingen

22

23-08-2013

Afsluiting

BEDANKT !

23

Bijlage III

Verslag groepsdiscussie

Sessieverslag

23 augustus 2013; 10.00 – 12.00 uur

Radboud Universiteit Nijmegen

Vergaderzaal 1.41 (TvA 3)



Erik Schoone

Masterthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Inleiding

Ten behoeve van de masterthesis 'Privatisering in het parkeerdomein' – waarin een verkennend onderzoek wordt uitgevoerd naar de toepasbaarheid van modellen en denkbeelden op het gebied van privatisering en marktwerking in het parkeerdomein – is een groepsdiscussie georganiseerd waaraan verscheidene deskundigen uit het parkeerdomein hebben deelgenomen. In dit verslag worden de resultaten uit deze discussie beschreven en uiteengezet, waarna er in de masterthesis conclusies uit getrokken zullen worden.

Parkeren in Nederland is in beginsel goed georganiseerd, maar het kost de overheid erg veel geld om in parkeerplaatsen (voor met name vrij parkeren) te voorzien. Het is daarom zaak continu onderzoek te blijven doen naar mogelijke verbeteringen en daar ligt ook de focus van dit onderzoek. Een manier om geld te genereren is een privatisering van het parkeerdomein, maar er zijn verschillende manieren waarop dit kan gebeuren. Daartoe is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Welke mogelijke modellen bestaan er voor de privatisering van het parkeerdomein en welke effecten treden op bij elk van de modellen?

Het opstellen van deze modellen is op hypothetische basis gebeurd met slechts achtergrond uit het theoretisch kader (waarin de eigendomsrechtentheorie en de theorie over privatisering bestudeerd zijn) en uit privatiseringscases (waar privatisering reeds in praktijk heeft plaatsgevonden). Twee uiteenlopende modellen zijn opgesteld om vervolgens te trachten om de effecten van elk van de modellen te achterhalen, zodat deze tegen elkaar afgezet kunnen worden. Om de modellen tot op details in te kunnen vullen en vervolgens de effecten te achterhalen van de modellen wordt meer expertise in het parkeerdomein gevraagd dan slechts informatie uit literatuur. Een groepsdiscussie tussen deskundigen op het gebied van parkeren is een goede methode om deze expertise samen te laten komen en tot scherpe conclusies te komen.

Voorstelronde en introductie

Na een kort welkomstwoord en een blik op het programma is een voorstelronde gehouden zodat het – ondanks het feit dat een groot deel van de deelnemers elkaar reeds kende – duidelijk werd bij wie een ieder aan tafel zat. Er is gekozen voor een verdeling in twee groepen, omdat dit later bij de invulling van de details per model een overzichtelijke discussie zou opleveren in kleiner gezelschap. De verdeling van de groepen is tot stand gekomen door de achtergronden van de deelnemers: in elke groep werd een parkeerbedrijf, een adviesbureau, een gemeente en een kennisinstelling vertegenwoordigd. De groepen hadden de volgende samenstellingen:

Groep 1

- Dhr. Adrie Bijvoet: werkzaam bij parkeerbedrijf P1, dat zich bezig houdt met exploitatie van parkeergarages en in opdracht van gemeenten handhaving op straat.
- Dhr. Jeroen Quee: werkzaam als parkeeradviseur van Grontmij en brengt advies uit aan gemeenten en probeert een vertaalslag te maken van politiek naar beleid.
- Dhr. Henk Beerten: wethouder Mobiliteit bij de gemeente Nijmegen. Zij exploiteren het grootste gedeelte van de parkeerplaatsen zelf, op enkele parkeergelegenheden na.
- Dhr. Peter van der Waerden: werkzaam aan de Technische Universiteit van Eindhoven op de faculteit Bouwkunde en houdt zich bezig met de relatie tussen gebouwde omgeving en parkeren.

Groep 2

- Dhr. Peter Martens: werkzaam bij Q-Park op het internationaal kantoor en houdt zich bezig met acquisities in binnen- en buitenland.
- Dhr. Ed van Savooyen: werkzaam bij Spark adviesbureau. Zij proberen de vertaalslag te maken naar beleid en dan specifiek naar de ruimtelijke opgave.
- Dhr. Hans van Raak: werkzaam bij gemeente Rotterdam op de afdeling Parkeervoorzieningen. Zij zijn verantwoordelijk voor de exploitatie van het straatparkeren en parkeergarages.
- Dhr. Karel Martens: begeleider van de thesis. Parkeren is een van de onderzoeksthema's: de eigendomsrechtenbenadering in combinatie met parkeren en het modelleren van parkeergedrag.

Nadat een ieder zich heeft voorgesteld, wordt de sessie voortgezet met een introductie door middel van presentatie. Op zeer beknopte wijze wordt het onderzoek uitgelegd en besproken welke stappen reeds ondernomen zijn om tot de modellen te komen, waaronder het theoretisch kader en cases waar privatisering reeds heeft plaatsgevonden. Dhr. Beerten plaatste gedurende de presentatie een kritische noot bij de al dan niet gedateerde cijfers die zijn gebruikt in het onderzoek, maar dit werd weerlegd met het feit dat er geen recentere gegevens bekend zijn. Een overzicht van de sheets uit de presentatie bevindt zich in de bijlage.

Vervolgens werd de opzet van de discussie voorgelegd aan de deelnemers: per model werd eerst een presentatie gehouden van het model dat is opgesteld aan de hand van de theorie en de cases; vervolgens hebben de twee groepen zich bezighouden met het beantwoorden van twee voorgelegde vragen die beantwoord dienden te worden met behulp van de expertise van de deelnemers; de uitkomsten van de groepen werd centraal besproken om ten slotte te proberen de effecten van elk model te achterhalen.

Het 'verkoopmodel'

Zoals reeds vermeld is voorafgaand aan de discussie het 'verkoopmodel' besproken met behulp van de presentatie (bijlage). Op deze manier is getracht een goed beeld te creëren bij de deelnemers over het eerste model dat besproken zou gaan worden, zodat zij direct inhoudelijk konden discussiëren over de voorgelegde onderwerpen. Het verkoopmodel houdt in feite in dat alle parkeerplaatsen uit het parkeerdomein worden verkocht aan private partijen voor onbepaalde tijd. Daarbij kan de overheid een aantal restricties handhaven, maar hoofdzakelijk zal de regie over het parkeerdomein liggen bij de parkeerbedrijven.

Invulling details (twee groepen)

Bij de invulling en beschrijving van het model kon op twee cruciale punten gekozen worden tussen een aantal opties. Omdat de expertise om deze zaken te behandelen ontbrak, is ervoor gekozen deze zaken voor te leggen aan de discussiegroep. In twee groepen zijn deze zaken besproken en kwam men tot een uiteindelijke conclusie wat het meest geschikt zou zijn voor dit model.

Hoe kan concurrentie gerealiseerd worden in dit model?

- Parkeerplaatsen verkopen per parkeerplaats
- Parkeerplaatsen verkopen (klein) deel van de straat
- Parkeerplaatsen verkopen per straat

Groep 1

Direct bij het begin van de discussie werd al geconcludeerd dat dit een zeer vergaand model is. Dhr. Bijvoet merkt daarbij op dat er slechts twee voorbeelden zijn te noemen waar er überhaupt ooit een deal heeft plaatsgevonden tussen gemeente en parkeerbedrijf, mede omdat onderhandelingen tussen beide partijen over het algemeen zeer stroef verlopen. Ongeacht het model is het daarom volgens dhr. Quee van belang dat de gemeente een duidelijk beleidskader opstelt. Hierin kunnen zaken opgenomen worden als parkeren voor bewoners, bezoekers en gehandicapten, maar ook op het gebied van festiviteiten en investeringen.

In het 'verkoopmodel' worden de mogelijkheden van de overheid dermate beperkt dat dit, met name door dhr. Beerten als niet wenselijk wordt ervaren. Toch wordt vervolgens het model besproken in een 'stel dat'-gedachte. Welke van de opties is dan het beste? Eigenlijk behoort geen van deze opties volgens dhr. Bijvoet tot de mogelijkheden, maar moet eerder gekeken worden op wijkniveau. Voor de gemeente blijft het echter onacceptabel dat er met aanbod en prijzen wordt geconcurrereerd wanneer meerdere marktpartijen aanwezig zijn in het parkeerdomein, met als gevolg dat het beleid in het geding komt. Dhr. Bijvoet zet daar echt tegenover dat een overgang naar de markt nog niet zo slecht hoeft te zijn, omdat marktpartijen meer kunnen bieden op het gebied van efficiëntie, kennis en kunde doordat zij in meerdere steden actief zijn. Over het algemeen kan gesteld worden dat marktpartijen voorloper zijn en gemeenten volger. Dus opnieuw: hoe zet je als gemeente *on-street* parkeren weg per wijk? Dhr. Beerten stelt dat eerst een beleidskader opgesteld dient te worden, vervolgens worden de doelen met betrekking tot het parkeerbeleid en beheer en onderhoud opgenomen in de verkoopdocumenten. Hierbij wordt door dhr. Quee opgemerkt dat met name de beheersbaarheid zal afnemen wanneer meerdere partijen op de markt actief zijn.

Uiteindelijk wordt door de groep geconcludeerd dat een aanbesteding de beste optie is, omdat het ‘verkoopmodel’ te veel nadelen met zich meebrengt en onhaalbaar is. Dhr. Bijvoet stelt daarbij voor om een open aanbesteding te houden waarop partijen uit heel de wereld kunnen reageren. Voor dhr. Van der Waerden blijft echter de vraag bestaan of parkeerbedrijven wel in willen gaan op dergelijke concessies. Vanuit parkeerbedrijf P1 is die behoefte er wel getuige de aanbesteding in Tilburg, waar P1 het beheer (exploitatie, onderhoud, handhaving) verzorgt voor een groot aantal parkeerplaatsen. Dit is een meer wenselijke situatie omdat de gemeente nog enige mate van zeggenschap behoudt.

Groep 2

Nadat gedefinieerd is dat het om een verkoop van de rechten *fructus* en *abusus* gaat en de koper dus volledig eigenaar is en met de parkeerplek mag doen wat deze wil, geeft dhr. P. Martens een voorbeeld van de huidige situatie. Bewoners van een appartementencomplex die een parkeerplaats in een parkeergarage hebben komen niet in aanmerking voor een vergunning op straat. Wanneer deze op de markt zouden komen, koop je er alsnog een. Dhr. Van Savooyen merkt daarbij op dat alles in feite afhangt van de spelregels in het ‘verkoopmodel’. Bovendien is het nog geen uitgemaakt zaak omdat het voor bewoners een afweging is tussen de huur betalen of eenmalig de koopsom. Wanneer bewoners een parkeerplek of een oprit op eigen erf hebben, is deze situatie volgens dhr. P. Martens reeds aanwezig: zij hebben een privé parkeerplaats. Daaraan wordt door dhr. Van Raak toegevoegd dat openbare parkeerplaatsen nu worden gefinancierd vanuit de grondexploitatie.

Samenvattend stelt dhr. Van Savooyen dat de overheid de verkopende partij is en zij ook de voorwaarden mag stellen om optimaal tegemoet te komen aan haar eigen beleid met betrekking tot bereikbaarheid, autogebruik etcetera. Dan zal verkoop per parkeerplaats uitgesloten worden, omdat gebruik dan exclusief voor de eigenaar is. Echter, dhr. P. Martens merkt daarbij op dat er in de huidige situatie reeds parkeerplaatsen worden aangeboden door particulieren waardoor toch marktwerking kan optreden. Wil dit kans van slagen hebben, moeten volgens dhr. Van Savooyen randvoorwaarden met betrekking tot gebruik van derden opgesteld worden bij de verkoop. Dhr. Van Raak stelt bovendien dat er waarschijnlijk geen enkele marktpartij geïnteresseerd zal zijn in dergelijk versnipperd systeem, omdat zaken als handhaving niet haalbaar zijn. Per parkeerplaats zal dan een bord moeten komen met een eigen parkeermeter: derden mogen er parkeren, maar tegen betaling. In Frankrijk heerst in sommige gemeenten een ander parkeerregime per straatzijde en dat levert volgens dhr. P. Martens al problemen op, laat staan wanneer per parkeerplek een ander regime heerst. Dat zou voor bewoners een onoverzichtelijke “*janboel*” worden. Dhr. K. Martens geeft aan dat daar wel regelgeving over gemaakt zou kunnen worden om het overzicht te behouden voor de burger. Het gaat dan ook niet zozeer om de verwarring bij de bewoner maar meer om die bij de bezoekers, zo stelt dhr. Van Raak. De chaos zal in het begin enorm zijn, maar, zo stelt dhr. Van Savooyen, door de marktwerking zal dit uitgekristalliseerd worden: bedrijven zullen bij elkaar kijken hoe zij duidelijkheid kunnen verschaffen. Daarbij komt nog dat er in veel wijken alleen maar door bewoners geparkeerd wordt en zelden door bezoekers (“*af en toe komt er een oma op bezoek, maar dat was het*”, aldus dhr. K. Martens), waardoor de verwarring niet zo groot zal zijn.

Geconcludeerd wordt door dhr. Van Raak dat op zulke kleine schaal (per parkeerplek of per zijde van de straat) niet haalbaar is. Dhr. Van Savooyen valt hem daarin bij door te stellen dat er eerder in grote clusters gedacht moet worden, waarna dhr. K. Martens zich afvraagt hoe het dan zit met het

lokaal monopolie voor marktpartijen. Bovendien wordt door dhr. Van Raak openlijk getwijfeld aan de bereidbaarheid van gemeenten om parkeerplaatsen op straat te verkopen, omdat deze weinig waarde hebben. Dhr. Van Savooyen gaat hier tegenin met het argument dat parkeerplaatsen weldegelijk veel waarde hebben, maar dat deze door de gemeenschap wordt betaald in de huidige situatie waardoor de kasstroom anders loopt. Wanneer men deze kasstroom concretiseert en uit de overige financiën van de gemeente trekt dan krijgt men een goede casus voor de markt.

Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?

- Vrije prijsvorming op basis van marktwerking met concurrentie
- Door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen (minder hoge verkoopprijs)
- Combinatie: per gebied bekijken of prijzen vastgesteld moeten worden of vrije prijsvorming mogelijk is

Groep 1

Zowel dhr. Van der Waerden als dhr. Bijvoet stellen in het ‘verkoopmodel’ voor de combinatie van vrije prijsvorming en door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen te gaan. In de huidige situatie bepaalt de gemeente het tarief en exploitanten volgen deze prijs in hun parkeergarages. Zij hebben in feite niet de volledige zeggenschap over de prijs, maar moeten hierover in overleg met de gemeenten. In gebieden waar de vraag heel erg hoog is (bijvoorbeeld in Amsterdam), komt het volgens dhr. Quee en dhr. Bijvoet voor dat parkeergarages veel duurder zijn dan op straat parkeren omdat mensen daar sowieso uit moeten wijden naar parkeergarages. De discussie met betrekking tot de prijsvorming is ook in de huidige situatie actueel. Dhr. Beerten meldt daarbij dat gemeenten de prijs juist bewust lager houden onder druk van ondernemers (*“anders komt er niemand meer”*) en bewoners (*“het is een schande dat ik moet betalen voor parkeren bij mij voor de deur”*). Dit ligt echter in elke gemeente anders en is een politieke afweging.

Dhr. Quee geeft aan dat prijzen op regionale schaal bekeken moeten worden, omdat de afstanden in Nederland zo klein zijn. Daardoor kunnen mensen naar een buurgemeente gaan, wanneer parkeren in een gemeente te duur wordt. Dit wordt door dhr. Van der Waerden weerlegt met het feit dat een stad meer te bieden heeft dan een buurgemeente, waardoor consumenten alsnog voor de stad zullen kiezen. *“De kwaliteit van de regio bepaalt de vraag naar parkeren”*, aldus dhr. Beerten. Steden zijn het volgens dhr. Bijvoet hun bezoekers verplicht verschillende opties aan te bieden: goedkoop parkeren buiten de stad om met het openbaar vervoer de stad in te gaan tegenover hoge tarieven voor parkeren in het centrum. Zo kan achteraf niet geklaagd worden over de hoge tarieven, omdat men ook een andere optie had. Deze manier van prijsvorming is gebaseerd op het beleidsmatig kader en kan dus als zeer sturend gedefinieerd worden. Vrije prijsvorming lijkt vrijwel onmogelijk.

Wanneer gemeenten zelf exploiteren kan dit volgens dhr. Bijvoet hetzelfde gezien worden als ‘op de winkel passen’, terwijl parkeerbedrijven echt exploiteren en efficiënt te werk gaan daarbij, waardoor het rendement hoger is. Voor gemeenten kan dit ook aantrekkelijker zijn, maar zij zullen dan wel de vraag stellen wat er voor hun in zit. Daar stelt dhr. Quee tegenover dat de verschillen tussen winst en verlies bij marktpartijen veel groter zijn terwijl de gemeente geen winst hoeft te maken, maar slechts kostendekkend moet zijn. Dit wordt door dhr. Bijvoet direct als valkuil gezien, omdat gemeenten daardoor bezuinigen op kwaliteit en onderhoud waar een marktpartij kwaliteit juist zeer hoog heeft staan. Dhr. Beerten kan deze politieke druk van met name Algemene Middelen bevestigen en voegt daaraan toe dat zij autogebruik tevens willen ontmoedigen waardoor zij zo min mogelijk investeren.

Zelfs een combinatie van vrije prijsvorming en vastgestelde of gereguleerde prijzen is een moeilijke kwestie, omdat bij publiek-private samenwerking afspraken maken voor langere periode vrijwel onmogelijk lijkt, zo concluderen dhr. Bijvoet en dhr. Beerten. Met name in de politiek is de omloopsnelheid hoog, waardoor een volgende gemeenteraad zich af gaat vragen hoe dergelijke maatregelen tot stand zijn gekomen. Daar zijn volgens dhr. Bijvoet echter heel goed afspraken over te maken, maar daar moeten beide partijen veel energie en tijd in steken om het te laten slagen.

Groep 2

Vastgestelde prijzen beperken de vrijheid en het eigen initiatief van de markt, waardoor de overheid volgens dhr. P. Martens het monopolie heeft op de prijsvorming. Dit is niet wat wordt beoogd met het 'verkoopmodel'. Dhr. Van Savooyen merkt daarbij op dat bij vrije prijsvorming de markt parkeerplaatsen verschillend zal waarderen en daarbij naast de locatie ook rekening houdt met de regels vanuit de overheid over het gebruik van een parkeerplek. Wellicht kan de overheid als voorwaarde stellen dat 80 procent van de parkeerplekken bezet moet zijn, waardoor meer gekeken wordt naar de vraag en het aanbod op dat moment. Daarbij wordt door dhr. K. Martens San Francisco als voorbeeld aangehaald.

Zoals al aangekaart, geeft dhr. Van Savooyen nogmaals aan dat parkeerplaatsen een economische waarde hebben die daalt wanneer de overheid regels handhaaft over het gebruik ervan. Voor marktpartijen is het dan zaak een juiste afweging te maken en voor overheden is het, zo geeft dhr. Van Raak aan, zaak te bekijken wat de opbrengsten zijn en welke kosten hieraan verbonden zijn. Het gaat tenslotte om een eeuwigdurende verkoop en het probleem daarvan is dat de zeggenschap van de overheid voor een groot deel verdwijnt. Bovendien zal de prijs waarvoor parkeerplaatsen door de overheid verkocht worden volgens de hele groep zeer moeilijk bepaald kunnen worden, doordat de werkelijke waarde niet betaald zal worden door de markt. Dhr. K. Martens geeft namelijk aan dat marktpartijen niet verder kijken dan 20 jaar, omdat er veel veranderingen op kunnen treden in de tussentijd (*"rijden we nog wel in auto's"*, aldus dhr. Van Raak). Bovendien legt dhr. P. Martens uit dat inkomsten in de toekomst minder hard doorberekend worden in de waarde dan inkomsten van volgend jaar: er zit een disconteringsfactor in.

Maar hoe wordt handhaving en kwaliteit gewaarborgd in het verkoopmodel, vraagt dhr. Van Raak zich af. Daarop beantwoordt dhr. P. Martens dat dit kan door middel van een soort vereniging van eigenaren die daarvoor zal zorgen. Bovendien wordt de kwaliteit door middel van concurrentie gewaarborgd, want *"daar parkeer je op een vieze plek en hier op een schone"*, aldus dhr. Van Savooyen. Wanneer het parkeerdomein echter versplinterd is in deels eigendom voor privé gebruik en deels eigendom voor exploitatie zal dit onderhoud zeer moeizaam verlopen volgens dhr. P. Martens, omdat het voor exploitanten een stuk belangrijker is dat parkeerplekken er goed uitzien. Dhr. K. Martens vraagt zich dan ook af of de private partijen dan niet naar voren stappen en meer investeren dan de bewoners om het onderhoud en daarmee ook hun inkomsten te waarborgen. Terugkoppelend op de vorige vraag zal het parkeerdomein volgens de groep dan ook verkocht dienen te worden per cluster van ongeveer honderd parkeerplekken, waardoor ook bewoners uitgesloten worden van het kopen van parkeerplekken. Daar voegt dhr. K. Martens aan toe dat dit aantal dermate klein is dat lokale monopolies enigszins worden uitgesloten.

Samenvatting bevindingen (centraal)

Ook hier werden de voorgaande twee vragen systematisch afgewerkt. Waar de ene groep begon met het bespreken van hun bevindingen, kon de andere groep daarop reageren. Op deze manier werd een beter beeld gevormd van hetgeen waar het ‘verkoopmodel’ voor staat.

Hoe kan concurrentie gerealiseerd worden in dit model?

- Parkeerplaatsen verkopen per parkeerplaats
- Parkeerplaatsen verkopen per (klein) deel van de straat
- Parkeerplaatsen verkopen per straat

Uit groep 1 kwam al vrij snel het geluid dat het ‘verkoopmodel’ voor een bestuurder totaal geen haalbare kaart is, waardoor *out of the box* gedacht moest gaan worden. Samenvattend is groep 1 tot de conclusie gekomen dat verkoop van parkeerplaatsen op straat niet mogelijk is waardoor naar concessies zal moeten worden gekeken. Als een privatisering gewenst zou zijn, kan dit het best plaatsvinden door middel van openbare aanbesteding, waar de gemeente de beste aanbieder kan kiezen. Wanneer dan toch een keuze gemaakt moet worden binnen het ‘verkoopmodel’, is het voor beide groepen duidelijk dat, mede ten behoeve van het beheer, gekozen zal moeten worden voor een verkoop in vrij grote clusters met een aanbieder.

In dit model zal volgens dhr. Van Savooyen op den duur (na de eerste chaos) echte marktwerking plaats gaan vinden, doordat grotere marktpartijen een aantal clusters zullen opkopen en andere partijen zich opwerpen als beheerder van het parkeerdomein omdat zij weten waar de vraag zit. Het gevaar hiervan, zo schetst dhr. Beerten, is dat veel partijen zullen gaan samenwerken om grotere clusters te bemachtigen, waardoor de concurrentie afneemt. Wanneer toch gekozen wordt voor verkoop per parkeerplaats, zullen volgens dhr. P. Martens verenigingen van eigenaren moeten ontstaan om het beheer op zich te nemen, waardoor alsnog clusters ontstaan. Dhr. Bijvoet geeft door middel van een voorbeeld tevens aan dat hoe minder aanbieders op de markt aanwezig zijn, hoe duidelijker het voor zowel de consument als de overheid is. Een partij zou het meest duidelijk zijn, want dan weten beide partijen exact wat ze van elkaar kunnen verwachten.

Dhr. Beerten denkt dat een verkoop van parkeerplaatsen op straat in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn, omdat dan openbare ruimte verkocht wordt en dat is zeer lastig. Ook bij de achterliggende redenen van privatisering in het algemeen worden door dhr. Beerten serieuze vraagtekens gezet. Het doel is namelijk om concurrentie te realiseren waardoor prijzen zouden moeten dalen en de vraag is of dit voor de consument het gewenste resultaat heeft: er kan dan schaarste optreden met congestie als gevolg. Voor de overheid is dit alleen interessant als zij er voordeel bij heeft, dus als zij minder beheerstaken heeft, kosten omlaag gaan en inkomsten minimaal gelijk blijven. Daar stelt dhr. P. Martens tegenover dat een daling van de prijs geen garantie is en dat op plekken met een lage capaciteit juist een hoge prijs kan ontstaan. De verschillen tussen hoge prijzen en lage prijzen zullen groter worden als gevolg van het ‘verkoopmodel’. Hierop volgt van dhr. Beerten het antwoord dat er echter zeer snel verschuivingen plaatsvinden doordat de afstanden vrij klein zijn en mensen geneigd zijn het goedkoopste alternatief op te zoeken. Er zullen daardoor restricties opgelegd moeten worden, maar dit heeft volgens dhr. Van Raak weer een daling van de verkoopprijs tot gevolg.

Uiteindelijk volgt de conclusie dat in geval van het ‘verkoopmodel’ het best gekozen kan worden voor de verkoop van parkeerplaatsen per kleine clusters (van ongeveer 100 parkeerplaatsen), zodat de verwarring onder bewoners en bezoekers enigszins beperkt blijft terwijl lokale monopolies toch enigszins worden tegengegaan en concurrentie kan optreden.

Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?

- Vrije prijsvorming op basis van marktwerking met concurrentie
- Door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen (minder hoge verkoopprijs)
- Combinatie: per gebied bekijken of prijzen vastgesteld moeten worden of vrije prijsvorming mogelijk is

Groep 2 concludeerde dat in het tweede geval – de door de overheid vastgestelde prijzen – de marktwerking uit het model verdwenen is, waardoor sprake is van een monopolie positie voor de gemeenten op het gebied van prijsvorming. Op deze manier gaat men naar een beheerconstructie in plaats van marktwerking, zoals ook bij het openbaar vervoer in Nederland het geval is en dit is niet wenselijk voor dit model. Bijval komt er vanuit groep 1, waar de conclusie gevormd werd dat gekeken zou moeten worden naar een combinatie van vastgestelde prijzen en vrije prijsvorming. Daarbij werd bedoeld op een publiek-private samenwerking, waar de marktpartij en de overheid in goed overleg de prijs bepalen en deze dus niet vast staat. Dit wordt nader toegelicht door dhr. Bijvoet die stelt dat de marktpartij in principe de prijs mag bepalen maar daarbij in overleg moet treden met de overheid en daar ook goedkeuring voor moet krijgen. Wanneer de overheid vanwege haar beleid (met betrekking tot herinrichting of verkeerscirculatie bijvoorbeeld) een andere prijs voor ogen heeft, moet zij dit echter ook in overleg met de marktpartij kunnen realiseren.

Dhr. Van Raak stelt simpelweg dat de gemeente juist in zee zal willen gaan met de hoogste bidder, maar wel onder haar vooraf opgestelde voorwaarden. Volgens dhr. Beerten hoeft dit niet per definitie vooraf besproken te worden wanneer een publiek-private samenwerking wordt aangegaan, omdat men dan in onderling overleg nog een aantal voorwaarden kan hanteren. Bovendien heeft dit het positieve gevolg dat wanneer andere beleidsvoerders het voor het zeggen hebben zij heel andere zaken belangrijk vinden dan de vorige. Als langdurige afspraken gemaakt worden hebben zij totaal geen beleidsvrijheid meer en worden beperkt in de mogelijkheden. Daartoe wordt in veel gemeenten de strategie gehanteerd dat de regie in handen van de gemeente moet blijven, maar het beheer kan worden uitbesteed aan parkeerbedrijven omdat zij dit in veel gevallen efficiënter kunnen volgens dhr. Bijvoet en dhr. Van Raak. Op deze manier kan bij een volgende gemeenteraad het beleid wijzigen zonder veel kosten te moeten maken. Kritische noot van dhr. Beerten is dat de gemeente bij aanbesteding alsnog erg veel tijd en geld kwijt is voor onderhandelingen en overleg.

Er werd uiteindelijk geconcludeerd dat een combinatie van vrije prijsvorming en door de overheid gevormde of gereguleerde prijzen meest geschikt is voor het ‘verkoopmodel’ en dan in de vorm van een publiek-private samenwerking. Er worden langdurige afspraken gemaakt tussen overheid en marktpartij, maar door middel van overleg kunnen wijzigingen doorgevoerd worden.

Mogelijk optredende effecten (centraal)

Nadat een goed beeld was gevormd van het ‘verkoopmodel’ zijn de mogelijke effecten besproken aan de hand van de eerder genoemde criteria. Per criteria werd nagegaan of er een stijging of daling plaats zou vinden ten opzichte van de huidige situatie.

Efficiëntie en innovatie

Zowel op het gebied van efficiëntie, als op het gebied van innovatie zal een stijging plaatsvinden wanneer het 'verkoopmodel' wordt toegepast op het parkeerdomein. Wanneer een marktpartij eigenaar is zal volgens dhr. Beerten de innovatie stijgen, omdat het veel meer in lijn van private partijen ligt om te denken in service en kwaliteit dan in die van de gemeente. Zo zullen bijvoorbeeld zaken als een parkeerplaats van te voren reserveren of aanbiedingen voor mensen die vaak parkeren eerder bij marktpartijen mogelijk zijn. Dit komt doordat het investeringen zijn waarvoor bij de gemeente veel draagkracht nodig is, waardoor dit een intensief besluitvormingsproces is. Bevestiging komt van dhr. Bijvoet die stelt dat de gemeente zich minder bezighoudt met de ontwikkeling van nieuwe zaken dan marktpartijen, waardoor marktpartijen het op de markt brengen (proactief) en de gemeente vervolgens deze ontwikkelingen volgt (reactief).

De efficiëntie stijgt volgens dhr. P. Martens, doordat er minder marktpartijen zullen zijn die het parkeerareaal exploiteren dan dat er gemeenten zijn, waardoor schaalvoordelen optreden. Expertise is daarbij gebundeld binnen een aantal marktpartijen zodat ook op dat gebied efficiënter te werk kan worden gegaan. Bovendien zullen zij een meer centraal rekenmiddel nemen, zodat consumenten overal per minuut kunnen parkeren en niet langer te veel hoeven te betalen, zo stelt dhr. Bijvoet.

Prijs

Dhr. P. Martens geeft aan dat de prijs voor het publiek wel eens flink zou kunnen stijgen omdat er minder overheidsgeld in het gratis parkeren wordt gestoken. Dit komt onder meer doordat voorheen het onderhoud werd bekostigd van de algemene middelen waar dit nu door de marktpartij wordt betaald, zo valt dhr. K. Martens bij. Uiteindelijk komt de groep tot conclusie dat de directe prijs voor de consument zal stijgen (dus de prijs die de consument per parkeeractiviteit betaald *out of the pocket*), maar dat de prijs die de samenleving in totaal betaald zal dalen. Dit komt onder meer doordat de belasting in feite kan dalen doordat er geen financiële middelen meer nodig zijn voor het onderhoud van vrij parkeren. Voor consumenten zal de perceptie bestaan dat zij meer gaan betalen, maar uiteindelijk gaan zij er in totaliteit op vooruit, doordat marktpartijen waarschijnlijk efficiënter te werk kunnen gaan en prijzen relatief laag kunnen houden.

Kwaliteit en service

Als eerste reactie wordt direct gesteld dat de kwaliteit zal stijgen. Dhr. K. Martens heeft hier zijn bedenkingen bij omdat de service nu natuurlijk al fantastisch is: men kan gratis parkeren voor de deur en hoeft daar niets voor te doen. Daarbij stelt dhr. Quee bovendien dat in Chicago, waar ook het parkeerdomein is geprivatiseerd, de kwaliteit juist omlaag is gegaan. In het 'verkoopmodel' zoals dit geschetst is, is echter geen sprake van een monopolie, maar juist van veel concurrentie tussen aanbieders. Deze kunnen op efficiëntere wijze meer kwaliteit bieden. Echter, zo stelt dhr. Van der Waerden, zullen consumenten altijd zoeken naar minimale kosten en dan hoeft de kwaliteit niet hoog te zijn (zoals bijvoorbeeld de Lidl en de Aldi). Dit zou de kwaliteit kunnen laten dalen.

Wanneer gekozen wordt voor mindere kwaliteit voor een lagere prijs is dit een bewuste keuze, waardoor volgens dhr. Beerten en dhr. P. Martens beter gesproken kan worden van het criterium 'prijs-kwaliteit verhouding' in plaats van 'kwaliteit en service'. Deze zal in het 'verkoopmodel' stijgen, doordat de efficiëntie stijgt en er concurrentie is tussen aanbieders. Dhr. K. Martens voegt hier aan toe dat het gaat om een stijging van de kwaliteit ten opzichte van gereguleerde parkeerplaatsen nu,

omdat het vrij parkeren nu al van geweldige kwaliteit is. Met name dhr. P. Martens is het hier niet mee eens omdat door vrij parkeren de congestie enorm kan zijn, waardoor bewoners geen plaats hebben voor de deur. Als betaald parkeren zou worden ingevoerd, kan deze congestie worden tegengegaan wat de kwaliteit ten goed komt.

Inkomsten en kosten voor de overheid

Eerste reactie: *“die gaan omlaag”*. Verkoop van parkeerplaatsen is eenmalig, maar na deze enorme inkomsten in het begin zullen nadien de inkomsten dalen (de parkeeropbrengsten vallen weg). Daar staat tegenover dat ook de kosten elders ondergebracht worden, waardoor dat, mits de goede stappen zijn genomen, per saldo 0 zou moeten zijn volgens dhr. Beerten. In de huidige situatie worden de opbrengsten uit parkeren ook gebruikt om andere zaken van te financieren, zoals onder andere fietsenstallingen. Kosten voor het vrij parkeren vallen in de huidige structuur binnen het budget van de openbare ruimte, omdat dit een andere post is.

Zeggenschap voor de overheid

Vrijwel iedereen is het erover eens dat de zeggenschap hoe dan ook minder wordt, ongeacht de voorwaarden die bij de verkoop worden afgedwongen. De beleidsvrijheid voor de overheid wordt kleiner (waardoor de politieke druk enorm is), maar hoe veel kleiner hangt af van de afspraken die worden gemaakt met de private partij, zo stelt dhr. Beerten. Daar wordt door dhr. Van Raak op gereageerd met de stelling dat de verkoopprijs van parkeerplekken zal dalen naar mate er meer voorwaarden worden gesteld. Bovendien verwacht dhr. K. Martens dat het erg moeilijk is om überhaupt eisen te stellen, wanneer de eigendomsrechten over een parkeerplek zijn verkocht.

Daarbij komt nog eens dat een gemeente kan besluiten om haar stadskantoor te verhuizen van de ene cluster naar de andere, waardoor het parkeerbedrijf waar zij eerst zaten flinke inkomsten misloopt. Dhr. P. Martens vraagt zich dan af of deze misgelopen inkomsten door de overheid gecompenseerd moeten worden. In principe niet, zo stelt dhr. K. Martens, dat is namelijk het risico van de kopende partij en de gemeente heeft de vrijheid om te verhuizen wanneer zij dit wil. De gemeente hoeft geen garanties te geven en nooit compensatie te betalen, tenzij deze zich niet aan de vooraf gemaakte afspraken houdt, aldus dhr. Van Raak. Niet iedereen is het hiermee eens, omdat het risico voor de marktpartij op deze manier wel erg groot wordt.

Overige

Zoals eerder aangekaart werd door dhr. Van Savooyen, zal een overgang naar het ‘verkoopmodel’ met name in het begin veel chaos opleveren onder parkeerders, omdat zij zullen moeten wennen aan de nieuwe situatie met veel verschillende aanbieders.

Het 'concessiemodel'

Na een korte pauze wordt de groepssessie hervat met een korte toelichting op het tweede model, het 'concessiemodel', door middel van een presentatie (bijlage). Het 'concessiemodel' houdt in dat het parkeerdomein na een open aanbestedingsronde aanbesteed wordt aan de marktpartij met de beste bieding (waarin het bedrijf voldoet aan het programma van eisen en met de eigen invulling zich onderscheidt van andere bidders). Vervolgens krijgt deze marktpartij voor een bepaalde periode het recht om geld te verdienen in handen, waarna dit recht weer bij de overheid terug komt.

Gedurende de presentatie geeft dhr. P. Martens nog aan dat de aanwezigheid van slechts één aanbieder afhankelijk is van de grootte van de concessie, maar bij dit model is de insteek dat het complete parkeerdomein van een plaats ondergebracht wordt bij één aanbieder.

Invulling details (twee groepen)

Ook in dit model zijn een tweetal vragen voorgelegd aan de twee groepen, omdat zij veel ervaring en expertise hebben op het gebied van parkeren. Bij het voorleggen van de vragen worden direct een aantal opties meegegeven die tijdens het opstellen van de modellen naar voren zijn gekomen.

Wat is de meest ideale lengte voor concessies in het concessiemodel?

- Korte concessie: veel invloed van de overheid en snellere omloopsnelheid waardoor er meer druk is om te presteren (om herkozen te worden)
- Lange concessie: kost minder geld (transactiekosten voor aanbestedingsrondes) en meer motivatie om te investeren → aanpassen aan levensduur apparatuur

Groep 1

Om deze vraag te beantwoorden zou dhr. Beerten graag willen weten hoe lang de concessie in Tilburg van kracht is. De concessie in Tilburg duurt drie plus twee keer twee, dus zeven jaar, zo beantwoordt dhr. Bijvoet. Een vrij korte concessie, zo wordt geconstateerd, maar dat komt omdat het managementcontract betreft en die variëren van drie tot zeven jaar. In Eindhoven is echter sprake van een concessiemodel (de gemeente blijft tenslotte eigenaar van de garages) en daar is het 30 jaar. Dit heeft volgens dhr. Quee te maken met het feit dat investeringen terugverdiend moeten kunnen worden, maar de lengte van concessies is ook afhankelijk van de politieke cyclus waarin elke vier jaar een nieuwe gemeenteraad zal worden gekozen. Terugkomend op Tilburg is dit ook de reden dat er na drie jaar een 'escapemoment' is ingebouwd in de concessie, waarna men met twee jaar en nog eens twee jaar kan verlengen. Dhr. Bijvoet stelt dat dit een betere constructie is dan een contract van enkel drie jaar, omdat de gemeente dan zelfs bij tevredenheid na drie jaar weer de markt op moet. Dit wordt echter geen concessie genoemd.

In Eindhoven is wel sprake van een concessie, met daarin onderhoud, beheer en exploitatie, zo geeft dhr. Bijvoet aan. P1 neemt daar ook de taken betreffende verzoeksvergunningen voor rekening. Er is daar echter sprake van een gesplitste concessie: een deel P1 en een deel Q-Park. Daarbij vraagt dhr. Beerten zich af of de condities van de verschillende concessie wel hetzelfde zijn of dat verschillen optreden. Nadat de parkeergarages in het centrum al in handen waren van Q-Park, wilde de gemeente Eindhoven de andere parkeergarages ook naar de markt brengen en hebben dat bij P1

gedaan. Door dhr. Bijvoet wordt daarbij tegengesproken dat sprake is van concurrentie, omdat de tarieven gelijk moeten blijven volgens voorschrift van de gemeente. Het doel is eigenlijk om met kennis en kunde de bezettingsgraad optimaal te benutten, wat door dhr. Beerten wordt geïnterpreteerd als concurrentie op de kwaliteit in plaats van op prijs. Vooraf zijn echter ook afspraken gemaakt met betrekking tot de kwaliteit van de parkeergarages, zoals dit ook is gedaan voor wat betreft vergunning voor bewoners. In Tilburg is dit nog verder ontwikkeld, zo verteld dhr. Bijvoet, daar kan men digitaal contracten en licenties regelen alsook eventuele bezoekersregelingen.

Dhr. Van der Waerden vraagt zich af of de afspraken in de concessies flexibel zijn, waardoor men bij escapemomenten de voorwaarden kan veranderen of dat dezelfde voorwaarden van kracht blijven na verlenging. Dit laatste is het geval, zo stelt dhr. Bijvoet, het is puur als uitstapmoment bedoeld. In de concessies van 30 jaar zijn geen escapemomenten opgenomen, omdat daar de afspraken zo zijn opgesteld dat de gemeente voor 30 jaar de concessie aan wil gaan. De bedragen aangaande investeringen worden in het contract opgenomen, maar daar wil P1 de zekerheid voor terug dat zij 30 jaar mogen blijven. Op de vraag van dhr. Beerten of de kwaliteit wel van groot belang is of dat de vraag zo hoog is dat dit van minder belang is, wordt door dhr. Bijvoet bevestigend gereageerd. Kwaliteit is voor parkeerbedrijven belangrijk om zich te kunnen onderscheiden van de concurrenten en dat ziet men terug bij de garages van Q-Park, waar de strategie gehanteerd wordt *“kwaliteit betaalt zich terug”*. Door dhr. Quee wordt aangegeven dat dit een wederkerende discussie is.

Namens groep 1 concludeert dhr. Bijvoet vervolgens dat de lengte van de concessie afhankelijk is van de investeringen en daar wordt door dhr. Beerten aan toegevoegd dat daarbij ook afspraken over toevoeging van parkeerfaciliteiten een rol spelen.

Groep 2

Om te bepalen hoe lang een concessie zou moeten zijn, is het volgens dhr. P. Martens van belang te bekijken wat er allemaal in de concessie komt. Stel, het gaat over het exploiteren van een bestaande winkel (bestaande parkeerplaatsen), dan is een korte concessie zeer goed mogelijk. Wanneer het echter gaat om de bouw van een parkeergarage (een investering van een aantal miljoenen) dan zal de concessie zo lang moeten duren dat er genoeg tijd is om de investering terug te verdienen en dan gaat het over 20 jaar of meer. Dat wil zeggen, als de concessie een substantiële investering vereist van meer dan slechts parkeerapparatuur dan zal deze een looptijd van minimaal 20 jaar moeten hebben. Dhr. Van Raak zet hier tegenover dat een aanbestedende partij hier waarschijnlijk anders naar zal kijken dan de bieder op de concessie, maar dhr. P. Martens geeft daarbij aan dat het een afweging is van de aanbestedende partij. Enerzijds kan deze ervoor kiezen alles kant-en-klaar aan te bieden waardoor het meer zoals ‘passen op de winkel’ is en anderzijds kan deze investeringen in de concessie opnemen. Ook een concessie van tien jaar waarin een parkeergarage gebouwd zal moeten worden is mogelijk, maar, zo stelt dhr. K. Martens, dan zal het bod van de private partij lager zijn omdat deze weinig tijd heeft om gedane investeringen terug te verdienen.

Dhr. Van Raak vraagt zich vervolgens af of de evaluatiemomenten die worden opgenomen in de concessie ook kunnen leiden tot een beëindiging van de concessie. Zoals dat ook in het openbaar busvervoer het geval is, zal dat ook in het ‘concessiemodel’ het geval zijn. Daarbij wordt door dhr. K. Martens aangegeven dat het beheer van het parkeerdomein in principe voor korte perioden mogelijk is, maar dat de concessie van een zekere periode moet zijn wanneer investeringen (zoals garages of

parkeersensoren) verwacht worden. Wanneer gesproken wordt over parkeerapparatuur of sensoren zal gedacht moeten worden aan een afschrijftermijn van ongeveer tien jaar, zo geeft dhr. P. Martens aan. Bij parkeergarages ligt deze termijn, afhankelijk van de plaats en andere voorwaarden, rond de 20 jaar. Daarbij komt nog de vraag wat er afgesproken wordt nadat de concessie afloopt: geeft de concessiehouder de parkeergarage (die zij hebben gebouwd) terug aan de stad of krijgt de marktpartij daar nog een bedrag voor? Er wordt door dhr. Van Savooyen geconstateerd dat een concessie altijd minimaal tien jaar zal moeten duren en dan niet alleen om fysieke investeringen terug te verdienen, maar met name om investeringen in mensen, middelen en techniek terug te verdienen. Wanneer de investeringsrisico's in de concessie toenemen, zal de concessie ook langer moeten duren. Dhr. K. Martens vraagt zich daarbij openlijk af of investeringen opgenomen moeten worden in de concessie of dat dit vrij gelaten moet worden aan de markt, zodat marktpartijen zelf mogen weten of zij investeren met het risico dat ze niet investeren en goedkoop exploiteren. In feite zal de marktpartij toch wel moeten investeren, zo stelt dhr. P. Martens, omdat er anders geen parkeergelden binnen komen. Hoe vervolgens investeringen met betrekking tot betalen worden vormgegeven kan overgelaten worden aan de vrije keuze van de exploitant. Dit wordt door dhr. Van Raak bevestigd met het feit dat investeringen leiden tot kwaliteit en service, wat de inkomsten uiteindelijk weer ten goede komt.

Concluderend wordt door dhr. K. Martens gesteld dat bij korte concessies investeringen uitblijven omdat het daarbij meer om het beheer draait, terwijl in lange concessies (zoals bijvoorbeeld in Indianapolis, waar gedeeld wordt in de winst) juist wel investeringen verwacht kunnen worden. In Frankrijk is dit volgens dhr. P. Martens zeer gebruikelijk, zij het in iets andere constructie. Daar wordt een parkeerbedrijf gevraagd een parkeergarage te bouwen op een onrendabele plek en in ruil voor de investeringen mag dit bedrijf omliggende parkeerplaatsen of -garages exploiteren. Het werkt wel, maar dhr. K. Martens zet zijn vraagtekens bij dit beleid. Dhr. Van Raak geeft daarbij aan dat met name vanuit de overheid de wens naar enige flexibiliteit aanwezig is, met name wanneer er nog problematische dynamiek in de stad aanwezig is. Dit wordt door dhr. Van Savooyen bevestigd, waarbij aangegeven wordt dat langdurige concessies in de huidige situatie alleen plaatsvinden in gebieden waar weinig verandering voorzien wordt.

Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?

- Vrije prijsvorming
- Door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen
- Combinatie: per gebied bekijken, binnen gestelde minima en maxima of per dag verschillend

Groep 1

Zoals ook bij het 'verkoopmodel' van belang is, zal ook in geval van de prijsvorming bij concessies volgens dhr. Beerten sprake moeten zijn van een zekere rol voor de overheid. Dit kan niet volledig vrijgelaten worden, maar zal in samenspraak moeten gebeuren mede afhankelijk van de verwachte investeringen. De beleidsvrijheid van de gemeente wordt ook hier weer sterk beperkt. Aan de hand van de een voorbeeld van de gemeente 's Hertogenbosch geeft dhr. Bijvoet aan dat het voor gemeenten belangrijk is een stukje flexibiliteit in te bouwen in de concessie zonder dat dit invloed heeft op de bedragen waarover gesproken wordt. Dit is echter een zeer lastig vraagstuk.

Door dhr. Van der Waerden wordt de vraag gesteld of in de concessies die parkeerbedrijven aangaan met gemeenten ook prestatielevels (wat moet worden gerealiseerd) worden gedefinieerd, zoals dat in het openbaar vervoer gebeurt. Zaken als aantrekking van autoverkeer en bezettingsgraad vallen niet volledig binnen de invloed van het parkeerbedrijf, zo stelt dhr. Bijvoet, maar de bereikbaarheid wordt wel besproken. Daarbij ligt volgens dhr. Beerten en dhr. Van der Waerden echter ook een rol bij de gemeente omdat deze de openbare weg in handen heeft en daarover beslissingen neemt. Er dient dus altijd een samenwerking tussen overheid en private partij te ontstaan om bepaalde beleidsdoelen te behalen. Om een bepaalde bezettingsgraad te behalen, stelt dhr. Bijvoet dat de gemeente een aantal parkeerplaatsen van straat weg kan halen. Zo kunnen aanpassingen in de openbare ruimte van invloed zijn op de toevoer van parkeergarages, maar overleg daarin is cruciaal. Dit wordt beaamd door dhr. Quee, het risico voor ondernemers zou anders te groot worden en in Nijmegen worden daartoe weldegelijk schadeclaims in behandeling genomen wanneer bedrijven inkomsten mislopen als gevolg van wegwerkzaamheden, zo geeft dhr. Beerten aan. Dit heeft volgens dhr. Van der Waerden namelijk niet alleen met ondernemingsrisico te maken. Een voorbeeld van de gemeente Alkmaar volgt door dhr. Bijvoet, waarin uitgelegd wordt dat aldaar de tarieven dalen als de winkeliers schreeuwen en de tarieven dalen als de wethouder naar de cijfers kijkt. Voor exploitanten is dat een zeer onwenselijke situatie.

Mocht dan toch de stap naar concessies gemaakt worden, dan zullen volgens dhr. Beerten afspraken gemaakt moeten worden over tariefvorming, maar ook over waar parkeerplaatsen mogen zijn en hoe het beleid wordt gevoerd met betrekking tot gunstige fietsroutes en investeringen in het openbaar vervoer. Maar in hoeverre kan dit doorgevoerd worden naar de concessies met parkeerbedrijven, zo vraagt dhr. Van der Waerden zich af, omdat exploitanten niet graag voor alternatieven voor de auto zullen willen betalen. Om dit toch te kunnen bekostigen kan de gemeente volgens dhr. Bijvoet afspraken maken over een deling van de omzet wanneer deze boven een bepaald bedrag komt.

Private partijen zullen met nieuwe ideeën komen om de inkomsten op zijn minst te kunnen stabiliseren wanneer als gevolg van het gevoerde beleid de inkomsten dreigen te dalen. Dhr. Bijvoet haalt daar Amsterdam aan als voorbeeld, omdat P1 daar een tarief van €20 per dagkaart is gaan hanteren als gevolg van de hoge tarieven in de stad. Daardoor hebben zij de inkomsten kunnen stabiliseren, waar een flinke daling dreigde. Hier wordt door dhr. Beerten op ingehaakt met een beschrijving van de situatie in Nijmegen. Door de garages 's nachts goedkoper te maken, ontstaat plek op straat waardoor bewoners en bezoekers van bewoners op straat kunnen parkeren.

Groep 2

Volgens dhr. K. Martens zullen er voorwaarden aan de prijs gesteld moeten worden, omdat in dit model sprake is van een monopolist in het parkeerdomein, waardoor in steden als Nijmegen (met een aantrekkelijk centrum) de prijzen snel omhoog zullen schieten. Dit wordt door dhr. Van Savooyen bevestigd: er komen er wel wat minder, maar die betalen twee keer zoveel. Het risico is dan wel dat je niet herkozen wordt, maar dhr. P. Martens geeft aan dat over 20 jaar dan wel weer verder gekeken wordt. Bijkomend risico is volgens dhr. K. Martens echter dat een andere gemeente daardoor ook kan besluiten niet met dat parkeerbedrijf in zee te gaan, omdat zij te hoge tarieven hanteren. De gemeente Arnhem besluit bijvoorbeeld twee jaar nadat de concessie in Nijmegen van kracht is gegaan dat Q-Park niet in aanmerking komt door de hoge prijzen.

Wanneer prijzen bepaald mogen worden door private partijen en daardoor zullen stijgen, zal dit volgens dhr. P. Martens met name problemen opleveren voor het kort parkeren, omdat dit zeer prijsafhankelijk is. Wanneer het in Nijmegen te duur wordt, gaan consumenten naar Arnhem. Met betrekking tot vergunningen ligt dit anders, omdat vergunningen zeer plaatsgebonden zijn waardoor het parkeerbedrijf een lokaal monopolie heeft. Zoals dhr. Van Savooyen vervolgens aangeeft, worden prijzen voor vergunningen aan de voorkant van het model reeds vastgelegd om daar grip op te behouden. Het gaat specifiek om bezoekers parkeren. Dhr. P. Martens stelt dat winkeliers en andere ondernemers in de binnenstad eerder zullen “piepen” dan dat exploitanten dat doen als gevolg van een teruglopende omzet en krijgt daarbij bijval van dhr. K. Martens. Kortom: reguleren.

Een mogelijke manier om dit te bewerkstelligen wordt gegeven door dhr. P. Martens: door de gemeente wordt een starttarief bepaald, vervolgens mag de prijs met de inflatie meestijgen en alles wat daar bovenop komt, wordt *fifty-fifty* gedeeld met de gemeente. Dan kan de exploitant zoeken naar een optimum, aldus dhr. Van Raak. Op die manier ontstaat er volgens dhr. P. Martens overleg tussen de overheid en de exploitant, wat het parkeerdomein ten goede komt. Zo kunnen ook prijzen vastgezet worden, maar dhr. Van Raak geeft daarbij aan dat er wel betaald zal moeten worden. Als vooraf is afgesproken tot een prijsstijging van maximaal vijf procent en de overheid wil de prijzen vastzetten dan zal dit de overheid flink geld kosten, zo stelt dhr. Van Raak met bijval van dhr. K. Martens. Misschien is het dan beter om vooraf geen maximale prijsstijging vast te stellen, vraagt dhr. P. Martens zich af, maar dan is het nadeel volgens dhr. Savooyen dat de overheid ook niet kan meedelen in de extra opbrengsten. Grappig detail: als prijzen omlaag gaan (of niet mogen stijgen) moet de overheid betalen, maar als de prijzen stijgen moet de helft gedeeld worden.

Dhr. Van Raak deelt de bevindingen van de gemeente Rotterdam met betrekking tot ‘betalen per minuut’ met de groep: als dit wordt ingevoerd kost het de gemeente enorm veel geld (tussen de vijf en negen miljoen). Uit onderzoek van de ANWB komt volgens dhr. P. Martens naar voren dat 80 procent van de mensen liever per minuut betaalt dan per uur. Dan hoeft geen tariefsverhoging plaats te vinden. De daling van de inkomsten is echter het gevolg van het feit dat er niemand meer is die meer betaalt dan nodig is, alle overbetalingen vallen weg uit de inkomsten, aldus dhr. Van Raak. Dat zou volgens dhr. K. Martens eventueel gecompenseerd kunnen worden door tariefsverhoging, maar dat mag weer niet overal. Uiteindelijk is dit dus voor de consument aantrekkelijker, maar voor de overheid zal ‘betalen per minuut’ nadelig zijn voor de inkomsten.

Samenvatting bevindingen (centraal)

Nadat beide groepen de voorgaande twee vragen apart van elkaar hebben behandeld kunnen de resultaten centraal besproken worden. Daarbij mogen de deelnemers op elkaar reageren, wanneer zij het ergens mee eens of oneens zijn, waardoor het model verscherpt wordt. De conclusies uit deze stap waren tevens input voor de volgende: het achterhalen van de effecten van het model.

Wat is de meest ideale lengte voor concessies in het concessiemodel?

- Korte concessie: veel invloed van de overheid en snellere omloopsnelheid waardoor er meer druk is om te presteren (om herkozen te worden)
- Lange concessie: kost minder geld (transactiekosten voor aanbestedingsrondes) en meer motivatie om te investeren → aanpassen aan levensduur apparatuur

In zowel groep 1 als groep 2 is besproken dat de lengte van de concessie sterk afhankelijk is van afspraken met betrekking tot investeringen en andere zaken die in de concessie opgenomen worden. Als vooraf wordt besloten dat de komende jaren flink geïnvesteerd moet worden in nieuwe faciliteiten dan moet een langere looptijd gehanteerd worden. Een korte concessie zou eigenlijk weinig veranderen ten opzichte van de huidige praktijk. Al is een korte looptijd van de concessie voor de gemeente aantrekkelijker volgens dhr. Beerten, omdat daardoor de invloed die de overheid kan uitoefenen op het parkeerdomein groter is. Zij heeft eerder de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het fout gaat. Daar staat echter wel tegenover dat niet elke drie tot vier jaar een nieuwe concessie uitgeschreven kan worden, omdat dit zeer ingewikkeld is en erg kostbaar. Een langere concessie met een aantal verlengingsmomenten zonder nieuwe aanbesteding zou voor dhr. Beerten het meest wenselijk zijn. Dhr. Bijvoet valt daarin bij door te stellen dat de concessie langer moet zijn dan tien jaar omdat bedrijven naast de investeringen in goederen ook investeren in mensen.

Het is belangrijk onderscheid te maken in beheer en investeringen (kapitaal): wil men investeringen gerealiseerd hebben dan zal een langere concessie aangegaan moeten worden, als men slechts het beheer wil uitbesteden dan is een korte concessie aannemelijker, aldus dhr. Beerten. Het doel is volgens dhr. K. Martens dat meer dynamiek optreedt en daardoor is een langere concessie het meest wenselijk. Bovendien zal een langere concessie geld opleveren voor zowel overheid als exploitant. Daarin wordt dhr. K. Martens bijgestaan door dhr. Bijvoet: *“hoe langer de periode, hoe meer het oplevert”*. Daarbij moet niet gedacht worden aan de lengte van de concessies in Amerika (waar in Chicago een concessie is aangegaan voor 75 jaar), omdat de risico's dan te groot zijn, aldus dhr. Beerten. Dhr. P. Martens geeft daarbij aan dat ook moeilijk te verwachten valt hoe de wereld er over 75 jaar uitziet, aangezien 75 jaar geleden de eerste Fords op de weg kwamen.

Volgens dhr. Bijvoet liggen de gemiddelde exploitatiecontracten tussen de 26 en 30 jaar inclusief eventuele verlenging. In de meeste gevallen zijn de contracten opgedeeld (een contract van 15 jaar wordt opgedeeld in tien-plus-vijf), zodat de exploitant zijn best blijft doen om het volledige contract uit te mogen dienen. Dhr. K. Martens vraagt zich af hoe het dan zit met investeringen, wanneer deze eigenlijk over een periode van complete concessie worden afgeschreven. Om het contract te verbreken zal de overheid de gedane investeringen moeten afkopen, aldus dhr. Bijvoet. Daarop komt dhr. K. Martens met de vraag of het risico van een mogelijke verbreking van het contract voor de marktpartijen geen reden is om minder te investeren. Maar investeringen zullen weldegelijk gedaan worden, zo stelt dhr. Bijvoet, omdat het parkeerbedrijf daarmee hun inkomsten garandeert.

Geconcludeerd werd dat een concessie in het parkeerdomein de lengte van 20 jaar zou moeten hebben. Deze lengte is een gemiddelde tussen wat voor de overheid meest wenselijk is en wat de private partij wil, want zoals dhr. Van Raak aangeeft, zal de overheid liever een concessie van tien jaar hebben, terwijl de private partij liever 30 jaar heeft. Daardoor moet volgens dhr. K. Martens eerder gedacht worden aan een tien-plus-tien constructie. Dat houdt in: na tien jaar beslist de overheid om de concessie met nog eens tien jaar te verlengen of tegen kosten te beëindigen.

Op welke manier kan de prijs voor parkeren bepaald worden?

- Vrije prijsvorming
- Door de overheid vastgestelde of gereguleerde prijzen
- Combinatie: per gebied bekijken, binnen gestelde minima en maxima of per dag verschillend

Groep 2 begint bij deze vraag met de stelling dat men als aanbestedende partij (de overheid in dit geval) richtlijnen moet stellen aan de prijsvorming om binnen gestelde kaders te blijven. Op deze manier behoudt de overheid een stukje beleidsvrijheid met betrekking tot autogebruik en intensiviteit van autoverkeer. Daar wordt door dhr. Van Savooyen op ingehaakt dat het bij concessies om grote gebieden gaat waardoor concurrentie achterwege blijft en een monopolie ontstaat. Voor de concessiehouder zou vrije prijsvorming wel prettig zijn, maar het is niet aannemelijk dat het de omgeving ten goede komt waardoor de maatschappelijke gevolgen groot zijn. Dhr. Beerten zegt daarover echter dat die vrijheid wel gegeven zou kunnen worden aan de marktpartij als het gaat om parkeergarages, omdat de consument nog kan kiezen tussen verschillende steden (als het in Amsterdam te duur wordt kan men beter naar Nijmegen gaan). Voor parkeren op straat ligt dit moeilijker omdat daar een overloop plaatsvindt naar steeds goedkoper wordende gebieden.

In Nederland zijn volgens dhr. Bijvoet twee voorbeelden te noemen van concessies waar de overheid de prijs bepaalt, maar wel in overleg met de private partijen. Deze samenwerking vindt ook plaats in de gevallen dat parkeergarages in handen zijn van exploitanten, waardoor men tot de beste resultaten kan komen. Kritische noot hierbij van dhr. Beerten is dat dit overleg veel tijd in beslag neemt voordat men eruit is en ook dhr. Van Raak geeft aan dat er weinig ruimte is binnen de kaders van de overheid. Van dergelijke samenwerking is wel sprake in Frankrijk, aldus dhr. P. Martens. Daar krijgt een parkeerbedrijf een concessie, maar moet in ruil voor de opbrengsten een ondergrondse parkeergarage realiseren. Per faciliteit wordt vooraf vastgesteld wat het begintarief is, dat mag vervolgens met een bepaald percentage stijgen en alles wat daarboven komt wordt gedeeld tussen overheid en private partij. Nadat de concessie ten einde is zal de parkeergarage al dan niet tegen betaling weer in eigendom komen van de overheid. Daar heeft dhr. Bijvoet een voorbeeld over: bij een ziekenhuis werd door een parkeerbedrijf flink geïnvesteerd in parkeerruimte, maar als het ziekenhuis binnen 25 jaar zou verhuizen dan moet het de eigenaar van de parkeerruimte een bepaald bedrag betalen om de investeringen te compenseren. Voor gemeenten kan dit is volgens dhr. Bijvoet een belangrijke les zijn dat zij zich niet moeten laten verrassen, maar vooraf goede afspraken moeten maken voor wat betreft parkeervoorzieningen.

Concluderend houdt dit in dat de prijs in beginsel gereguleerd wordt door de overheid, maar daarvoor wel in onderhandeling treedt met de betrokken marktpartij. Door deze samenwerking staan beide partijen achter de prijs, waardoor het parkeerbedrijf enerzijds voldoende verdient en de overheid anderzijds haar beleid tot uiting kan laten komen.

Mogelijk optredende effecten (centraal)

Na de verscherping van het 'concessiemodel' wordt getracht de mogelijke effecten van het model te achterhalen door het systematisch afgaan van de verschillende criteria die volgden uit de literatuur. Zoals in het 'verkoopmodel' reeds heeft plaatsgevonden, wordt ook hier per criteria bekeken of een stijging of een daling plaats zou vinden als gevolg van het model.

Efficiëntie en innovatie

Waarschijnlijk heeft het 'concessiemodel' hetzelfde effect op de efficiëntie en innovatie als het 'verkoopmodel', omdat een deel van de taken overgenomen wordt door een private partij, zo stelt dhr. Beerten. Dit komt onder meer omdat kwaliteit voor hen nog belangrijker is dan voor de overheid en zij er daarbij veel belang bij hebben om efficiënt te werken. Private partijen hebben daar meer

middelen voor over dan dat een overheid dat heeft. Investerings moeten in het geval van de overheid goedgekeurd worden door de raad en daar wordt de afweging gemaakt of het wel nodig is en of dat wel zo veel geld moet kosten. Terwijl bij private partijen de beslissing gebaseerd is op het feit of de beheerskosten omlaag gaan waardoor het rendement zal stijgen. Dhr. P. Martens bevestigt deze bevindingen door te stellen dat de effecten op het gebied van efficiëntie en innovatie in het 'concessiemodel' overeen komen met de effecten in het 'verkoopmodel'. Daarbij wordt door dhr. K. Martens nog de kanttekening geplaatst dat het in het 'verkoopmodel' om een definitieve overname ging en hier om een bepaalde periode waardoor investeringen mogelijk minder zijn. Daar wordt door dhr. Beerten tegenover gesteld dat een private partij de concessie altijd zal willen behouden, waardoor investeringen noodzakelijk zijn. Zelfs tien jaar is nog lang en deze periode moet ook overbrugd worden, zo stelt dhr. Van der Waerden. Bovendien kan de restwaarde van gedane investeringen door de overheid bekostigd worden, zodat het interessant blijft om te investeren, zo maakt dhr. Van Raak duidelijk.

Prijs

Het tarief van parkeren is volgens dhr. P. Martens en dhr. Van Raak sterk afhankelijk van de hardheid van de afspraken die vooraf gemaakt worden. De overheid heeft in dit model meer mogelijkheden om de prijs te reguleren dan wanneer het parkeerareaal verkocht wordt. Door de beperkte looptijd is de politieke invloed groter, aldus dhr. Beerten, waardoor de prijs minder hard zal stijgen dan in het 'verkoopmodel'. Er zal echter wel een stijging plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

Kwaliteit en service

Zoals bij de bespreking van de effecten van het 'verkoopmodel' reeds is besproken, zal ook hier gesproken worden van de prijs-kwaliteit verhouding. *"Deze zal beter worden, anders kun je het beter niet doen,"* zo laat dhr. Beerten direct weten. Volgens dhr. K. Martens zal de prijs vergelijkbaar zijn terwijl de kwaliteit zal stijgen als gevolg van een toename van de innovatie, waardoor de verhouding verbetert. Dhr. Van Raak vraagt zich vervolgens af dit een ervaring is uit het openbaar vervoer en dat wordt dhr. K. Martens bevestigd. Bijval volgt van dhr. Beerten: de kwaliteit van de bussen, de frequentie van de bussen en de informatievoorziening zijn flink verbeterd ten opzichte van de situatie voorafgaand aan privatisering. Bovendien worden zaken als toegankelijkheid voor invaliden en vernieuwing van het materiaal opgenomen in de randvoorwaarden, iets wat anders niet gebeurd zou zijn. Voorheen zou langer met dezelfde bussen zijn doorgereden omdat deze nog 'prima' functioneerden. Samenvattend: het is eenvoudiger om eisen te stellen dan zelf investeren en dat is mogelijk bij het aangaan van concessies.

Inkomsten en kosten voor de overheid

Dit zal in elk geval overzichtelijk zijn voor de overheid, omdat vooraf afspraken worden gemaakt die gelden voor een bepaalde periode, zo stelt dhr. Beerten. Dhr. Bijvoet vult dit aan door te stellen dat de overheid zekerheid heeft over inkomsten, maar ook over eventuele kosten, waardoor het risico voor de overheid minimaal is. In dit model heeft de overheid niet slechts eenmalig inkomsten, maar over langere periode is zij verzekerd van een jaarlijkse concessievergoeding, aldus dhr. P. Martens. Dit wordt door dhr. Beerten in perspectief geplaatst door te stellen dat dat afhankelijk is van de afspraken in het contract. Zo heeft zij minder zekerheid over inkomsten wanneer *fifty-fifty* afspraken worden gemaakt met de exploitant, waardoor de overheid elk jaar moet afwachten welk bedrag zij krijgen. Hier kan vooraf echter een duidelijk beeld van verkregen worden.

Op het gebied van kosten wordt door dhr. Beerten de vraag gesteld of er op het gebied van de ambtelijke organisatie ook daadwerkelijk minder lasten zijn. Waarschijnlijk zullen de kosten wel overzichtelijker zijn, maar niet direct minder. Daar komt nog bij dat de kosten voor kapitaal voor de markt volgens dhr. Van Savooyen hoger liggen dan de kosten voor de overheid. Daardoor zouden op dit gebied de kosten voor de overheid moeten dalen. Dhr. Van Raak stelt daarbij echter wel dat private partijen niet hoeven af te schrijven, waar de overheid dit wel moet doen. Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat de kosten zullen dalen voor de overheid omdat de afschrijving en het onderhoud ondergebracht worden op de markt, waar zij voorheen zelf deze kosten had.

Zeggenschap voor de overheid

Over het algemeen zal de zeggenschap voor de overheid in dit model hoger zijn dan die in het 'verkoopmodel', zo stelt de gehele groep. Daar staat tegenover dat de zeggenschap wel kleiner is dan dat nu het geval is. Er moeten namelijk afspraken gemaakt worden, waar de overheid nu nog de volledige vrijheid heeft, zo stelt dhr. P. Martens. Per definitie zal de beleidsvrijheid dus kleiner zijn dan nu en worden afspraken gemaakt voor langere periode. Wethouder dhr. Beerten grapt hierover dat wel te zien zitten door de rust die dat geeft.

Overige

Dhr. Van Raak geeft aan dat de marktwerking in dit model volledig wegvalt op het moment dat de concessie wordt aangegaan, omdat er dan slechts een partij op de markt aanwezig is. Daarbij wordt door dhr. P. Martens aangegeven dat een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen marktwerking voor de consument en marktwerking voor de exploitant (bij aanbestedingen).

Afsluiting

De slotopmerking was voor dhr. Beerten met de openlijke vraag of concurrentie daadwerkelijk zo'n positief effect heeft op het parkeerdomein als in de modellen wordt gesuggereerd. Op de prijs heeft het namelijk niet direct invloed dus daarvoor hoeft geen concurrentie gerealiseerd te worden. Het heeft daarentegen wel voordelen met betrekking tot de prijs-kwaliteit verhouding en wellicht moet daar dan ook de focus op liggen. De suggestie dat privatisering leidt tot een kleinere overheid is niet juist omdat de overheid nog wel de randvoorwaarden moet opstellen en altijd verantwoordelijk blijft voor de openbare ruimte.

Deze laatste opmerkingen van dhr. Beerten brachten weer een nieuwe discussie tot stand, namelijk: is privatisering in zijn algemeenheid wel een goed zaak? Het onderzoek dat wordt uitgevoerd voor de masterthesis 'privatisering in het parkeerdomein' focust zich slechts op een zeer klein deel van deze discussie waardoor een antwoord op de vraag verschuldigd moet blijven. Ten behoeve van het onderzoek heeft deze discussiegroep de gewenste resultaten opgeleverd, waarvoor enorm veel dank aan het adres van de deelnemers, enerzijds voor hun bereidheid om bij de discussie aanwezig te zijn en anderzijds voor hun geweldige enthousiasme dat tijdens de sessie tot uiting kwam.

Nogmaals hartelijk dank voor uw deelname!